UNIVERSIDAD ESPÍRITU SANTO

ESCUELA DE POSTGRADO EN DERECHO

TÍTULO:

INTEROPERABILIDAD NORMATIVA VS. APLICACIÓN ADMINISTRATIVA: RIESGOS JURÍDICOS EMPRESARIALES EN LA DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO A LA PATENTE MUNICIPAL EN ECUADOR.

TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR EL GRADO

DE MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO DE EMPRESA

AUTOR:

FANNY LISBETH ROMERO LOOR

SAMBORONDÓN, 02 MES FEBRERO, AÑO 2026

Resumen

La falta de interoperabilidad entre el Servicio de Rentas Internas y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la gestión del impuesto a la patente municipal se encuentra reflejado en la generación de obligaciones tributarias desconectadas de la situación jurídica real de las empresas como sujetos pasivos. La revisión permite verificar que aun cuando existe normativa vigente que instituye la aplicación del principio de interoperabilidad de manera imperativa, dentro de la administración pública su aplicación resulta fragmentada y carente de mecanismos institucionales efectivos que aseguren el intercambio de información entre las instituciones en mención; mismo que da como resultado el traslado injustificado del riesgo jurídico a las empresas, vulnerando así el derecho a la seguridad jurídica de los contribuyentes al permitir la exigencia de obligaciones tributarias que carecen de correspondencia con el hecho generador. El trabajo se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, principalmente mediante la inducción, empleando como técnica la revisión documental de la normativa, la doctrina y la jurisprudencia ecuatoriana.

Palabras clave: datos públicos; interoperabilidad administrativa; patente municipal; seguridad jurídica.

Abstract

The lack of interoperability between the Internal Revenue Service and the Decentralized Autonomous Governments in the management of the municipal business license tax is reflected in the generation of tax obligations disconnected from the current legal status of companies as taxpayers. The analysis reveals that even though there is current legislation mandating the application of the principle of interoperability within the public administration, its implementation is fragmented and lacks effective institutional mechanisms to ensure the exchange of

information between the aforementioned institutions. This results in the transfer of legal risk to companies, thus violating taxpayers' right to legal certainty by allowing the imposition of tax obligations that do not correspond to the current taxable event. The research is conducted using a qualitative approach, employing the dogmatic-legal method and utilizing documentary review and analysis of Ecuadorian regulations, doctrine, and jurisprudence.

Keywords: administrative interoperability; legal certainty; municipal business tax; public data.

Introducción

La incorporación progresiva de las tecnologías de la información y comunicación en la Administración Pública ha sido entendida, tanto en el ámbito normativo como doctrinal, como un instrumento clave para fortalecer la eficiencia administrativa y la adecuada coordinación interinstitucional. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la interoperabilidad entre las instituciones que conforman la Administración Pública se configura como un principio orientado a garantizar una gestión efectiva, coordinada y basada en el uso adecuado y útil de los datos públicos.

No obstante, frente a un marco jurídico que impone deberes claros de coordinación y uso compartido de datos públicos, persisten esquemas fragmentados de gestión de la información que impactan directamente en la determinación y exigibilidad de obligaciones tributarias, particularmente en el que respecta el impuesto a la patente municipal. En este escenario, el problema de investigación se centra en la falta de interoperabilidad efectiva entre los registros del Servicio de Rentas Internas y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como en las consecuencias jurídicas que dicha desconexión genera para las empresas en su calidad de sujetos pasivos.

Puesto que, la exigencia de tributos sustentados en información que no refleja la situación jurídica real del contribuyente no solo debilita la previsibilidad del ordenamiento

jurídico, sino que también incide negativamente en la gestión empresarial y en futuras inversiones, dando como resultado el quiebre de confianza de los administrados en la actuación del Estado.

En atención a lo expuesto, el objetivo principal de la presente investigación es analizar desde una perspectiva jurídico/dogmática si la falta de interoperabilidad entre el Servicio de Rentas Internas y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la gestión del impuesto a la patente municipal implica el incumplimiento de deberos propios de la Administración Pública y/o expone injustificadamente a las empresas al riesgo de incurrir en incumplimientos tributarios.

Para ello, el estudio se desarrolla a partir de un enfoque cualitativo, empleando un razonamiento inductivo, y utilizando como técnica el análisis documental de la normativa vigente, los aportes doctrinarios y la jurisprudencia del ordenamiento jurídico ecuatoriano, lo que permite construir una reflexión jurídica orientada a identificar las tensiones existentes entre el diseño normativo de la interoperabilidad y su aplicación efectiva en la práctica administrativa.

Marco conceptual

La seguridad jurídica (art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en adelante, CRE) constituye un pilar esencial del Estado constitucional de derechos; identificada dentro de la jurisprudencia ecuatoriana como el cúmulo de características estructurales y funcionales que todo ordenamiento jurídico debe incorporar para su ejecución a cabalidad, misma que para su correcta aplicación debe tener lineamientos claros, precisos y estables para que los ciudadanos actúen en base a la normativa legal vigente, siempre orientados a el salvaguardo de la dignidad humana y el goce efectivo de los derechos fundamentales (Corte Nacional de Justicia en la resolución No. 111-2023).

Desde esta perspectiva, en palabras de Bolaños (2021), la seguridad jurídica permite tener certeza sobre la aplicación efectiva de la normativa vigente, configurándose así como una

garantía que posibilita a las personas formar exceptivas claras y razonables respecto de las consecuencias jurídicas de sus actos dentro del marco normativo al que se encuentre sujeto; lo cual cumple un rol fundamental en actividades económicas en donde la certeza regulatoria incide como piedra angular en la inversión y gestión empresarial.

La Constitución debe considerarse como el eje central del sistema jurídico ecuatoriano; tal es así que la actuación administrativa en base al principio de legalidad debe apegarse al ordenamiento jurídico vigente para su correcta delimitación y fundamentación. De manera tal que, la inexistencia de instituciones que actúen conforme al principio de legalidad entorpece el adecuado desarrollo de la actividad económica al debilitar la confianza sobre la debida diligencia de las autoridades dentro del marco jurídico establecido (Vives, 2013).

En este contexto, las Tecnologías de la Información y Comunicación -en adelante, TIC- son una herramienta estratégica que permiten modernizar la gestión de la Administración Pública; su implementación adecuada permite optimizar los procedimientos administrativos y reducir la burocracia administrativa, toda vez que mediante la utilización de estas herramientas se busca la eliminación de redundancias, digitalización de procesos, y la implementación de mejores prácticas que permitan agilizar y optimizar la prestación de servicios, facilitando así no solo una mejora en la eficiencia operativa, sino también una respuesta más ágil y adaptativa a las necesidades cambiantes de la sociedad (Zavaleta, et al).

De esta manera, las instituciones que conformen la Administración Pública pueden coadyuvar al cumplimiento de los estándares establecidos en el art. 227 de la CRE siendo instituciones alineadas a los principios de eficacia, eficiencia, calidad, coordinación y transparencia entre sí, dando como resultado aquella sinergia la reducción de los costos operativos y sobre todo una mejora en la experiencia del usuario, aspectos que para Lorenzin (2025), son considerados para valorar la calidad del servicio público desde un enfoque orientado al ciudadano.

La gobernanza digital comprende desde la digitalización de los procesos administrativos internos, la administración de la información personal y la protección frente a riesgos informáticos, todo aquello desarrollado en un marco de prácticas transparentes, responsables e inclusivas al conjunto de la ciudadanía (Bonilla, et al, 2024). Es así como en Ecuador, la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Adminsitrativos establece en el art. 3 a la interoperabilidad como uno de sus principios fundamentales, orientado al intercambio de información a traves de médios electrónicos y automatizada para una gestión eficiente en los trámites administrativos, esto en conjunto con la obligatoriedad de la utilización de la información proveniente del Sistema Nacional de Registros de Datos Públicos (art. 21).

En este contexto resulta pertinente entender la interoperabilidad entre entidades públicas como la capacidad de los distintos sistemas, plataformas y bases de datos para interactuar de forma eficiente, permitiendo un intercambio de información ágil entre las instituciones estatales (Lorenzin, 2025), favoreciendo así a la disminución de la fragmentación administrativa que habitualmente se manifiesta en la duplicidad de trámites e inconsitencias en la actuación administrativa.

Sin embargo, para una adecuada implementación, se debe garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos compartidos, alineado a políticas de protección de datos personales (Huaiquilican, 2024). La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos conceptualiza al sistema de control cruzado como una estructura conformada por elementos técnicos e informáticos, integrados e interdependientes que funcionan mediante un proceso continuo de interacción y retroalimentación de registros y bases de datos, con el fin de buscar la simplificación de procesos y garantizando el control efectivo de la información por parte de las instituciones competentes (art. 24).

De manera tal que, al reconocer la Ley en mención en el art. 13 de manera expresa a las patentes como registros públicos, determina su incorporación al Sistema Nacional de

Registros de Datos Públicos -SINARDAP- y su sometimiento al principio de interoperabilidad previsto en el art. 14 de su Reglamento. A su vez, mediante Resolución No. 013-NG-DINARDAP-2016 de marzo del 2016 la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos -DINARDAP- incorporó al Servicio de Rentas Internas -SRI- al SINARDAP aun cuando el art. 99 del Código Tributario establece la reserva de la información tributaria relativa a las obligaciones fiscales y a los planes y programas de control desarrollados por la administración tributaria.

No obstante, la condición de RUC ya sea activo o cerrado, constituye un dato de carácter registral que expresa la situación jurídica del contribuyente y no involucra la información reservada protegida por el art. 99 del Código Tributario, toda vez que se trata de una información de consulta pública que no requiere autorización previa para su visualización. En este contexto, la falta de interoperabilidad efectiva entre el SRI y los GAD en materia de patente municipal no responde a una prohibición legal, sino a la ausencia de lineamientos técnicos mínimos y de plazos obligatorios por parte de la DINARDAP en su calidad de entidad rectora del SINARDAP.

La jurisprudencia constitucional en la sentencia No. 54-19-IN/24 ha sostenido que, si bien los gobiernos municipales ejercen potestades tributarias reconocidas por la Constitución, los contribuyentes tienen derecho a que los tributos que pagan se ajusten estrictamente a la legalidad y se mantengan en correspondencia con el marco constitucional (Corte Constitucional del Ecuador, 2024).

Sin embargo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 547, establece textualmente que el impuesto a la patente está impuesto a quienes ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales, cuya información de estar realizando una actividad

comercial para el cobro del mismo es recogida del Servicio de Rentas Internas ante la apertura del Registro Unico de Contribuyentes -RUC-.

Estado del arte

Fernandez (2021) sostiene que la gobernanza eficaz requiere no solo la implementación de tecnologías avanzadas, sino también la formación continua de los trabajadores para asegurar una interoperabilidad fluida entre los distintos sistemas. En la misma línea, Vásquez (2024) señala que es necesario formar al talento humano en el manejo de las tecnologías de la información para la optimización de la eficiencia y articulación de la gestión administrativa, dando como resultado una modernización gubernamental más efectiva, preparada para afrontar los retos de la era actual.

Desde esta perspectiva, Stringhini (2022) introduce el principio once-only, o solo una vez, a partir de la premisa de que, para simplificar la relación digital entre el Estado, la ciudadanía y las empresas, se deben utilizar mecanismos de identificación y confianza que permitan la reutilización de base de datos digitales. No obstante, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- advierte que la ausencia de una estrategia institucional en materia de interoperabilidad puede generar desajustes entre las prioridades y necesidades de las entidades públicas, lo que termina perpetuando estructuras administrativas poco articuladas (Naser, 2021). Esta situación se agrava si se considera que, la celeridad se limita únicamente a la prontitud en la adopción de decisiones, y no en la elución de trámites repetitivos o innecesarios (Morán, 2022).

En un plano organizacional, Sánchez (2021) mediante un análisis de las normas ISO 31000 explica que en el contexto externo del perfil de riesgo de una empresa se debe tomar en consideración los requisitos legales, reglamentarios, la finanzas, el ambiente cultural, entre otros; y que en el contexto interno se debe centrar en un análisis a la estructura interna de la

empresa para el logro de sus objetivos. En este marco, Kayode, et al, (2025) manifiestan que los sistemas de cumplimiento constituyen una herramienta esencial para resguardar a las empresas frente a riesgos legales, sanciones funancieras, daños a la reputación e ineficiencias operativas, generando así confianza en los inversionistas y el refuerzo de la estabilidad en el mercado "…apuntando principalmente a su buena imagen en el mercado" (Ribeiro, et al, 2021), dando como resultado una cultura corportativa centrada en la responsabilidad y transparencia de sus actuaciones.

Problema de investigación

En la Administración Pública ecuatoriana, aun existiendo normativa que obligue la interoperabilidad entre el Servicio de Rentas Internas -SRI- y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en materia de patente municipal por pertenecer al Sistema de Registro de Datos Públicos, se evidencia una brecha estructural entre las instituciones estatales antes señaladas, que da como resultado que las empresas (sujetos pasivos) queden expuestas a obligaciones tributarias ficticias, trámites duplicados y cargas regulatorias que no derivan de su conducta.

En este contexto, surge el siguiente problema: ¿la falta de interoperabilidad entre los registros del SRI y los de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en materia de impuesto a la patente, incumple uno de los deberes que tiene la Administración Pública y a su vez dicha falta de interoperabilidad expone injustificadamente a las empresas al riesgo de que incumplan sus obligaciones tributarias?

Análisis

El compliance parte de la premisa de identificar los riegos que pueden afectar a la empresa, distinguiendo aquellos que surgen de manera interna a la empresa y aquellos que externos que suceden fuera de la esfera de la organización; de manera tal que, cuando el

riesgo no proviene de la conducta de la empresa, sino de la actuación de las entidades públicas, tal como sucede con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es evidente que la responsabilidad no recae en el administrado sino sobre la Administración Pública.

Organismos internacionales, legislación ecuatoriana y la doctrina coinciden en que la interoperabilidad es un eje indispensable para la eficiencia administrativa, seguridad jurídica y simplificación de trámites, dando como resultado una modernización del Estado. Bajo este concepto, es incoherente que las municipalidades utilicen únicamente la información que reposa en el Servicio de Rentas Internas para activar la obligación de patente municipal, pero exijan que el contribuyente haga constar en cada municipalidad el cierre de actividades ante el SRI en cada jurisdicción donde realizó la actividad económica.

De manera tal que, si la normativa establece un modelo de Administración Pública coordinada, eficiente y sustentada en el intercambio de datos, aquella duplicidad de procedimientos carece de justificación. Y es que aquello no solo genera tramitación innecesaria, si no que a su vez produce obligaciones ficticias y procesos coactivos basada en información contradictoria que está fuera del hecho generador para el cobro de esta. A ello se suma el impacto reputacional de la empresa, puesto que, al existir obligaciones impagas, se limita su acceso a contratos, licitaciones y autorizaciones administrativas, asumiendo así la empresa los efectos de una fragmentación institucional selectiva.

Es así como atribuirle al contribuyente la responsabilidad del acto, no es razonable, ya que es la Administración Pública quien está constitucionalmente obligada a coordinar sus sistemas y evitar la duplicidad de trámites, saliendo aquello de la esfera de control de riesgo del contribuyente al no depender de la gestión empresarial interna.

Conclusiones

El hallazgo central de esta investigación deja en evidencia que la empresa termina asumiendo las consecuencias adversas de un problema que no se encuentra en su esfera de control ni de responsabilidad; y es que, este riesgo externo identificado no solo se manifiesta en el ámbito tributario, sino a su vez en la estabilidad misma del entorno empresarial al introducir incertidumbre en procesos que deberían ser predecibles y coherentes.

De manera tal que la interoperabilidad no debe ser entendida únicamente como un instrumento de modernización administrativa, sino como un mecanismo indispensable para garantizar la validez y confianza de las obligaciones tributarias y previsibilidad del cumplimiento empresarial; entendiendo en este sentido que en la actualidad la ausencia de interoperabilidad no es un problema técnico, sino institucional, toda vez que las normas no son aplicadas adecuadamente por todas las instituciones del Estado.

Hasta la fecha no se ha emitido una sentencia con carácter vinculante, ni existe un mando judicial o una directriz de la DINARDAP como organismo de control del Sistema de Datos Públicos que imponga de forma expresa la implementación de mecanismos de interoperabilidad entre el SRI y los GAD en relación con la patente municipal, situación que en la práctica ha propiciado que esta problemática sea relegada.

En consecuencia, solo mediante una reconstrucción administrativa que respete y exija a integridad la normativa vigente, es posible garantizar a las empresas un entorno jurídico previsible y en el cual puedan ejecutar efectivamente el sistema de cumplimiento interno que poseen; permitiendo así que la coordinación interinstitucional no solo mejore la eficiencia de la Administración Pública, sino que a su vez proteja a la empresa de cargas que no le corresponden, avanzando así hacia una relación en la que Estado y empresas se vinculen de manera más coherente, equilibrada y respetando a la seguridad jurídica.

Referencias bibliográficas

Bolaños, L. d. (15 de junio de 2021). *La seguridad jurídica en la Ley tributaria colombiana.* Obtenido de Scielo: https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v54n160/2448-4873-bmdc-54-160-35.pdf

Bonilla Gutierrez, J., & Aguirre Sala, J. (2024). *La gobernanza digital.* Obtenido de https://www.infocdmx.org.mx/images/biblioteca/2024/Gobernanza_digitalizada.pdf#page=17

Fernandez, S. (2021). *Making space in higher education: disability, digital technology, and the inclusive prospect of digital collaborative making. International Journal of Inclusive Education.*

Huaiquilican, A. (2024). *Interoperabilidad en el Sector Público.* Obtenido de Universidad Nacional de Río Negro: http://rid.unrn.edu.ar:8080/bitstream/20.500.12049/11852/1/Huaiquilican%2c%20Ale%20C%c3%a9sar-2024.pdf

Kayode, A., Kingsley, O., & Yinka, O. (2025). *Legal Compliance in Corporate Governance Frameworks: Best Practices for Ensuring Transparency, Accountability, and Risk Mitigation*. Obtenido de SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5126542

Lorenzin, A. (2025). *Índice de Modernización Estatal Provincial: Metodología de Construcción.* Obtenido de Centro de Formación y Capacitación en Administración Pública del Chaco.

Morán Romero, J. (2022). *Alcance en el urbanismo del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.* Obtenido de https://revista.cemci.org/numero-54/pdf/trabajos-de-evaluacion-4-alcance-en-el-urbanismo-del-rd-203-2021-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-actuacion-y-funcionamiento-del-sector-publico-por-medios-electronicos.pdf?utm_source=chatgpt.com.

Naser, A. (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental.* Obtenido de Repositorio CEPAL:

https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6a12e389-3dcb-4cba-830a-99f038835423/content

Ribeiro Santiago , M., Mirande , S., & Ortega, A. (2021). *Compliance y cumplimiento de la función social y solidaria de la empresa en el contexto de la hipermodernidad.* Obtenido de Revista Multidisciplinar Do Nordeste Mineiro: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/revistajuridica/29

Sánchez Duarte, I. (2021). *Aplicación de las normas ISO a los principales riesgos de una empresa mediante un modelo integral de gestión de riesgos basado en el proceso de la gestión de riesgos presentado en la ISO 31000.* Obtenido de https://repository.uamerica.edu.co/server/api/core/bitstreams/6b4eb2c6-09d8-4657-90d5-b4078a18e161/content

Stringhini, A. (2022). *Hacia una Administración Pública interoperable: interpretación y análisis jurídico del silencio como consecuencia de no intercambiar información requerida entre organismos públicos.* Obtenido de Redalyc: https://www.redalyc.org/journal/6559/655969720007/html/#fn3

Vásquez-Pajuelo, L. R.-B.-R.-A.-J.-J. (2024). *Digital challenges: The need to improve the use of information technologies in teaching.* Obtenido de https://dm.ageditor.ar/index.php/dm/article/view/330/21

Vives, F. (2013). *Seguridad jurídica y desarrollo económico.* Obtenido de https://institutodeanalistas.com/wp-content/uploads/Papeles_50_web.pdf#page=75.

Zavaleta Roja, M., Chamoly Urtecho, K., & Santamaría Oblitas, S. (s.f.). *Gestión Eficiente en el Gobierno Local: El Rol de la .* Obtenido de Scielo: http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/podium/n45/2588-0969-podium-45-107.pdf

Referencias normativas

Código Orgánico Administrativo. (2017). Obtenido de https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2021-02/CodOrgAdm.pdf

Código Orgánico de Organización Territorial . (s.f.). 2010.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Art. 82.* Ecuador.

Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. (2021).

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registros de Datos Públicos. (s.f.). Ecuador: 2010.

Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Adminsitrativos. (2022). En A. N. Ecuador.

Jurisprudencia

Corte Constitucional del Ecuador. (2024). *CASO 54-19-IN.* Obtenido de https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiI5NjBiZjMzNi03ZTZkLTRiMjItOGVlNi04M2M0ZjRhMDczYmMucGRmIn0=

Corte Nacional de Justicia. (2023). *Diccionario jurídico*. Obtenido de https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Diccionario/Civil/005.pdf