

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO



FACULTAD DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN Y DERECHO EMPRESARIAL

**TEMA: “LA CLAUSURA IMPUESTA POR EL SRI EN RELACIÓN CON
LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS
CONTRIBUYENTES INFRACTORES DE AMBATO”**

Trabajo de Investigación

**Previa a la obtención del Grado Académico de Magíster en Tributación y
Derecho Empresarial**

Autora: María Belén Armas Santana

Director: Dr. Mg. Marco Antonio Espinoza Galora

Ambato – Ecuador

2012

Al Consejo de Posgrado de la UTA.

El tribunal receptor de la defensa del trabajo de investigación con el tema: **“La clausura impuesta por el SRI en relación con los derechos constitucionales de los contribuyentes infractores de Ambato”**, presentado por: Ing. María Belén Armas Santana y conformado por: Ing. Mg. Mario Cristobal Rubio Sanchez, Dr. Mg. César Medardo Mayorga Abril y Dra. Mg. Silvia Valeria Espinoza Castro, Miembros del Tribunal, Dr. Mg. Marco Antonio Espinoza Galora, Director del trabajo de investigación y presidido por: Dr. Mg. Guido Hernán Tobar Vasco, Presidente del Tribunal e Ing. Juan Garcés Chávez Director del CEPOS – UTA, una vez escuchada la defensa oral el Tribunal aprueba y remite el trabajo de investigación para uso y custodia en las bibliotecas de la UTA.

Dr. Mg. Guido Hernán Tobar Vasco
Presidente del Tribunal de Defensa
CEPOS

Ing. Mg. Juan Enrique Garcés Chávez
Director

Dr. Mg. Marco Antonio Espinoza Galora
Director de Trabajo de Investigación

Ing. Mg. Mario Cristobal Rubio Sanchez
Miembro del Tribunal

Dr. Mg. César Medardo Mayorga Abril
Miembro del Tribunal

Dra. Mg. Silvia Valeria Espinoza Castro
Miembro del Tribunal

AUTORÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La responsabilidad de las opiniones, comentarios y críticas emitidas en el trabajo de investigación con el tema: “**La clausura impuesta por el SRI en relación con los derechos constitucionales de los contribuyentes infractores de Ambato**”, nos corresponde exclusivamente a: María Belén Armas Santana, Autora y Dr. Mg. Marco Antonio Espinoza Galora, Director del Trabajo de Investigación; y el patrimonio intelectual del mismo a la Universidad Técnica de Ambato.

.....

Ing. María Belén Armas Santana	Dr. Mg. Marco Antonio Espinoza Galora
Autora	Director

DERECHOS DE AUTOR

Autorizó a la Universidad Técnica de Ambato, para que haga de este trabajo de investigación o parte de él, un documento disponible para su lectura, consulta y procesos de investigación, según las normas de la Institución.

Cedo los derechos de mi trabajo de investigación, con fines de difusión pública, además apruebo la reproducción de esta, dentro de las regulaciones de la Universidad.

.....
Ing. María Belén Armas Santana
AUTORA

DEDICATORIA

Este trabajo es dedicado a mi esposo Eduardo: por brindarme su amor; a mi hija Samantha: fuente de mi vida y a mi madre y hermana por su apoyo incondicional y constante sacrificio. A ti Dios por permitirme contar con personas tan especiales en mi vida.

María Belén Armas Santana

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Técnica de Ambato por brindarme los conocimientos necesarios para ser parte de un futuro competitivo. A mi familia por su apoyo incondicional en cada momento de mi vida

María Belén Armas Santana

INDICE GENERAL

CONTENIDO	PÁGINA
Preliminares	i - xv
Introducción	1
CAPITULO I	
EL PROBLEMA	
1.1. Tema de investigación.....	2
1.2 Planteamiento del problema.....	2
1.3 Justificación del problema.....	7
1.4. Objetivos.....	8
CAPITULO II	
MARCO TEÓRICO	
2.1. Antecedentes Investigativos.....	10
2.2 Fundamentación Filosófica.....	38
2.3. Categorías Fundamentales.....	41
2.4. Hipótesis.....	48
2.5. Señalamiento de variables de la Hipótesis.....	48
CAPITULO III	
METODOLOGÍA	

3.1	Enfoque.....	49
3.2	Modalidad Básica de la Investigación.....	50
3.3	Nivel o tipo de Investigación.....	51
3.4	Población y Muestra.....	53
3.5	Operacionalización	56
3.6	Recolección de la Información	59
3.7	Procesamiento y Análisis	61
3.7.1.	Plan de procesamiento de información	61
3.7.2.	Plan de análisis e interpretación de resultados.	62

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

4.1	Análisis e Interpretación de Resultados.....	65
4.1.1.	Análisis e Interpretación de la Encuesta	66
4.1.2.	Análisis e Interpretación de la Entrevista	88
4.2.	Verificación de Hipótesis.....	92
4.2.1.	Modelo Lógico	93
4.2.2.	Modelo Matemático	93
4.2.3.	Modelo Estadístico	93
4.2.3.1.	Combinación de Frecuencias	95
4.2.4.	Nivel de Significancia	96
4.2.5.	Cálculo del grado de libertad	96
4.2.6.	Cálculo Matemático	97
4.2.7.	Decisión Final	98

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones.....	99
5.2 Recomendaciones.....	101

CAPÍTULO VI

PROPUESTA

6.1 Datos Informativos.....	103
6.1.1. Título	103
6.1.2. Institución Ejecutora	103
6.1.3. Beneficiarios.....	103
6.1.4. Ubicación	103
6.1.5. Tiempo estimado para la ejecución	104
6.1.6. Responsables	104
6.2 Antecedentes de la propuesta	104
6.3 Justificación.....	106
6.4 Objetivos.....	107
6.5 Análisis de Factibilidad.....	109
6.6 Fundamentación Teórico Científico.....	112

6.7	Metodología.- Modelo Operativo	150
6.8	Administración.....	151
6.9	Previsión de la evaluación.....	152
6.10	Diseño del manual de Procedimiento para la ejecución de la clausura por omisión de entrega de comprobantes de venta.....	153
	Bibliografía	195
	Anexos.....	199

INDICE DE TABLAS Y FIGURAS

CONTENIDO	PÁGINA
TABLA 1. Establecimientos clausurados en Ambato en el segundo semestre del año 2011 por no entregar comprobantes de venta	54
TABLA 2. Técnicas a ser utilizadas.....	60
TABLA 3. Cuantificación de resultados.....	61
TABLA 4. Relación de objetivos específicos, conclusiones y recomendaciones.....	59
TABLA 5. Pregunta 1 contribuyentes infractores.....	67
TABLA 6. Pregunta 2 contribuyentes infractores	69
TABLA 7. Pregunta 3 contribuyentes infractores	71
TABLA 8. Pregunta 4 contribuyentes infractores	73
TABLA 9. Pregunta 5 contribuyentes infractores.....	75
TABLA 10. Pregunta 6 contribuyentes infractores	77
TABLA 11. Pregunta 7 contribuyentes infractores	79
TABLA 12. Pregunta 8 contribuyentes infractores	81
TABLA 13. Pregunta 9 contribuyentes infractores	83
TABLA 14. Pregunta 10 contribuyentes infractores	85

TABLA 15. Pregunta 11 contribuyentes infractores	86
TABLA 16. Pregunta 1 Verificación de hipótesis	94
TABLA 17. Pregunta 5 Verificación de hipótesis	95
TABLA 18. Combinación de Frecuencias	95
TABLA 19. Cálculo Matemático	97
TABLA 20. Modelo operativo.....	150
TABLA 21. Previsión de la Evaluación.....	151

FIGURAS

CONTENIDO

PÁGINA

FIGURA 1. Árbol de problema.....	4
FIGURA 2. Supe ordinación conceptual.....	46
FIGURA 3. Subordinación conceptual.....	47
FIGURA 4. Representación gráfica de resultados.....	62
FIGURA 5. Representación grafica – Pregunta 1.....	67
FIGURA 6. Representación grafica – Pregunta 2.....	69
FIGURA 7. Representación grafica – Pregunta 3	71
FIGURA 8. Representación grafica – Pregunta 4.....	73
FIGURA 9. Representación grafica – Pregunta 5.....	75
FIGURA 10. Representación grafica – Pregunta 6.....	77

FIGURA 11. Representación grafica – Pregunta 7.....	79
FIGURA 12. Representación grafica – Pregunta 8	81
FIGURA 13. Representación grafica – Pregunta 9.....	83
FIGURA 14. Representación grafica – Pregunta 10.....	85
FIGURA 15. Representación grafica – Pregunta 11.....	87
FIGURA 16. Decisión Final	98

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN Y DERECHO EMPRESARIAL

**LA CLAUSURA IMPUESTA POR EL SRI EN RELACIÓN CON LOS
DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS CONTRIBUYENTES
INFRACTORES DE AMBATO**

Autora: Ing. María Belén Armas Santana
Director: Dr. Mg. Marco Espinoza Galora
Fecha: 10 de julio de 2012

RESUMEN

Las leyes ecuatorianas se basan fundamentalmente en la Constitución de la República, por tanto estos cuerpos legales deben estar enmarcados en el respeto de los derechos consagrados en la Carta Magna.

Las instituciones públicas, entre estas el SRI debe verificar que los procedimientos que maneje para el cumplimiento de la normativa legal vigente, no vulnere los derechos y garantías de los ciudadanos, es por esta razón que el presente trabajo trata de unos de los procedimientos utilizados para generar riesgo subjetivo en los contribuyentes: la clausura y su relación a los derechos constitucionales de los contribuyentes infractores; con el fin de proponer un manual de procedimientos, donde se establezca las bases teóricas y prácticas sobre las cuales se deberá actuar al momento de imponer clausuras en los casos que el contribuyente no entregue comprobantes de venta, mismo que contenga un enfoque legal para promover el respeto a derechos y garantías constitucionales; por cuanto, el actual procedimiento utilizado para las clausuras, no brinda al contribuyente las debidas garantías constitucionales. Por lo expuesto, con el desarrollo del presente trabajo, se pretende mejorar el procedimiento de clausura por omisión en la entrega de comprobantes de venta.

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO
POSTDEGREE STUDY CENTER
MASTER IN TAXATION AND ADMINISTRATIVE LAW

**THE CLOSING IMPOSED BY THE IRS IN CONNECTION WITH THE
CONSTITUTIONAL RIGHTS OF TAXPAYERS AMBATO OFFENDERS**

Author: Ing. María Belén Armas Santana
Tutor: Dr. Mg. Marco Espinoza Galora
Date: July 10, 2012

SUMMARY

Ecuadorian law is mainly based on the Constitution, so these bodies of law should be framed in respect of the rights enshrined in the Constitution. Public institutions, among them the IRS should verify that the procedures for handling compliance with current legislation, not violating the rights and guarantees of citizens, for this reason that the present work is one of the procedures used to generate subjective risk on taxpayers: the closure and its relation to the constitutional rights of taxpayers offenders, with a view to proposing a procedures manual, which set the theoretical and practical basis on which action must be taken when imposing closures where the taxpayer fails to provide proof of sale, containing the same legal approach to promote respect for rights and constitutional guarantees because the current procedure used for the closures, the taxpayer does not provide constitutional due process. For these reasons, the development of this work is to improve the procedure for closing by delivery omisidad sales receipts

INTRODUCCIÓN

El Servicio de Rentas Internas ha incorporado una serie de procedimientos tendientes a controlar el cumplimiento de los deberes formales de los contribuyentes y de las leyes tributarias vigentes. Si verifica el incumplimiento de estos, procede a la aplicación de sanciones que en lo posible creen en el resto de contribuyentes no sancionados un riesgo subjetivo, este es el caso de las clausuras. La imposición de esta sanción se ha convertido en una práctica habitual, pero lamentablemente la Administración Tributaria Central no ha revisado que dichos procedimientos estén enmarcados en el cumplimiento de la constitución. Constituyéndose por lo tanto en un procedimiento de incalculable valor, ya que estos podrían ocasionar perjuicios al estado por demandas de inconstitucionalidad, se requiere por ello contar con sanciones alternativas y revisión de ciertos procedimientos, que permitan minimizar el riesgo de que lo actuado por la Administración Tributaria se declare inconstitucional.

Se hace necesario entonces identificar y verificar el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República actual, en los procesos administrativos aplicados por la Administración Tributaria Central.

La inadecuada aplicación de procedimientos puede dar paso al inicio de una serie de procesos contenciosos que podría repercutir directamente en el logro de los objetivos y metas planteadas por la institución.

Demostrar la violación a derechos constitucionales de los contribuyentes infractores por parte del SRI, con el fin de obtener evidencia que sirva de fundamento para que se implementen las reformas propuestas, es uno de los objetivos de este proyecto de investigación.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. TEMA DE INVESTIGACIÓN

“La clausura impuesta por el SRI en relación con los derechos constitucionales de los contribuyentes infractores de Ambato”

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.2.1. Contextualización

1.2.1.1. Contexto macro

El Servicio de Rentas Internas es una entidad técnica y autónoma, con personería jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional y sede principal en la ciudad de Quito. Fue creado mediante Ley 41, publicada en el Registro Oficial No. 206 del 2 de diciembre de 1997.

La administración Central con jurisdicción en todo el país es la encargada de establecer políticas corporativas claras que permitan actuar bajo los mismos principios y procedimientos en todas las unidades funcionales que ejecutan la operación desconcentrada. La Administración Nacional, tiene jurisdicción en todo el país y es la encargada de establecer los lineamientos estratégicos, objetivos, políticas, procesos y procedimientos, así como vigilar su cabal aplicación y cumplimiento.

1.2.1.2. Contexto meso

El Servicio de Rentas Internas está conformado por una Administración Central que trabaja desconcentradamente con ocho Direcciones Regionales que incluyen a su vez Direcciones Provinciales y delegaciones zonales.

Dentro de la estructura orgánica funcional aprobada por el Directorio del Servicio de Rentas Internas, este cuenta con la Dirección Regional Centro Uno con sede en la ciudad de Ambato, que tiene bajo su jurisdicción las provincias de Tungurahua, Cotopaxi y Pastaza.

Cuenta con dos agencias zonales: Baños y Agencia Sur (Ambato).

1.2.1.3. Contexto micro

La Dirección Regional Centro I, Agencia Ambato, es responsable de ejecutar los procesos y procedimientos bajo un esquema operativo desconcentrado y uniforme, retroalimentando a la Administración Nacional sobre los sistemas implantados, con el propósito de promover su mejoramiento y alcanzar los objetivos y metas Institucionales, en un marco de eficiencia y productividad.

Dentro de este contexto el Servicio de Rentas Internas Agencia Ambato cuenta con una unidad de Fedatarios Fiscales, quienes luego de seguir un proceso predeterminado son los encargados de clausurar establecimientos que no cumplan con la entrega de comprobantes de venta.

1.2.2. Análisis crítico

1.2.2.1. Árbol de problemas

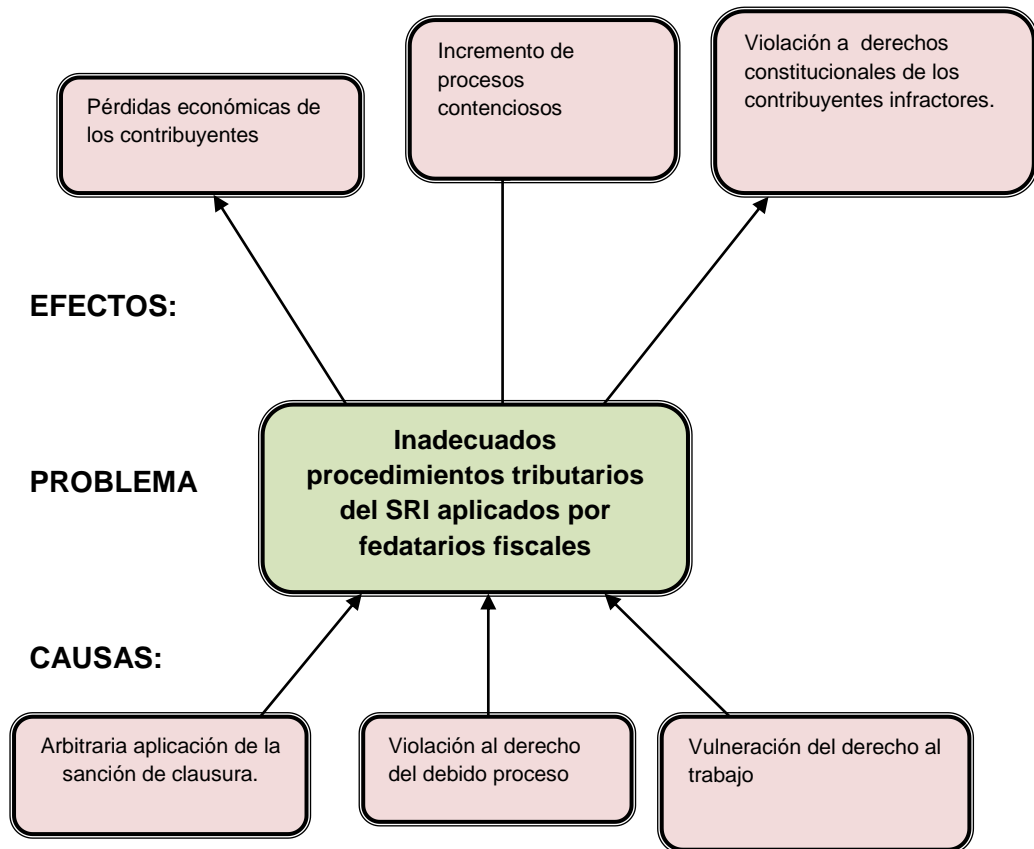


Figura 1. Árbol de problemas

1.2.2.2. Relación causa-efecto

Existen procedimientos tributarios que no respetan derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, la arbitraria aplicación de la sanción de clausura impuesta por el Servicio de Rentas Internas es un claro ejemplo de este caso, ya que se vulnera: el derecho al buen vivir en lo relacionado al trabajo, así como el derecho al debido proceso; lamentablemente este procedimiento se ha vuelto repetitivo y casi normal

para los contribuyentes que se ven afectados por esta actuación de la Administración Tributaria Central. (Anexo 1 Matriz MÁS.)

La arbitraria aplicación de la sanción de clausura se la puede definir como el procedimiento seguido por los fedatarios fiscales delegados por el Servicio de Rentas internas para verificar el cumplimiento de los deberes formales de los contribuyentes con la aplicación posterior de una sanción, misma que dependerá de la gravedad de la infracción, estas según lo que describe el Código tributario.

La violación de los derechos constitucionales de los contribuyentes infractores, se considera como la vulneración de derechos fundamentales otorgados a todos los ciudadanos que viven en el territorio ecuatoriano establecidos en la Constitución de la República, mismos que bajo ningún concepto pueden ser omitidos en los actos o procedimientos utilizados.

1.2.3. Prognosis

La violación de los derechos constitucionales al momento de ejecutar el proceso de clausura por parte de fedatarios fiscales del SRI, tiene como consecuencia la iniciación de un sin numero de juicios por acciones de protección por parte de los contribuyentes que crean ver que sus derechos constitucionales han sido vulnerados en el proceso, además de esto sin dejar de lado los posibles conflictos judiciales penales por daños y perjuicios si se logra determinar que en efecto se vulneraron sus derechos y que por tal hecho se causó daños tanto económicos y morales de los ciudadanos.

1.2.4. Formulación del problema

¿Como la clausura con inadecuados procedimientos tributarios aplicados por fedatarios fiscales del SRI viola los derechos consagrados en la constitución de los contribuyentes infractores de Ambato en el segundo semestre del año 2011?

1.2.5. Preguntas directrices

- ¿Como se puede vulnerar el principio constitucional del debido proceso?
- ¿Cuáles son las razones por las que se puede vulnerar el derecho al trabajo?
- ¿En que porcentaje se ha incrementado los procesos contenciosos en el SRI?
- ¿Qué procedimiento utiliza la Administración Tributaria para clausurar establecimientos por omisión de entrega de comprobantes de venta?

1.2.6. Delimitación

- **Campo:** Legal
- **Área:** Tributación
- **Aspecto:** Procedimientos tributarios del Servicio de Rentas Internas.
- **Temporal:** El proyecto de investigación cubrirá el segundo semestre del período 2011. El proceso de investigación se desarrollará entre agosto 2011 y abril de 2012.
- **Espacial:** El Servicio de Rentas Internas se encuentra ubicado, según lo demuestra el Registro Único de Contribuyentes se

encuentra en la Región: Sierra, Provincia: Tungurahua, Cantón: Ambato, calle: Bolívar, Número: 15-60 entre Martínez y Lalama (Ver Anexo 2).

1.3. JUSTIFICACIÓN

En el año 2008 entro en vigencia la nueva constitución e introdujo cambios significativos en el reconocimiento de los derechos y su sistema de protección, por lo que existen varias sanciones a quien vulnere los derechos de los ciudadanos.

Los procedimientos para aplicar las sanciones a contribuyentes que no cumplen con sus deberes formales en la emisión de comprobantes de venta establecidos en el Código Tributario requiere de un delicado manejo que tenga mecanismos idóneos y sólidos que garanticen y aseguren la correcta aplicación de normas constitucionales para que no se vulneren los derechos de los ciudadanos, y así evitar conflictos legales, el pago de indemnizaciones por parte del estado y crear serias dificultades afectando considerablemente la Imagen Institucional.

En la actualidad la administración tributaria central se encarga de supervisar a través de los fedatarios fiscales el cumplimiento de los deberes formales por parte de los contribuyentes, cuando no se cumplen deberes como el no entregar facturas, la administración aplica la sanción de clausura, sin mediar ningún procedimiento de defensa por parte del contribuyente, ni tampoco le otorga otra alternativa de sanción que no vulnere su derecho al trabajo; es preocupante conocer que cientos de establecimientos son clausurados y que como producto de este hecho los contribuyentes se ven afectados económicamente y hasta psicológicamente.

Si bien en Ecuador no se ha difundido ni se aplica por completo una verdadera cultura tributaria, ni el pago de impuestos al fisco, este hecho

no inhibe de responsabilidad a los contribuyentes por no cumplir sus deberes formales, pero la administración tributaria central debería buscar una alternativa de sanción, en lugar de la clausura directa e inmediata, misma que debería considerarse como una herramienta extraordinaria de persuasión para el cumplimiento de la ley.

Disponer de una cultura tributaria y de procedimientos que respeten los derechos de los ciudadanos brinda garantía y seguridad a usuarios internos y externos, mejora la productividad e incluso la evasión o elusión de impuestos se vería disminuida

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. Objetivo general

- Estudiar la relación de la clausura impuesta por el SRI y la violación a derechos constitucionales de los contribuyentes infractores de Ambato en el segundo semestre del año 2011, con el fin de proponer una reforma a los procedimientos tributarios y sanciones alternativas.

1.4.2. Objetivos específicos

- Analizar la clausura impuesta por fedatarios fiscales del SRI por la omisión en la entrega de comprobantes de venta, con el fin de determinar los derechos constitucionales violados.
- Demostrar la violación a derechos constitucionales de los contribuyentes infractores por parte de fedatarios fiscales del SRI,

con el fin de obtener evidencia que sirva de fundamento para que se implementen las reformas propuestas

- Proponer un manual de procedimiento de sanciones por la omisión de entrega de comprobantes de venta, con el objeto de establecer las bases teóricas y prácticas enmarcadas en el respecto de garantías constitucionales, sobre las cuales se deberá actuar al momento de imponer sanciones.

CAPÍTULO II

MARCO TEÒRICO

2.1. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

La clausura de establecimientos comerciales, ha tenido mucha trascendencia jurídica, ya que la Sala de lo Contencioso Administrativo, se ha pronunciado de la legalidad o ilegalidad de la clausura sin que de por medio se encuentren procedimientos que permitan un debido proceso de acuerdo a lo estipulado en la Constitución de la República, misma que tiene supremacía sobre las leyes, además cabe manifestar que la constitución del año 2008 es más proteccionista de derechos que las anteriores.

Según lo que manifiesta **Vladimir Salazar (2008, 30)**, en su en su trabajo Jurisprudencia constitucional tributaria en el Ecuador, ha recopilado los casos más importantes del año 1996-2008:

Las clausuras efectuadas por la Administración tributaria en el marco de sus controles tributarios y especialmente de facturación, están sustentadas en la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma a las Finanzas Públicas.

Dichas sanciones son numerosas, por tanto, también las acciones de amparo en su contra, sumando veinticuatro (24) acciones. Se ha tratado de referir las que contengan las enseñanzas más destacadas del Tribunal respecto al tema, que no contengan o no resuelvan sólo aspectos formales, sintetizando con ello el presente subcapítulo.

1. En el caso No. 378-2002-RA se deduce amparo contra la resolución de clausura por reincidencia de un establecimiento comercial dictaminada por el Director Regional del S.R.I. del Guayas, como consecuencia del control de facturación efectuado por fedatarios, en donde se manifiesta: "(...) que la factura le fue entregada al fedatario dentro de la funda del producto "Que la persona a pretexto de confirmar su compra, sacó la nota de venta y la dejó intencionadamente en el mostrador". En la tarde le clausuraron (...) que existió suplantación de persona y de nombres y simulación de autoridad; allanamiento; detención indebida dentro del local sin orden de autoridad competente; y, engaño y actuación de mala fe, pues la orden de clausura original no era para ella y fue acomodada con otra. El Juez Sexto de lo Civil de Guayaquil, resolvió desechar el recurso de amparo constitucional interpuesto.

El Tribunal confirmó la resolución y negó el amparo constitucional diciendo:

"CUARTO.- El acto administrativo que se impugna consiste en la clausura del local comercial denominado "Regalos y Recuerdos" de propiedad de la accionante por ser reincidente en la no entrega de los comprobantes de venta (fs. 59). Al respecto, la Sala considera que dicho acto, se encuentra sustentado en el principio de legalidad establecido en el Art. 119 de la Constitución que obliga a las instituciones del Estado, a sus organismos y dependencias y a los funcionarios públicos a no ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley; lo cual, se complementa con las disposiciones legales siguientes: a) Con la

presunción de legitimidad del acto administrativo determinado en el Art. 67 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; y, b) Con la Disposición General Séptima, literal a), numeral iii) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, promulgada en el Registro Oficial No. 181 de 30 de abril de 1999, referente a la clausura de los establecimientos de los sujetos pasivos. Por consiguiente, no existe acto administrativo ilegítimo de parte del Director Regional (e) del Servicio de Rentas Internas Litoral Sur, por lo que al no encontrarse violación constitucional que se hubiere probado de parte de la recurrente, este caso no merece la acción de amparo y no se han cumplido los requisitos señalados por la Ley del Control Constitucional...”.

La referencia al fallo es importante porque el Tribunal define lo que cree que es el principio de legalidad, sin mencionar si se refiere al de legalidad tributaria o al de legalidad penal. En contexto, como hemos analizado y por la abundante doctrina, parecería ser el segundo, aunque esto no podríamos estar completamente seguros ya que en el artículo 119 de la Constitución se refiere más al hecho que las obligaciones de las instituciones del sector público en un plano genérico y no respecto al principio de legalidad.

2. En el Caso No. 515-00-RA se demanda de amparo constitucional en contra del Director Provincial del SRI del Carchi al haber sido objeto el recurrente de un control de facturación, alegando que sí se le entregó el comprobante de venta pero que a pesar de ello el local comercial fue clausurado, lo cual es violatorio del derecho al trabajo. El Juez de la causa desechó el recurso.

Frente al caso el Tribunal confirmó la resolución del juez que desechó el recurso de amparo constitucional e hizo las siguientes consideraciones:

“...TERCERA.- Del estudio de los autos se establece que el Director Provincial del Servicio de Rentas Internas del Carchi, con fundamento en el Acta Probatoria No. 561 con la que da fe que en el establecimiento

denominado Hotel Sara Espíndola ubicado en la Calle Sucre y Ayacucho de la ciudad de Tulcán, no se ha entregado comprobante de venta por la ocupación de habitación doble, y sirviéndose del numeral III, literal a) de la Disposición General Séptima de la Ley 9924 para la Reforma de las Finanzas Públicas, publicada en el Registro Oficial No. 181 del 30 de abril de 1999, resolvió sancionar al Hotel indicado con la pena de clausura por el plazo de siete días contados a partir del 09-05-00 al 15-05-00;

CUARTA.- El acto con el que se le sancionó con siete días de clausura al Hotel Sara Espíndola es proveniente de autoridad pública, con atribuciones para tal medida, es legítimo, proveniente de la justicia y de la equidad, sin visos de ilegitimidad, no es violatorio de algún derecho consagrado en la Constitución Política de la República o en tratado o convenio internacional, ni constituye en forma inminente grave amenaza de causar grave daño a los intereses de la representada por el actor...”.

Entre muchos otros, este caso establece una constante jurisprudencial relativa a que el acto administrativo en donde se resuelve la clausura de establecimientos incumplidores de la normativa tributaria de la facturación, es legítimo porque proviene de autoridad pública competente y que se basa en la ley, lo cual es incontrovertible.

3. Por otra parte, hemos creído conveniente compendiar los casos de amparos constitucionales signados desde el No. 0523-00-RA hasta el No. 0530-00-RA, propuestos en contra de clausuras producidas por los controles de facturación de la administración, ejecutados por fedatarios fiscales.

Todos ellos versan sobre demandas y resoluciones casi iguales, salvo el caso No. 529-00-RA que, estando relacionado, los tratamos posteriormente por contener una importante argumentación.

Del No. 523-00-RA al No. 530-00-RA sucede lo siguiente: todos se producen en la ciudad de Portoviejo; todos los recurrentes fueron objeto

de controles de facturación mediante la modalidad de compras simuladas. Según los impugnantes mediante distintas acciones los fedatarios habrían rehusado o esquivado recibir el comprobante de venta que sí fue emitido. El Tribunal Fiscal ad quem de Portoviejo **declaró 'nulo' el acto de la administración**. Asimismo, en todos los casos, el SRI alegó que actuó legítimamente; que lo hizo por disposición de autoridad competente y con sujeción a la normatividad que regula la materia tributaria establecida en el artículo 82 (actual 82) del Código Tributario en concordancia con los Arts. 168 y 169 del Código de Procedimiento Civil; y, la Disposición General Séptima, literal a) caso iii), literal b) inciso tercero; y, literal g) de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 181 de 30 de abril de 1999.

El Tribunal Constitucional revocó la resolución dictada por el Tribunal Distrital Fiscal de Portoviejo y consideró lo siguiente:

“TERCERA.- De la revisión del proceso se encuentra que el acto materia de la presente acción, consistente en la resolución de clausura del local (...), fue emitido por el Director Regional de Rentas de Manabí, quien, tiene como atribuciones delegadas, precisamente la de disponer la clausura sobre establecimientos infractores. La resolución se fundamenta en el acta levantada por el respectivo Fedatario, quien actuó en cumplimiento del literal g) de la Séptima Disposición General de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, por lo que se concluye que el acto impugnado provino de autoridad competente y en aplicación del procedimiento legal respectivo.”

El tribunal se limita a mencionar que la resolución de clausura se fundamenta en el acta probatoria elaborada o levantada por el fedatario, quien, según el fallo, actuó en cumplimiento del literal g) de la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas. En el caso del párrafo subsiguiente analizamos in extensus este razonamiento.

4. Como decíamos el caso No. 529-00-RA es el jurídicamente más rico de los casos referentes a clausuras de la administración. Tomemos en cuenta las resoluciones de los dos reciente parágrafos, en donde se menciona que el acto administrativo se base en el acta probatoria del fedatario.

Ante el Tribunal Distrital Fiscal de Manabí se plantea acción de amparo constitucional en contra del Director Regional de Manabí del Servicio de Rentas Internas, por la resolución de clausura de un local comercial producida por el incumplimiento de obligaciones reglamentarias tributarias relativas a facturación, en donde se solicita se "declare la ilegalidad de la resolución de clausura (...) y ordene la reapertura del local".

Durante la audiencia respectiva, el recurrente, a más de otras alegaciones, con poco argumento y menos técnica de redacción, expresa un aspecto importante que debió ser considerado en todas las acciones de amparo efectuadas en contra de clausuras.

En la audiencia oral, el accionante reitera sus argumentos de la demanda y expone otros adicionales, aunque de manera atropellada, de los cuales se puede extraer una importante alegación.

Sostiene que nadie más que los Notarios pueden dar fe pública de los actos y que un fedatario no es tal, por lo tanto lo que afirme en el acta probatoria no puede considerarse la verdad. Este aspecto es fundamental y debió ser apreciado en su real dimensión al momento de resolver, claro, si el Tribunal hubiese profundizado en el análisis.

Por ello, surge la pregunta ¿Tienen potestad legal los fedatarios fiscales para dar fe pública del cometimiento de infracciones tributarias? El Tribunal Ad quem, el Distrital Fiscal de Portoviejo, resolvió razonando que "...no se ha demostrado procesalmente que quien suscribe el acta, San Lucas Peña Heiga, efectivamente haya sido nombrado como tal..."; que el acta probatoria "...no reúne las condiciones determinadas por el artículo

168 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con lo prescrito por el artículo 165 ibídem, ya que la Sala ha observado que el acta es pre-impresa y los espacios en blanco han sido llenados a mano, por lo mismo con distinta letra y tinta, lo cual se encuentra contrariando el artículo 26 del Reglamento sobre arreglo de procesos y actuaciones judiciales (sic). Añade el tribunal de instancia que la resolución de clausura no se encuentra fundamentada, ya que de acuerdo a la jurisprudencia -que la cita- “las actas de fiscalización deben contener los hechos que los fiscalizadores hayan observado, y, por lo tanto tales actas deben ser lo suficientemente explícitas y han de motivar con claridad y precisión los fundamentos de su actuación, razones por las cuales, declaran que los instrumentos públicos se tornan nulos, y aquello ningún juez puede convalidar, en consecuencia, **“declara nulo el acto administrativo expedido por el Director General del Servicio de Rentas Internas de Manabí** mediante resolución No. MA 0000130, de fecha 9 de mayo del 2000”, y ordena la inmediata reapertura del local clausurado.

El Tribunal Constitucional revocando la resolución apelada desechó la acción por improcedente, haciendo una extensa argumentación al respecto. De esta manera:

“...Que para determinar la procedencia de la acción planteada es preciso remitirse a aquello que es objeto de la impugnación, esto es "declare la ilegalidad de la resolución de clausura tantas veces mencionada y ordene la reapertura del local", es decir impugna la orden de clausura No. MA0000130 dictada por el Director Regional Manabí del SRI.

Que esta Sala y el Pleno del Tribunal han sostenido, de manera permanente, que la presunción de legitimidad de un acto administrativo implica que reúne requisitos de competencia por parte de la autoridad de la que emana el acto, esto es que al órgano público que él representa le esté atribuido por la Constitución o la ley la potestad para expedir el acto

administrativo, y que su contenido esté acorde con la normatividad vigente, que la causa efecto del mismo responda al Estado Social de Derecho, esto es de modo general al bien común, y que en la forma se haya cumplido con las normas de respeto al debido proceso.

Que contrariamente a lo que estima el Tribunal de alzada, en cuanto a la legalidad, relativa a que el ciudadano que aparece como fedatario, por lo ya manifestado, que es principio doctrinario del Derecho Administrativo, se presupone de Derecho la legalidad de los actos administrativos, por lo cual, quien los impugna debe demostrar su ilegalidad, en el caso que nos ocupa, la calidad de no fedatario debió demostrar el accionante, y no como lo ha hecho el juzgador inferior; y, en todo caso, el acta del fedatario no es el acto administrativo sancionador, sino que es el antecedente y fundamento para que se expida el acto ahora impugnado y que corre a fojas 2 de los autos. (El subrayado no consta en el original).

Que a fojas 10 de los autos corre copia de la Resolución No. 00015 de 25 de enero del año 2000, suscrito por la Directora General del Servicio de Rentas Internas, mediante el cual delegado a los Directores Provinciales la actuación a nombre de la administración pública en todo aquello que es de su legal competencia, incluyendo "la clausura de establecimientos infractores", a ello sumado el nombramiento de la autoridad y que corre a fojas 13 de los autos, permite establecer que la autoridad generadora del acto materia de la presente impugnación goza de capacidad para haberlo emitido.

Que en el caso sometido al presente análisis no es de evasión tributaria por falta o indebido pago del impuesto a la renta, como erradamente aprecia el inferior, sino que se trata de una evasión tributaria por la no entrega de factura, con lo cual se evade el pago del impuesto al valor agregado, como lo dispone la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, lo cual se encuentra sometido a las normas legales antes referidas, y, en todo caso, en lo referente a la legalidad, la impugnación

correspondía hacérsela ante ese mismo Tribunal pero por la vía jurisdiccional y no valiéndose del amparo constitucional, como erradamente lo ha hecho y lo ha admitido el Tribunal Fiscal de Manabí, y menos aún resolver en amparo constitucional la nulidad del acto administrativo, cuando, conforme lo manda expresamente el Art. 95 de la Constitución, el Juez Constitucional, en el caso de aceptar el amparo constitucional, únicamente suspende los efectos del acto administrativo impugnado.

Que habiéndose establecido la legitimidad del acto administrativo impugnado, no es preciso que se analicen los aspectos relativos a la violación de algún derecho constitucional por cuanto la ausencia de uno de los elementos constitutivos del amparo constitucional, tornan en improcedente la acción”.

El Tribunal -aunque debió- nunca analizó los aspectos referidos a establecer realmente la capacidad legal del ‘fedatario’ para dar fe de infracciones tributarias, como en cambio sí lo hizo el Tribunal de origen.

Con ello, habría podido establecer que los fedatarios no fueron ni son empleados ni funcionarios públicos, pues, no tenían, eran enrolados en base de contratos de prestación de servicios regulados por la -en ese entonces vigente- Ley de Prestación de Servicios Personales por Contrato (RO. No. 364 de 7 de agosto de 1973).

Los ‘fedatarios’ eran, pues, (¿son?) contratados por cortos periodos de noventa días como máximo, con contratos irrenovables en el mismo ejercicio económico e improrrogables, conforme lo disponía y lo autorizaba la antedicha ley, lo que, incluso, ha sido reconocido por el mismo Tribunal Constitucional.

Al tener ese tipo de vinculación civil, en esas condiciones, no podían dar fe del cometimiento de infracciones administrativas tributarias, ya que se contravenían lo establecido en el literal g) de la Disposición General

Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (Ley 24, RO Suplemento 181 de 30-04-1999), cuerpo legal que facultaba las clausura e incautaciones, que expresa mandatoriamente “Funcionario Competente.- La demostración de los casos que fundamentan las infracciones referidas en los literales precedentes, se hará en forma objetiva por el funcionario nombrado para el efecto por el Servicio de Rentas Internas, quien levantará, bajo su responsabilidad, actas probatorias que darán fe pública de las infracciones detectadas...”.

Por otra parte, es importante que el Tribunal mencione que la resolución administrativa de clausura se fundamenta en un acto previo, en este caso el acta probatoria levantada por el respectivo fedatario. Lo que el Tribunal lamentablemente no menciona es la relación que debe existir entre el acto administrativo definitivo y el o los actos administrativos previos, preparatorios o interlocutorios, como los llama la doctrina, que sirven para la conformación del acto definitivo.

Así pues, si primero se requería la existencia del acta probatoria del empleado de la administración con capacidad de dar fe pública y respecto a dicha calidad existía un vicio jurídico que anulaba el acto previo “...la administración (lo) puede dejar sin efecto un acto, sea porque adolece de un defecto capaz de anularlo sea porque ha dejado de corresponder a la necesidad o al interés público”

El resultado debió ser la aceptación del amparo constitucional por parte del Tribunal ya que el acto administrativo mediante el cual se resolvió la clausura no era válido porque se violó el procedimiento administrativo en su conformación (el acta probatoria) que es un “modo de producción de un acto” que “no puede ser producido de cualquier manera.”

“De este modo, el procedimiento administrativo aparece como unitaria de una pluralidad de operaciones expresadas en actos diversos realizados heterogéneamente (...), por varios sujeto u órganos, operaciones y actos

que, no obstante su relativa autonomía, se articulan en orden a la producción de un acto decisorio final.

(...) Unos y otros son actos administrativos, aunque con función y régimen diversos, y los actos procedimentales o de trámite gozan, no obstante estar ordenados a la producción final de la resolución, de singularidad y de la relativa autonomía (producen efectos procedimentales propios, tienen sus reglas propias de validez, incluso, en ocasiones, subprocedimientos específicos para su producción, tienen causa propia, pueden ser anulados independientemente, etc.)

(...) El procedimiento administrativo no es la expresión de un supuesto acto complejo unitario, desenvuelto a través del tiempo y en el cual participan sujetos y órganos diversos; no es una 'forma de integración' de una sola voluntad administrativa que se nutre de diferentes procedencias, no es un acto compuesto. No es, en efecto, un acto complejo, es más bien un complejo de actos, todos ellos instrumentales o auxiliares del acto final, resolutorio o conclusivo, sin mengua de su sustantividad jurídica independiente. (...)

El procedimiento es, pues, un cauce necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así a la condición de validez de éstos.”¹³³

5. El presente caso es similar al anterior, el No.080-2002-RA, al anterior y la argumentación expuesta allí es aplicable al presente caso, el cual se lo ubica para establecer continuidad la reiteración tanto en el análisis del tribunal aunque también en su superficialidad. En este, la Administración tributaria clausura un local por incumplimiento en la facturación, decidiendo el Tribunal la legitimidad del acto, revocando la resolución adoptada por el Juez de instancia y desechando el amparo propuesto. Menciona igualmente que la resolución se afianza en el acta del fedatario. Así:

“QUINTA.- Corresponde, en primer lugar, el análisis en torno a la legitimidad del acto impugnado, al efecto, cabe decir que no existe acto ilegítimo pues de la revisión del proceso se encuentra que el acto materia de la presente acción, consistente en la resolución de clausura del establecimiento comercial denominado "Droguería Pasteur", fue emitido por el Director Regional del Servicio de Rentas Internas del Litoral, quien, tiene como atribuciones delegadas, precisamente la de disponer la clausura sobre establecimientos infractores. La resolución se fundamenta en el acta levantada por el respectivo Fedatario, quien actuó en cumplimiento del literal g) de la séptima disposición general de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, así como también en el Código Tributario en los artículos 70 y 349, por lo que se **concluye que el acto impugnado provino de autoridad competente y la aplicación del procedimiento legal respectivo.**

SEXTA.- La inexistencia de acto ilegítimo de autoridad pública determina que los presupuestos para la garantía de amparo constitucional no se presenten en esta causa...”.

6. En el caso signado con el No. 796-00-RA sustanciado por similares circunstancias, razona el Tribunal y niega la acción de amparo constitucional interpuesta por improcedente, entre otras por las siguientes consideraciones:

“...Que, de fojas 18 del expediente de instancia aparece copia certificada del acta probatoria No. 0001178 G, en la que se determina con claridad meridiana que el local comercial "Aromas y Recuerdos" no procedió a entregar comprobante de venta, de un collar al fedatario;

“...Que, sin lugar a dudas el acta probatoria del fedatario, establece en forma clara que la no entrega de comprobantes de venta es una omisión flagrante cometida por el establecimiento de la referencia; la resolución emana de autoridad competente, esto es, del señor Director Regional del Servicio de Rentas Internas; su contenido se sujeta de manera

concordante con la disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas; el procedimiento para la clausura ha seguido con rigor, dentro del proceso de marras, las normas del debido proceso; en cuanto a la causa-objeto, en el presente caso se determina con claridad que cumple con el objetivo de la recaudación de impuestos por parte del Estado;

Que, por lo expuesto, el acto impugnado, esta **Sala lo considera legítimo**, razón por la que en el análisis de la presenta causa resulta inoficioso considerar si se ha producido un daño grave e inminente, así como también si existen violaciones a los derechos subjetivos de la accionante...”;

Nótese que el tribunal en esta resolución menciona expresamente la existencia necesaria e importante -que debió estar presente siempre en este tipo de controles- de la flagrancia de la infracción, la cual, según el Tribunal, está establecida por el acta probatoria del fedatario. Este caso sirve de partida para evidenciar un ‘doble rasero’ del Tribunal, al contradecirse con el caso que a continuación se analiza, en el párrafo subsiguiente.

7. Como decíamos es extraño que, a diferencia de lo sostenido por el Tribunal en la resolución anterior, en el caso No. 0911-06-RA se rechace un amparo contra una clausura derivada de control de facturación, en donde -a pesar que no se la alega- es evidente la inexistencia de la flagrancia.

El caso se refiere a que el día 21 de abril de 2006 a las 12h00 se presentaron en un local comercial los fedatarios con la fuerza pública, comunicando que en el establecimiento se había hecho un control de facturación mediante compras simuladas el día anterior, es decir, el 20 de abril de 2006, ‘a eso de las 16h00’ y que no se había entregado el

comprobante de venta, procediendo a clausurar el local, exhibiendo la resolución del Director Regional.

El juez de primera instancia niega el recurso y el Tribunal Constitucional lo confirma mencionando en el considerando cuarto de su resolución que:

“...la clausura se respalda en la Disposición General Séptima de la Ley 99-24 de Reforma a las Finanzas Públicas (RO 181-S del 30 de abril de 1999) Y, a pesar de que el Tribunal recuerda que dicha disposición menciona que “En el caso contemplado en el numeral iii) de la letra a) de esta disposición -referente a la clausura- no será necesaria la notificación si se comprueba de manera flagrante la no entrega de los comprobantes de venta o la entrega de los mismos sin que se cumplan los requisitos legales o reglamentarios. En este caso la clausura será automática...”

Si, como ha dicho el Tribunal, la clausura se produce por una omisión flagrante es inaceptable que por el cometimiento de una infracción el día 20, se proceda a sancionarla con clausura el día 21, porque la flagrancia que la ley exige ya no existe. Según dice la doctrina **“flagrante proviene del latín flagrans, antis, es decir que se está ejecutando (...) Sostiene Bramont-Arias que hay flagrancia cuando la comisión del delito es actual y en esa circunstancia su autor es descubierto o cuando el agente es perseguido y detenido inmediatamente después de haber cometido el delito o cuando es sorprendido con objetos o huellas que revelan que viene de ejecutarlo”**. Indudablemente el debido proceso del contribuyente se habría violentado, se habría cumplido con la norma y el tribunal no aplicó jurisprudencia que venía manejando. Con casos como este, se explica que existan autores que se oponen a las facultades sancionatorias de la administración, como ya hemos referido al inicio de este sub capítulo 37.. Consideramos que el amparo debió ser concedido.

8. Los casos No. 0166-2003-RA; No. 052-2000-RA; y, No. 387-2005-RA los compendiamos y analizamos en un solo párrafo ya que,

en ellos, el Tribunal ha razonado que el amparo constitucional no es la vía para impugnar la clausura efectuada por los controles por la administración tributaria producto de en el cumplimiento el actual Reglamento de Comprobantes de Venta y de Retención, más conocidos como controles de facturación. En el caso No. 0166-2003-RA el Tribunal Constitucional razona: "...Que de autos consta que el Servicio de Rentas Internas constató el incumplimiento flagrante de la normativa contenida en la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas por parte del señor Diego Héctor Naranjo Parra. Al efecto, se levantó un acta probatoria de la infracción que sirvió de antecedente para que el Director Regional Norte del Servicio de Rentas Internas imponga la sanción de clausura al tenor de la norma legal citada.

Que el inciso final de la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 181 de 30 de abril de 1999, dispone: "Los tribunales distritales de lo Fiscal resolverán, en el plazo máximo de diez (10) días, las impugnaciones a las resoluciones de clausura que imponga la Administración Tributaria. La resolución de los tribunales distritales de lo Fiscal se dictará sobre la base del expediente formado por la Administración y de las pruebas que presente el sujeto pasivo al impugnar la clausura;". En consecuencia, la ley ha determinado el procedimiento para impugnar la clausura motivo de esta acción de amparo, razón por la que no es competencia del Tribunal Constitucional pronunciarse al respecto, más aún si el accionante no ha demostrado procesalmente violaciones a derechos y garantías protegidos por nuestra Carta Magna...".

En el caso No. 052-2000-RA menciona:

"...CUARTO.- En el caso, el acto impugnado fue emitido por la autoridad competente, el Director Regional del Servicio de Rentas Internas, quien

procede de conformidad con la Ley de Reformas a las Finanzas Públicas, publicada en el R.O. 181 del 30 de abril de 1999, en cuya Disposición General Séptima, en los literales: a), b) y c) se establecen: la Clausura, el Procedimiento de la Clausura y el Auxilio de la Fuerza Pública, respectivamente, disposiciones que guardan concordancia con el Art. 349 numeral 6 y Art. 360 del Código Tributario. Según esta normativa, la no entrega o entrega sin requisitos legales o reglamentarios de comprobantes de venta, es causal de clausura por el lapso de siete días, y tienen como antecedente el sistema de control y verificación de "compras simuladas", que constituyen las Actas Probatorias suscritas por los Fedatarios Fiscales y que dan fe de las infracciones detectadas. Cabe precisar que las personas perjudicadas pueden impugnar de estas clausuras o incautaciones provisionales ordenadas por la autoridad administrativa ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal debiendo el Servicio de Rentas Internas responder por los daños y perjuicios irrogados al contribuyente; por tanto, estas medidas adoptadas por el SRI, no acarrearán la inminencia de un grave daño, pues existen canales o instancias que franquea la propia ley y reglamento de la materia para exigir reparación del daño..."

En el caso No. 387-2005-RA inadmite el amparo porque considera que:

"OCTAVO.- Que, del análisis del expediente, y en concreto del acto impugnado, no se ha encontrado evidencia alguna de que el mismo vulnere derechos constitucionales subjetivos de la compañía accionante, sin que se discute acerca de la legalidad del contenido de la Resolución No. RMA-ATIRECL-200500001, materia que no compete resolver a esta Sala. En relación a lo cual el asunto que se ha puesto a conocimiento de este Tribunal es un asunto de legalidad, por la cual, la acción propuesta por la compañía accionante deviene en improcedente..."

NOVENA.- Que, la vía pertinente para ventilar este tipo de actos administrativos emanados de la administración tributaria es la contencioso

tributaria, la misma que está determinada en el Art. 217 del Código tributario...” terminando por recordar el texto del literal a) de la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de la Finanzas Públicas, respecto a que las impugnaciones de clausuras se ventilarán ante los Tribunales Distritales de lo Fiscal...”.

Claramente el razonamiento no tiene base. Existe precedentes jurisprudenciales del TC al respecto, existe normativa clara en el ámbito constitucional, que faculta a los jueces de la materia a analizar -como se ha sostenido- no solamente los actos administrativos sino los actos u omisión ilegítima de autoridad pública, sin hacer diferenciaciones referidas si pertenecen o no a la materia tributaria, lo cual analizamos en el punto 3.7.3., párrafo I. Por ello, lo aseverado por el Tribunal se aparta de toda lógica y de toda norma constitucional, sea material o formal.

9. En el caso No. 138-03-RA la Administración tributaria procede a clausurar en local equivocado. A pesar de ello se niega el amparo propuesto por el afectado.

La Compañía FARMANDINA S.A., deduce acción de amparo constitucional, en contra del SRI indicando que funcionarios de dicha entidad procedieron a imponer sellos de clausura en la única puerta de ingreso y salida con que cuenta el edificio en donde funciona la empresa, sin exhibir la orden de autoridad competente, y limitándose a indicar que cumplen la orden de clausurar la compañía CALOX ECUATORIANA S.A., por falta de presentación de declaraciones tributarias.

Menciona que los fedatarios fueron comunicados que en el edificio no funcionaba dicha compañía desde hace cuatro meses, que FARMANDINA S.A. no tenía ninguna disposición de clausura y que en el inmueble se encontraban laborando aproximadamente 45 trabajadores de ésta última empresa. Sin embargo de ello, procedieron a cerrar la única puerta de entrada y salida del edificio e impusieron los sellos de clausura,

impidiendo el ingreso o salida del edificio, quedando los trabajadores en su interior prácticamente privados de su libertad.

Indica el actor que los representantes de la empresa hicieron intervenir a un Notario Público para que dé fe de los hechos, quien dejó constancia de lo sucedido, levantó los sellos para que salgan las personas cautivas, y ordenar el nuevamente el cierre del local.

Menciona finalmente que, en vista que la compañía recurrente no podrá ejercer su actividad económica hasta que no se levante la injusta clausura, lo cual viola los numerales 8, 16, 23, 26 del artículo 23; y, los numerales 10 y 12 del artículo 24, de la Constitución Política de la República, solicita se ordene la inmediata apertura de la puerta única del edificio.

El Juez de lo Civil deniega el amparo, de lo cual FARMANDINA S.A. apela. El Tribunal confirma la resolución diciendo:

“...CUARTA.- La sanción de clausura impuesta a CALOX ECUATORIANA S.A., ejecutada mediante la fijación de sellos, proviene de autoridad que tiene competencia para dictarla, se enmarca en las atribuciones que le conceden la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas, el Código Tributario, Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, Ley de Registro Único de Contribuyentes y Resolución No. 206, de la Directora General del Servicio de Rentas Internas y no es consecuencia del abuso o de la arbitrariedad, es legítima, sin visos de ilegitimidad, es realizada en la calle Boyacá No. 612 intersección Padre Solano de la Ciudad de Guayaquil, lugar en el que tiene registrada la actividad económica principal la Empresa sancionada.

QUINTA.- Ante la falta de acto ilegítimo de autoridad competente, no es necesario analizar los otros dos elementos que configuran la procedencia de la acción de amparo constitucional.

SEXTA.- Si por efecto de la fijación de sellos de clausura en la puerta única de entrada y salida del edificio No. 612 de la calle Boyacá, resultó afectada la Compañía FARMANDINA S.A., mal se haría al sostener que el acto es ilegítimo, pues la clausura impuesta fue a CALOX ECUATORIANA S.A., y no a aquella, y si los sellos de clausura fueron puestos en la puerta principal, es por las circunstancias que rodearon en el momento obligando inclusive al concurso de la fuerza pública...”.

De lo narrado se evidencia una grave negligencia de la Administración tributaria tanto al momento de hacer los respectivos procesos de ‘inteligencia’ previa para la imposición de la sanción, los cuales maneja la unidad de fedatarios, como los de aplicación efectiva de la clausura. Era, pues, evidente que se estaba imponiendo una sanción con información o registros desactualizados.

Por otro lado, la resolución del Tribunal es lamentable, no sólo porque no profundiza en el caso, refiriéndose de manera simplista a que el problema por el que se recurre radicaría supuestamente en el problema de la ‘puerta de entrada’ compartido entre dos empresas, sino al hecho que el sujeto pasivo que debía recibir la sanción no tenía como su domicilio en lugar designado para su ejecución ‘desde hace cuatro meses’, lo cual no fue rebatido en el proceso por la administración, sino porque evidentemente se afectaba el derecho a la seguridad jurídica del recurrente y, con ello, la de todos los contribuyentes y responsables, por errores imputables a la administración, por lo que con acierto se dice que “...la aplicación de penas por la administración carece, en principio, de justificación dentro del Estado de Derecho...”.

10. En el caso No. 418-2001-RA, el Tribunal recoge que la resolución de clausura, como todo acto administrativo, tiene una presunción de legalidad que debe destruirse con sentencia ejecutoriada y no solamente con la proposición de acciones judiciales o la interposición de recursos ante los tribunales fiscales. Es más, la

interposición de dichas acciones no podría impedir el cumplimiento de las sanciones dispuestas en dichas resoluciones.

Se demanda amparo constitucional en contra del Director Regional Centro del SRI, manifestando que se ha procedido a ejecutar la Resolución de Clausura de No Declarantes No. 680 a pesar de que el recurrente había antes interpuesto una acción de impugnación contra dicho acto administrativo ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal de Quito, por lo cual considera que debe evitarse la aplicación de la clausura.

El Tribunal Constitucional confirma la resolución del inferior y niega el amparo argumentando que:

“QUINTO.- Se evidencia la ausencia del acto u omisión ilegítimos de la autoridad pública violatorio de derechos de la persona jurídica, ya que como se ha señalado, la Dirección Regional Centro del Servicio de Rentas Internas ejercita su acción dentro del marco legal establecido, desapareciendo así uno de los principales elementos que dan lugar a la acción de amparo: la ilegitimidad del acto. No es suficiente que un acto impugnado aparezca como ilegítimo, ya que sólo cuando se viola en forma clara y concreta derechos subjetivos constitucionalmente reconocidos o tratados internacionales vigentes, y se cause daño grave e inminente, procede la acción de amparo constitucional, circunstancia que i aparece en el presente caso, ya que no existe una resolución en firme por parte del Tribunal Distrital de lo Fiscal de la Provincia de Pichincha, instancia ante la cual se ha impugnado el acto administrativo de clausura y que deberá resolver sobre la procedencia o no de la medida, por ser de su competencia; por tanto, son asuntos extraños a la jurisdicción constitucional...”.

El fallo es acertado, y lo sostenido por la parte actora improcedente. De acuerdo al Art. 68 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva¹³⁷, los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad. Este principio no se afecta y su ejecución no puede impedirse,

en general, con la sola proposición de demandas judiciales sino con la resolución o fallo que se produce como resultado de dichas demandas, de acuerdo a lo que establece el Art. 76 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa¹³⁸. Claro que es menester dejar en claro que existen ciertas excepciones, particularmente para el caso de la ejecución del acto administrativo, según lo establecido en el mismo Estatuto en su Art. 189.

11. En el caso Nro. 594-2002-RA se interpuso por parte de un Notario Público acción de amparo contra el Director General Regional Sur del SRI alegando que sin ningún procedimiento legal, sin intervención de su representante legítimo, de manera abusiva y arbitraria, se ordenó la clausura por siete días del local de la Notaría Trigésima Quinta del Cantón Guayaquil 'a través de un papel apócrifo, sin firma de responsabilidad, sin firma de funcionario que lo ordene'.

El Juez resuelve conceder el amparo constitucional y suspender de manera definitiva los efectos de la orden de clausura impuesta. Con voto de mayoría se revoca la resolución del juez de instancia y se niega el amparo por improcedente, refiriendo lo establecido en la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, (RO. Suplemento Nro. 182 de 30 de abril de 1999), relativa al control efectivo de los contribuyentes y las recaudaciones.

"...Que, consta del proceso copia certificada de la resolución de clausura Nro. GU00002198 emitida por el Director Regional del Servicio de Rentas Internas Litoral Sur, impugnada en esa acción, en la que se hace referencia al acta probatoria Nro. 0000116640 de 20 de agosto del 2002 en la que se señala que el establecimiento denominado Notaría Trigésima Quinta ha cometido la infracción tributaria consistente en la no entrega de comprobante de venta. Consta del proceso también copia certificada de la mencionada acta probatoria suscrita por la fedataria responsable, en

cumplimiento de lo que dispone el literal g) de la Séptima Disposición General de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas que señala: "La demostración de los casos que fundamentan las infracciones referidas en los literales precedentes, se hará en forma objetiva por el funcionario nombrado para el efecto por el Servicio de Rentas Internas, quien levantará, bajo su responsabilidad, actas probatorias, que darán fe pública de las infracciones detectadas", por lo tanto, se concluye que habiendo incurrido en infracción flagrante, el accionante ha sido sancionado aplicando la normativa pertinente, por autoridad competente;

Que, la clausura de la Notaría Trigésima Quinta del cantón Guayaquil resuelta por el Director Regional del Servicio de Rentas Internas Litoral Sur obedece a la falta de entrega de facturas, boletas o notas de venta a que están obligados los sujetos pasivos, aún cuando las ventas o servicios prestados no se encuentren gravados o tengan tarifa cero, conforme prevé el artículo 62 de la Ley de Régimen Tributario interno, por lo que la afirmación del accionante respecto a que se le ha sancionado por facturar con tarifa cero debiendo facturar con el 12%, supuestamente incumpliendo el Reglamento vigente, al que considera violatorio a la Ley y a la Resolución del Tribunal fiscal, se aparta de la realidad de los hechos; y,

Que, la inexistencia del acto ilegítimo determina que la presente causa no reúna los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo...".

El fallo de minoría¹³⁹ tiene un buen razonamiento con él se quiso confirmar la resolución del juez de instancia; y, en consecuencia, aceptar el amparo, dice:

"...Que, la Regional Sur del Servicio de Rentas Internas, sin instruir procedimiento legal alguno, sin que se haya delegado en debida y legal forma el ejercicio de la atribución de intervenir y clausurar tal cuál es la exigencia del literal a) de la Disposición General Séptima de la Ley de Reforma de las Finanzas Públicas, es decir sin la concurrencia de

representante legitimado para intervenir; y, lo que es peor, con Informe de Intervención y Citación para Regularización Nro. 3286 (fojas 18) sin fecha y sin firma de responsabilidad, procede a clausurar por siete días la Notaría Trigésima Quinta del Cantón Guayaquil. Es decir, esta actuación, constituye un acto ilegítimo de la autoridad que evidentemente viola las normas del debido proceso y el ejercicio del derecho a la defensa...”.

Ahora bien, como lo menciona el voto de minoría y ha alegado el accionante, se notificó una resolución sancionatoria sin fecha, sin firma y sin identidad del funcionario responsable, por lo que el Tribunal con su fallo de mayoría, tuvo un yerro preocupante, ya que ese tipo de omisiones reflejan un accionar de la administración -por decir lo menos- ‘deportivo’, que causa indefensión especialmente en procedimientos de tanta gravedad.

El acto de clausura así ejecutado era ineficaz, y como bien dice Queralt, cuando se refiere a la notificación de los actos tributarios, diciendo que éstos son “...instrumento(s) del conocimiento por los interesados de los actos de la administración’ (STS de 8 de julio de 1996), siendo su finalidad básica la de ‘lograr que el contenido del acto llegue realmente a conocimiento de su natural destinatario, en toda su integridad sustantiva y formal y en una fecha indubitada susceptible de efectuar sin dificultad el cómputo del plazo previsto para que el interesado pueda actuar válidamente en defensa de su derecho’ (STS de 14 de octubre de 1992)...”.

Además, es evidente que el acto administrativo en que se resolvía la clausura al no ser notificado en legal forma carecía de eficacia y vigencia, porque la notificación:

“Es una formalidad que debe cumplirse en un momento o instante determinado para que el acto no sea solamente válido sino perfecto. El cumplimiento de ciertas formalidades como la notificación o publicación reviste de eficacia al acto administrativo válido y al mismo tiempo lo

vuelve perfecto. Estos procedimientos como la notificación o publicación cumplen dos funciones: la primera se enmarca dentro de la ejecución del acto; y la segunda determina con exactitud el momento o el instante a partir del cual entra en vigencia el acto administrativo, en vista del cual, el interesado podrá plantear los recursos legales concernientes a su derecho de defensa. La eficacia nos hace entender que en el camino del acto administrativo no deben existir obstáculos basados en derecho que lo vuelvan ineficaz al acto.

Cabe recalcar que si falta algún elemento esencial, el acto administrativo es nulo; pero si falta alguna formalidad para la eficacia del acto, puede completárselo. La falta de alguna formalidad como la notificación o publicación no da lugar a que pueda considerarse lesivo al acto; sin embargo, la falta de eficacia y de vigencia lo vuelve imperfecto al acto, (sic) por lo tanto, no puede producirse los efectos jurídicos esperados.”

Finalmente cabe decir que la jurisprudencia también se ha pronunciado en ese sentido, cuando ha dicho que: “El acto administrativo, llámese acuerdo, resolución o decisión, no se entiende acabado hasta que se notifica debidamente, porque la notificación es, en cierto modo, la última fase de la elaboración de un acto administrativo. Es la diligencia que complementa y concluye una determinación de la Administración Pública.

Sin ella, esta queda incompleta, el acto administrativo no logra plena sustantividad. Si la notificación no se practica y falta a tal elemental deber, el plazo para interponer recurso se contará desde el momento en que el interesado se dé por notificado”.

12. En los casos No. 0166-2003-RA y No. 0478-2000-RA se demanda amparo contra clausura y a pesar de la no comparecencia de la administración se niegan los amparos, lo que sería tanto un problema de legislación tributaria sino más bien un problema de normativa procedimental constitucional.

En el caso No. 0166-2003-RA el representante de un local comercial dedicado a café, bar y restaurant, interpone acción de amparo constitucional en contra de la Directora General del SRI, por la clausura de la que ha sido objeto el local "BOGARIN" y alega irregularidades en el procedimiento de control y de sanción¹⁴³. Alega que se ha violado el artículo 23, numerales 3, 15, 17, 26 y 27; el artículo 24, numerales 7, 10, 11, 12, 13 y 17 de la Constitución Política de la República; y, los Arts. 8 y 25 de la Declaración de Derechos Humanos.

En la audiencia pública sólo compareció el actor quien hizo uso de sus derechos y se ratificó en los fundamentos de la demanda. Extrañamente, la entidad demandada, pese a estar notificada legalmente, no compareció. Con posterioridad a la audiencia la Directora General del SRI presenta por escrito sus argumentos en contra de la demanda.

El Juez resolvió desestimar el recurso de amparo constitucional propuesto y el Tribunal, en base de los siguientes Considerandos, confirmó la resolución subida en grado, negando el amparo:

"...Que de autos consta que el Servicio de Rentas Internas constató el incumplimiento flagrante de la normativa contenida en la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas por parte del señor Diego Héctor Naranjo Parra. Al efecto, se levantó un acta probatoria de la infracción que sirvió de antecedente para que el Director Regional Norte del Servicio de Rentas Internas imponga la sanción de clausura al tenor de la norma legal citada.

Que el inciso final de la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 181 de 30 de abril de 1999, dispone: "Los tribunales distritales de lo Fiscal resolverán, en el plazo máximo de diez (10) días, las impugnaciones a las resoluciones de clausura que imponga la Administración Tributaria. La resolución de los tribunales distritales de lo Fiscal se dictará sobre la base del expediente formado por la

Administración y de las pruebas que presente el sujeto pasivo al impugnar la clausura;". En consecuencia, la ley ha determinado el procedimiento para impugnar la clausura motivo de esta acción de amparo, razón por la que no es competencia del Tribunal Constitucional pronunciarse al respecto, más aún si el accionante no ha demostrado procesalmente violaciones a derechos y garantías protegidos por nuestra Carta Magna.

Asimismo, pero en el caso No. 478-2000-RA, sustanciado por clausura derivada por controles de facturación, sucede similar caso sui generis; así, el SRI no comparece a la audiencia y gana el caso.

El Tribunal menciona:

“TERCERA.- No obstante que el Director Regional del Servicio de Rentas Internas Litoral Sur, no compareció personalmente o por medio de representante a la Audiencia Pública, con las constancias procesales se determina que el acto contenido en la Resolución de Clausura No. 0000047, Facturación, emitida por la Dirección Regional del Servicio de Rentas Internas Litoral Sur, es proveniente de autoridad pública, con facultades para tal comportamiento ante la no entrega del comprobante de venta, es caracterizado por la equidad y justicia, es legítimo, circunstancias que hacen innecesario el análisis de los otros dos elementos que son indispensables para la procedencia del recurso de amparo constitucional...”.

Consideramos que, si cualquier demandado dentro de un procedimiento de amparo constitucional no comparece a juicio, pierde la oportunidad de alegar en su beneficio, porque el sistema oral tiene como principio la inmediación de las partes con el juzgador. Por ello, la no comparecencia de una de las partes produce que aquél no tenga los elementos para resolver, por lo que procede la aceptación de la acción. Injurídico -y creería yo hasta descabellado- sería analogar las audiencias de amparo a las audiencias y juntas de conciliación civiles, en donde la inasistencia del

demandado ocasiona el efecto de la alegación de negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda.

Más aún, tanto en la Ley de Control Constitucional como en su espíritu, la contradicción oral de pruebas y argumentos es el elemento primordial del sistema procesal constitucional. De la siguiente manera: En lo referente a la acción de inconstitucionalidad, en el artículo 20: "...Cuando una de las partes lo solicite expresamente el Tribunal Constitucional podrá convocar a una audiencia pública para que las partes expongan oralmente..."; en lo referente a la acción de amparo, en el artículo 49 expresa: "En el mismo día en que se plantee el recurso de amparo, el juez o tribunal, convocará por una sola vez y mediante comunicación escrita, a las partes para ser oídas en audiencia pública..."; en el artículo 50 dispone: "(...) La no comparecencia a la audiencia de la autoridad acusada del acto materia del amparo o de su delegado no impedirá que aquella se realice, ni que el juez o tribunal adopte su resolución..."; y, en la acción de dirimencia de conflictos de competencia, manda el artículo 29: "...

Recibida la contestación o vencido el término para contestarla, el Tribunal podrá, si lo solicita una de las partes, convocar a una audiencia pública para que ellas expongan oralmente...".

Por lo tanto, los fallos descritos serían ilegales, ya que el procedimiento oral es el aplicable para las acciones constitucionales, particularmente en el amparo. La falta de contradicción en audiencia ocasiona la aceptación del amparo, salvo casos muy excepcionales, de evidente o manifiesta ilegalidad de la acción, lo cual queda a la subjetividad del juzgador, como por ejemplo, la interposición de amparo contra un acto de gobierno de las funciones ejecutiva o legislativa; o contra un acto normativo de las instituciones cuyos directivos son cuerpos colegiados; o, contra un fallo judicial, que por disposición de la ley está claramente prohibido. Vale decir que se pueden dar -y de hecho se dan- casos de violación del debido

proceso de los ciudadanos dentro de los procesos judiciales, lo cual debería ser susceptible de revisión por parte de la justicia constitucional.”

La Constitución del Ecuador, en el año 2008, incorporo ciertas reformas en donde se dio mas prioridad a los ciudadanos ecuatorianos en cuanto a sus derechos, mismos que no pueden ser vulnerados, dando la opción a presentar una Acción de Protección sometida a la sana crítica de los jueces quienes se pronunciaran si existen o no violaciones a normas constitucionales.

Según lo que señala **Patricia Leiton (1997: Internet)**, la principal razón de incrementar el número de clausuras para crear riesgos subjetivos en los contribuyentes tiene por propósito aumentar la recaudación fiscal, siendo esto un error, puesto que los bajos ingresos fiscales no son la causa de los desequilibrios de la mayoría de nuestros gobiernos, sino los excesivos gastos. Cuando el FMI obliga a los gobiernos irresponsables a una mayor recaudación fiscal, no está castigando a los funcionarios derrochadores, sino a los ciudadanos productivos.

Según **Luis Pazos (2007: Internet)**, en su artículo “Tributación incremento clausura de negocios”, el aumento de clausuras en el país se han incrementado con el propósito de que se cumplan los deberes formales de los contribuyentes. Ecuador no es el único país que sufre de este tipo de represión, ya que según este reportaje manifiesta en Perú, también se ha convertido en una práctica habitual.

No existe muchos estudios al respecto, el autor **Javier Bustos (2007: 114-115)**, en su trabajo El Impuesto al Valor Agregado y el Régimen de Facturación en el Impuesto a la Renta, da una breve descripción de la clausura y el procedimiento que actualmente utiliza el Servicio de Rentas Internas a nivel país.

2.2. FUNDAMENTACIONES

2.2.1. Fundamentación filosófica

La presente investigación se fundamenta en el paradigma positivista, el mismo que según **Luis Gerardo Meza Cascante, (2009: Internet)** es un conjunto de reglamentaciones que rigen el saber humano y que tiende a reservar el nombre de “ciencia” a las operaciones observables en la evolución de las ciencias modernas de la naturaleza. Durante su historia, dice este autor, el positivismo ha dirigido en particular sus críticas contra los desarrollos metafísicos de toda clase, por tanto, contra la reflexión que no puede fundar enteramente sus resultados sobre datos empíricos, o que formula sus juicios de modo que los datos empíricos no puedan nunca refutarlos.

2.2.2. Fundamentación legal

- La **Ley para la reforma de las finanzas públicas (Ley N0. 99-24)**, en la Clausula SEPTIMA se señala: "Para el fiel cumplimiento de las disposiciones de esta ley, se establece los siguientes instrumentos de carácter general para el efectivo control de los contribuyentes y las recaudaciones:

Clausura.- La clausura es el acto administrativo de carácter reglado e impugnabile, mediante el cual el Director del Servicio de Rentas Internas, por sí o mediante delegación, clausura los establecimientos de los sujetos pasivos, cuando estos se hallen incurso en cualquiera de los siguientes casos:

Falta de declaración, por parte de los sujetos pasivos, en las fechas y plazos establecidos para el efecto, aun cuando en la declaración no se cause impuestos;

No proporcionar la información requerida por la Administración Tributaria, en las condiciones que pueda proporcionar el contribuyente;

No entregar los comprobantes de venta o entregarlos sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios;

La clausura que no podrá ser sustituida con sanciones pecuniarias, se aplicara sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.

Procedimiento de Clausura.- para los casos determinados en los números i) y ii) del literal a) de esta disposición, la Administración Tributaria notificará al sujeto pasivo concediéndole el plazo de diez (10) días para que cumpla las obligaciones tributarias en mora o justifique objetivamente su incumplimiento; de no hacerlo, la Administración Tributaria procederá a imponer la sanción de clausura, que será ejecutada en el plazo de un día contado desde la fecha de notificación.

Esta clausura no se levantara mientras no se satisfagan las obligaciones en mora, sin perjuicio de otras sanciones que fueren aplicables.

En el caso contemplado en el numero iii) del literal a) de esta disposición, no será necesaria notificación si se comprueba de manera flagrante la no entrega de comprobantes de venta o la entrega de los mismos sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios. En este caso la clausura será automática.

Para los casos previstos en el literal a), la clausura será de siete (7) días.

- En el **Código tributario**, Registro Oficial 242, del 29 de diciembre del 2007, Libro Cuarto Del Ilícito tributario, Título Disposiciones Fundamentales, Capítulo IV De las sanciones, en el Art. 323, se señala las Penas aplicables a las infracciones, según el caso, en el numeral 6. se señala “Clausura del establecimiento o negocio”

En el Art. innumerado siguiente al 329, del mismo modo señala “Clausura del establecimiento.- Salvo casos especiales previstos en la ley, la clausura de un establecimiento no podrá exceder de tres meses, y podrá ser levantada o suspendida en su ejecución, por la misma autoridad que la ordenó, siempre que se compruebe haberse subsanado la causa que determinó la imposición de la pena, satisfecho las obligaciones y cumplido las otras sanciones que se le hubieren impuesto.”

- En lo relacionado a los derechos que poseen los ciudadanos ecuatorianos la **Constitución Política de la República del Ecuador**, Registro Oficial 449, del 20 de octubre del 2008. En el Título II Derechos de protección, Capítulo octavo Derechos de protección, Art. 76, numeral 7, el literal menciona en el literal a) los siguiente “Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y en el literal b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

2.3. CATEGORÍAS FUNDAMENTALES

2.3.1. Visión dialéctica de conceptualizaciones que sustentan las variables del problema

2.3.1.1. Marco conceptual variable independiente

La arbitraria aplicación de la sanción de clausura se ha convertido en una práctica habitual utilizada por la Administración Tributaria Central para generar un riesgo subjetivo en la cadena de comercialización y que ha definido la Institución, para garantizar de manera adecuada y óptima el correcto cumplimiento de los deberes formales que tienen los contribuyentes.

La clausura tributaria según Acopiadores CBA **(2009: Internet)** la define como el cese de la actividad durante un determinado lapso de tiempo y la aplicación de una multa.

Se aplica ante incumplimientos a los deberes formales, y tiene una repercusión negativa tanto en el aspecto económico como en lo relativo a la publicidad que tiene aparejada la medida.

El bien jurídico protegido es la facultad de verificación y control de la Administración, pero la jurisprudencia en distintos fallos expresó que este no es el único fin que se persigue sino también se protege por ejemplo la igualdad tributaria.

2.3.1.2. Marco conceptual variable dependiente

Dentro del marco conceptual de la variable dependiente, comenzaremos exponiendo la definición de derechos ciudadanos en el aspecto legal, que según **Jorge A. Portocarrero (2005: Internet)** manifiesta son Derechos Fundamentales como principio y fin en la defensa de la persona humana, deben ser los criterios inspiradores de la interpretación y aplicación jurídica en los Estados Democráticos de Derecho. En la estructura normativa, los Derechos Fundamentales aparecen consagrados en la Constitución cobrando prelación sobre los demás derechos adjetivos que complementan la vida en sociedad del hombre.

Así derechos fundamentales como el derecho a la dignidad, a la vida, a la integridad personal, libertad, debido proceso, libertad de pensamiento, participación, intimidad y los derechos económico – sociales son la piedra angular sobre la cual descansa la superestructura jurídica de las democracias. Los derechos fundamentales son la expresión de un ordenamiento libre ya realizado y al mismo tiempo son el presupuesto para que este se reconstruya continuamente a través del ejercicio individual de las libertades por parte de todos.

Estos derechos fundamentales tienen un rango que podríamos denominar como bien jurídico constitucional; así, se configuran en el fondo legitimador de los cuerpos legales nacionales y supranacionales, siendo la dignidad humana, más allá de derecho fundamental, su razón de ser, límite y fin.

Existen varios derechos consagrados en la constitución actual, por motivos de este trabajo mencionaremos algunos de ellos.

El derecho al trabajo según la enciclopedia Wikipedia (2009:Internet), manifiesta que el Derecho laboral (también llamado Derecho del trabajo o

Derecho social) es una rama del Derecho cuyos principios y normas jurídicas tienen por objeto la tutela del trabajo humano, productivo, libre y por cuenta ajena. El derecho laboral o Derecho del trabajo es el conjunto de principios y normas jurídicas que regulan las relaciones entre empleador(es), las asociaciones sindicales y el Estado. El Derecho del trabajo se encarga de normar la actividad humana, lícita. Prestada por un trabajador en relación de dependencia a un empleador a cambio de una contraprestación dineraria.

De esta manera, el concepto de trabajo al que presta atención el Derecho laboral es la actividad realizada por un humano que produce una modificación del mundo exterior, a través de la cual aquél se provee de los medios materiales o bienes económicos que precisa para su subsistencia (productividad), y cuyos frutos son atribuidos libre y directamente a un tercero.

Según la **Constitución de la Republica**, Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008, en su sección octava, artículo 33 el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado

El fenómeno social del trabajo genera unas relaciones asimétricas entre las partes contratantes, en las que existe una parte fuerte (el empleador) y una parte débil (el empleado). Por ello, el Derecho laboral tiene una función tuitiva con respecto al trabajador, tendiendo sus normas a restringir la libertad de empresa para proteger a la parte débil frente a la fuerte, y persiguiendo así fines de estructuración social tutelada.

Según la **enciclopedia Wikipedia (2009: Internet)**, El debido proceso es un principio jurídico procesal o sustantivo según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado

justo y equitativo dentro del proceso, y a permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez.

El término procede del derecho anglosajón, en el cual se usa la expresión "due process of law" (traducible aproximadamente como "debido proceso legal"). Su nacimiento tiene origen en la "Magna Carta Libertatum" (Carta Magna), texto sancionado en Londres el 15 de junio de 1215 por el rey Juan I de Inglaterra, más conocido como Juan sin Tierra.

Este principio procura tanto el bien de las personas, como de la sociedad en su conjunto:

- Las personas tienen interés en defender adecuadamente sus pretensiones dentro del proceso.
- La sociedad tiene interés en que el proceso sea llevado de la manera más adecuada posible, para satisfacer las pretensiones de justicia que permitan mantener el orden social.

Miguel Hernández (2009-Internet) menciona acerca el debido proceso es el que en todo se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem. Como las demás potestades del Estado, a la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan en sentido positivo y negativo a los servidores públicos. Estos tienen prohibida cualquier acción que no esté legalmente prevista, y sólo puede actuar apoyándose en una previa atribución de competencia. El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia.

El derecho al debido proceso es el derecho a un proceso justo; a un proceso en el que no haya negación o quebrantamiento de los que cada uno tenga jurídicamente atribuido o asignado debido a aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarias

para garantizar la efectividad del derecho material. Se le llama debido porque se le debe a toda persona como parte de las cosas justas y exigibles que tiene por su propia subjetividad jurídica”

Otro derecho fundamental expresado en la constitución de la republica es el derecho a la legítima defensa que según: **Alejandra Gómez Esquivel (2009: Internet)** en su trabajo de Legítima defensa manifiesta que en materia de dar definiciones de lo que se entiende por legítima defensa, de la variedad que ofrece la doctrina, tomamos las siguientes:

Legítima defensa, nos enseña Fontán Balestra, puede definirse como la reacción necesaria para evitar la agresión ilegítima y no provocada de un bien jurídico actual o inminentemente amenazado por la acción de un ser humano.

Finalmente, en palabras del autor Jiménez de Asúa, “la legítima defensa es repulsa de la agresión ilegítima, actual o inminente, por el atacado o tercera persona, contra el agresor, sin traspasar la necesidad de la defensa y dentro de la racional proporción de los medios empleados para impedirle o repelerle.”

2.3.2 Gráficos de Inclusión interrelacionados

2.3.2.1. Supe ordenación conceptual

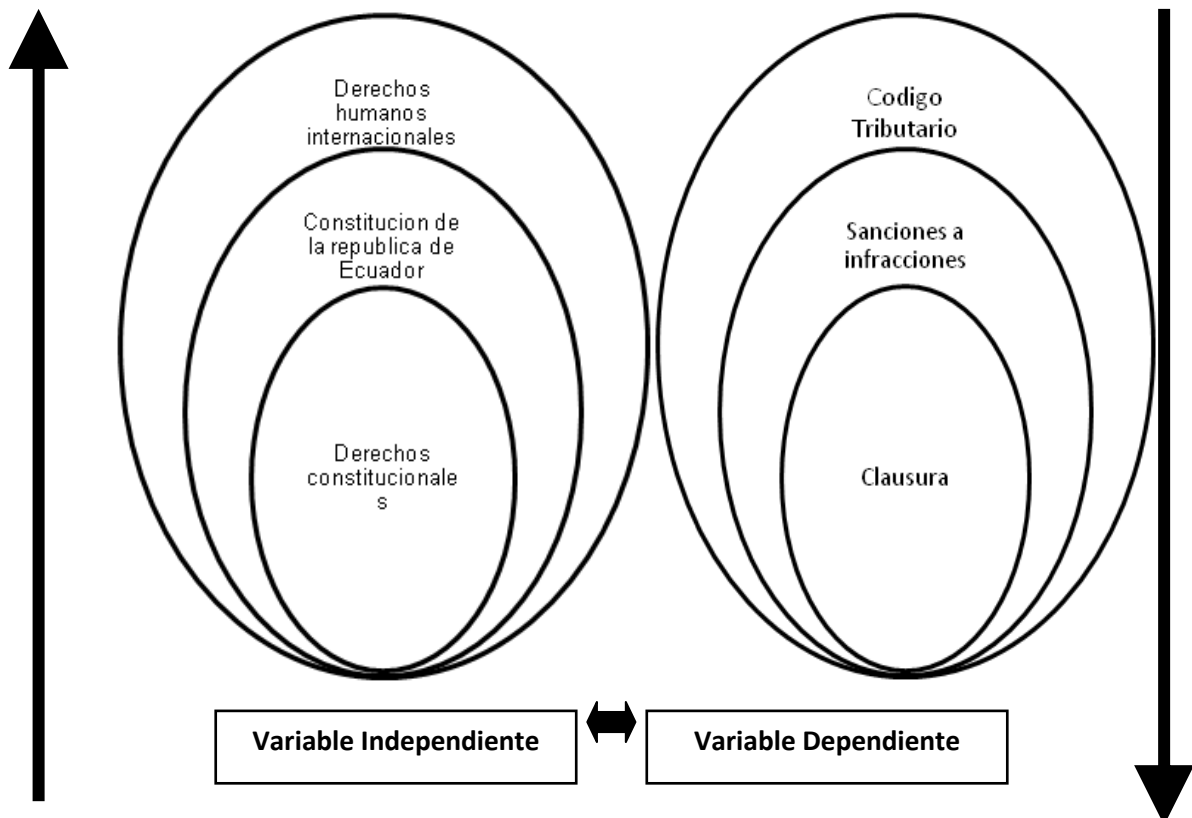
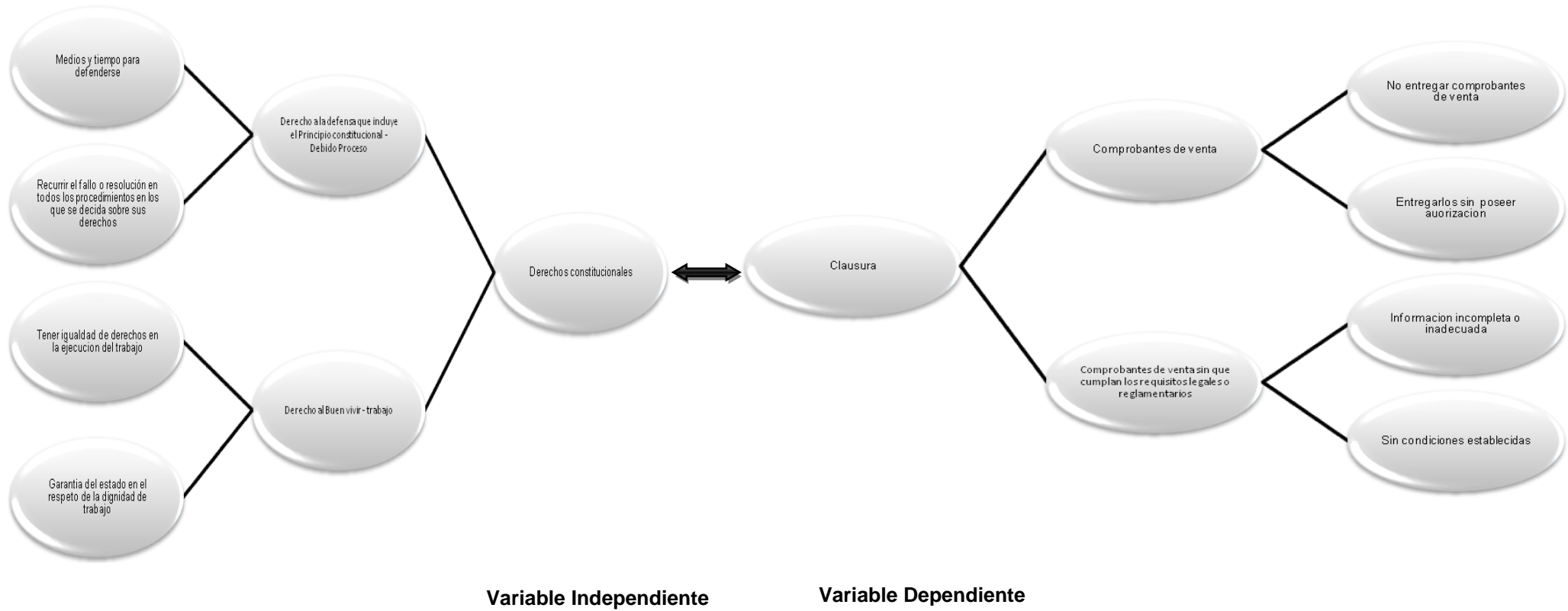


Figura 17. Supe ordenación conceptual

2.4.2.2. Subordinación

2.3.2.2. Subordinación conceptual



2.4. HIPOTESIS

La clausura viola los derechos constitucionales de los contribuyentes infractores de Ambato

2.5. SEÑALAMIENTO DE VARIABLES DE LA HIPOTESIS

Variable Independiente

La clausura

Variable Dependiente

Violación de derechos constitucionales.

Unidades de Observación

El Servicio de Rentas Internas Ambato

Términos de la Relación

La viola los

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. ENFOQUE

La presente investigación tiene un enfoque predominantemente cuantitativo, ya que los objetivos y el proceso de investigación solo son conocidos por los técnicos y los Investigadores, las decisiones para actuar son tomadas solo por los técnicos, la población es pasiva y es considerada únicamente como un depósito de información. Y porque probablemente los resultados del estudio sean destinados exclusivamente a los investigadores y al organismo o centro de investigación.

Según información presentada por **Pita Fernández, S., Pértegas Díaz (2009: Internet)** la investigación cuantitativa es aquella en la que se recogen y analizan datos cuantitativos sobre variables.

Así también la Enciclopedia libre **Wikipedia (2009: Internet)**, menciona que la investigación cuantitativa es un método de investigación basado en los principios metodológicos de positivismo, que ayudan a descifrarse por su textura, color, olor y puede ser por su positivismo y que adhiere al desarrollo de estándares de diseño estrictos antes de iniciar la investigación. El objetivo de este tipo de investigación es el estudiar las propiedades y fenómenos cuantitativos y sus relaciones para proporcionar la manera de establecer, formular, fortalecer y revisar la teoría existente.

La investigación cuantitativa desarrolla y emplea modelos matemáticos, teorías e hipótesis que competen a los fenómenos naturales.

3.2. MODALIDAD BÁSICA DE LA INVESTIGACIÓN

3.2.1. Investigación de campo

Es la investigación que se realiza en el lugar de los hechos *“in situ”*, utilizando fuentes primarias de información.

Según lo que manifiesta **Víctor H. Abril (2008, 30)**, en su en su trabajo sobre elaboración y evaluación de proyectos de Investigación de campo.- Es el estudio sistemático de los hechos en el lugar en que se producen los acontecimientos. En esta modalidad el investigador toma contacto en forma directa con la realidad, para obtener información de acuerdo con los objetivos del proyecto.

3.2.2. Investigación bibliográfica-documental

Es la investigación que se realiza en depositarios de información, utilizando fuentes secundarias de información.

Según lo que manifiesta **Víctor H. Abril (2008, 30-31)** Investigación bibliográfica – documental.- Tiene el propósito de conocer, comparar, ampliar, profundizar y deducir diferentes enfoques, teorías, conceptualizaciones y criterios de diversos autores sobre una cuestión determinada, basándose en documentos (fuentes primarias), o en libros, revistas, periódicos y otras publicaciones (fuentes secundarias).

Su aplicación se recomienda especialmente en estudios sociales comparados de diferentes modelos, tendencias, o de realidades socioculturales; en estudios geográficos, históricos, geopolíticos, literarios, entre otros.

3.3. NIVEL O TIPO DE INVESTIGACIÓN

3.3.1. Investigación exploratoria

Según lo señala **Roberto Hernández y otros (2003: 115-117)**, los estudios exploratorios sirven para preparar el terreno y por lo común anteceden a los otros tipos de investigación. Se efectúan normalmente cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tiene dudas o no se han abordado antes. Los estudios exploratorios sirven para obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular, establecer prioridades para investigaciones futuras, o sugerir afirmaciones y postulados.

Se considera conveniente aplicar la investigación exploratoria, porque a más de referirse a un primer nivel de conocimiento, nos permite ubicarnos en contacto con la realidad que se va a investigar, es la manera más adecuada de explorar todos los aspectos relacionados con la Clausura aplicada por la Administración Tributaria Central y sus principales inconvenientes, lo que nos ayudará a obtener elementos de juicio para reafirmar el problema planteado, reforzar el conocimiento respecto a las posibles causas y sobretodo brindar una mayor seguridad al momento de plantear los resultados de la investigación.

3.3.2. Investigación descriptiva

Tomando como referencia a **César Bernal (2000: 111)**, define a la investigación descriptiva como aquella en la que se reseñan las características o rasgos de la situación o fenómeno de estudio.

Para **Hugo Cerda (1997: 71)**, tradicionalmente ha definido la palabra “describir” como el acto de representar, reproducir o figurar a personas, animales o cosas, describiendo aquellos aspectos más característicos distintivos y particulares de estas personas, situaciones o cosas. La función principal de este tipo de investigación es la capacidad de seleccionar las características fundamentales del objeto de estudio

Según lo señala **Roberto Hernández y otros (2003: 117-118)**, los estudios exploratorios buscan especificar las propiedades, características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a análisis.

Para alcanzar un segundo nivel de conocimiento, se empleará la Investigación Descriptiva, a través de la cual describiremos todos los hechos y características más sobresalientes que se produzcan en relación al problema de investigación, para estar en la capacidad de recoger información sobre la base de la hipótesis para poder obtener pruebas fehacientes y suficientes para poder comprobarla.

3.3.3. Investigación asociación de variables (correlacional)

Para **César Bernal (2000: 1121)**, la investigación correlacional tiene como propósito mostrar o examinar la relación entre variables o resultados de variables.

Según señala **Roberto Hernández y otros (2003: 121)**, los estudios correlacionales pretenden responder a preguntas de investigación, evalúa la relación que existe entre dos o más conceptos, categorías o variables.

Con la aplicación de la Investigación Correlacional, podremos medir el grado de relación existente entre las variables planteadas, es decir por qué la variación de comportamiento de una variable depende de la variación del comportamiento de la otra, se analizará el por qué de esta reacción, en este sentido podremos comprobar y determinar las asociaciones y relaciones entre dos o más fenómenos que involucran el problema de la investigación.

3.4. POBLACIÓN Y MUESTRA

3.4.1. Población

Es importante conocer la definición de población, de acuerdo con lo indicado por **Germán Fracica (1988: 36)**, la población es el conjunto de todos los elementos a los cuales se refiere la investigación. Se puede también definir como el conjunto de todas las unidades de muestreo

Para el presente proyecto de investigación, se ha definido como población, los establecimientos clausurados en el segundo semestre del año 2011 por el motivo de la clausura, por cuanto son los directamente relacionados con el problema propuesto. En la siguiente tabla se detalla la información proporcionada por el Servicio de Rentas Internas, Agencia Ambato, como se detalla en el Anexo 3

TABLA 1. Establecimientos clausurados en Ambato en el segundo semestre del año 2011 por no entregar comprobantes de venta

No.	ACTIVIDADES	OBSERVACIONES
1	NO ENTREGAR COMPROBANTES DE VENTA	79
TOTAL		79

Fuente: Fedatarios fiscales-SRI 2011

Elaborado por: Ma. Belén Armas

3.3.2. Muestra

Para el presente proyecto investigativo, será necesario calcular la muestra, debido a que la población es demasiado extensa, y por cuestiones de tiempo, recursos económicos y humanos no es posible trabajar con toda la población.

El tipo de muestreo que se va a utilizar es el Estratificado, que según **Enciclopedia libre Wikipedia (2010: Internet)**, consiste en la división previa de la población de estudio en grupos o clases que se suponen homogéneos con respecto a alguna característica de las que se van a estudiar. A cada uno de estos estratos se le asignaría una cuota que

determinaría el número de miembros del mismo que compondrán la muestra. Dentro de cada estrato se suele usar la técnica de muestreo sistemático, una de las técnicas de selección más usadas en la práctica.

Según la cantidad de elementos de la muestra que se han de elegir de cada uno de los estratos, existen dos técnicas de muestreo estratificado:

- Asignación proporcional: el tamaño de la muestra dentro de cada estrato es proporcional al tamaño del estrato dentro de la población.
- Asignación óptima: la muestra recogerá más individuos de aquellos estratos que tengan más variabilidad. Para ello es necesario un conocimiento previo de la población.

La fórmula para la obtención de la muestra es la presentada en el trabajo denominado “Elaboración de proyectos” de ABRIL, Víctor Hugo (2008)

Cálculos:

$$n = \frac{N}{E^2 * (N-1)+1}$$

$$n = \frac{79}{0,0121 * 78 + 1}$$

$$n = \frac{70}{1,9438}$$

$$n = \mathbf{40,64}$$

Simbología:

n = Tamaño de la muestra (= x = ?).

N = Población

E = Error de muestreo (al 1 % = 0,01; 2 % = 0,02; 3 % = 0,03; 4 % = 0,04; 5 % = 0,05; etc., a mayor error probable, menor tamaño de la muestra).

En el presente trabajo investigativo se realizara las encuestas a 41 contribuyentes, para poder obtener información importante.

3.5. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

Según **Héctor Luis Ávila Baray (2009: Internet)**, la operativización de las variables, es definir las variables para que sean medibles y manejables, significa definir operativamente el PON. Un investigador necesita traducir los conceptos (variables) a hechos observables para lograr su medición. Las definiciones señalan las operaciones que se tienen que realizar para medir la variable, de forma tal, que sean susceptibles de observación y cuantificación.

3.5.1. Operacionalización de la variable independiente

OPERACIONALIZACION DE LA VARIABLE INDEPENDIENTE: arbitraria aplicación de la pena de clausura				
CONCEPTUALIZACIÓN	CATEGORIAS	INDICADORES	ITEMS BÁSICOS	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN
La arbitraria aplicación de la sanción de clausura se conceptúa como: El cierre temporal de un local comercial por incumplimiento de normas tributarias sin el debido respeto a los derechos de los ciudadanos	Clausura por no entregar los comprobantes de venta	El 24% de los sujetos pasivos no entregaron comprobantes de venta cumpliendo los requisitos legales, en la ejecución de las compras simuladas	¿Cómo y en qué tiempo la Administración Tributaria notifico al contribuyente con los requerimientos de información?	Encuesta a los contribuyentes que sus establecimientos fueron clausurados, (muestra) Ver cuestionario 1 Anexo 4 Entrevista fedatario Fiscal, sobre procedimientos de clausura Anexo 5
		El 76% de contribuyentes cumplieron con la entrega de información al SRI y no fueron sancionados		
	Clausura por no entregar los comprobantes de venta sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios	El 2% de los sujetos Pasivos no entregaron comprobantes de venta cumpliendo los requisitos legales	¿Cuál fue el procedimiento utilizado por la Administración Tributaria para la clausura de local comercial?	
		El 98% de los sujetos Pasivos entregaron comprobantes de venta cumpliendo los requisitos legales		

3.5.2. Operacionalización de la variable dependiente

OPERACIONALIZACION DE LA VARIABLE INDEPENDIENTE: Violación a derechos constitucionales				
CONCEPTUALIZACIÓN	CATEGORIAS	INDICADORES	ITEMS BÁSICOS	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN
La Violación a derechos constitucionales se conceptúa como: la inobservancia de los principios establecidos en la Constitución con relación a los derechos de los ciudadanos.	Derecho al Buen vivir - trabajo	En el 2011 en Ambato se registro el 2,31% de desempleo.(datos Banco Central)	Se ve vulnerado el derecho al trabajo cuando se clausura un establecimiento	Encuesta a los contribuyentes que sus establecimientos fueron clausurados, (muestra) Ver cuestionario 1 Anexo 4
		En Ambato solamente el 44.1% tiene acceso un empleo estable		
	Derecho a la defensa que incluye el Principio constitucional - Debido Proceso	Los contribuyentes consideran que no se cumplió el debido proceso en la clausura de sus establecimientos	Los contribuyentes ejercen su derecho a hacer cumplir el debido proceso en las sanciones que obtienen	
		La Administración Tributaria, no posee la comparación de sus procedimientos con los derechos señalados en la constitución		

3.6. RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Metodológicamente para **Luis Herrera E. y otros (2002: 174-178 y 183-185)**, la construcción de la información se opera en dos fases: plan para la recolección de información y plan para el procesamiento de información.

3.6.1. Plan para la recolección de información

Este plan contempla estrategias metodológicas requeridas por los objetivos e hipótesis de investigación, de acuerdo con el enfoque escogido, considerando los siguientes elementos:

- **Definición de los sujetos: personas u objetos que van a ser investigados.** En el presente trabajo de investigación se efectuarán entrevistas a los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias que fueron sancionados con la pena de clausura, por ser los directamente relacionados con el problema del presente trabajo investigativa.
- **Selección de las técnicas a emplear en el proceso de recolección de información.** Las técnicas a ser utilizadas son cuatro encuestas.
- **Instrumentos seleccionados o diseñados de acuerdo con la técnica escogida para la investigación.** Los instrumentos

diseñados para la recopilación de información primaria serán elaborados por el investigador y consisten en dos cuestionarios para encuestas, conforme se puede apreciar en el Anexo 4 y 5 adjuntos.

- **Selección de recursos de apoyo (equipos de trabajo).**
- **Explicitación de procedimientos para la recolección de información, cómo se va a aplicar los instrumentos, condiciones de tiempo y espacio, etc.** Explicación de cómo, dónde y cuándo se aplicarán las técnicas de recolección de información.

TABLA 2. Técnicas a ser utilizadas

TÉCNICAS	PROCEDIMIENTO
Encuesta	Método deductivo
	Establecimientos clausurados de los contribuyentes
	15 de marzo de 2012 de 8H00am a 15H00 pm (tentativo)
Entrevista	Método Deductivo
	Funcionario, responsable de la clausura.
	15 de marzo de 2012 de 8H00am a 10H00 pm (tentativo)

Fuente: Investigación de campo

Elaborado por: Ma. Belén Armas

3.7. PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS

3.7.1. Plan de procesamiento de información

- **Revisión crítica de la información recogida.** Es decir limpieza de información defectuosa: contradictoria, incompleta, no pertinente, etc.
- **Repetición de la recolección.** En ciertos casos individuales, para corregir fallas de contestación.
- **Tabulación o cuadros según variables de cada hipótesis: manejo de información, estudio estadístico de datos para presentación de resultados.** Ejemplo de tabla a ser utilizada para la cuantificación de los resultados obtenidos con los instrumentos de recolección de información primaria (de campo).

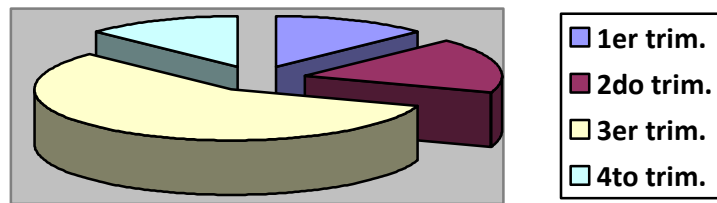
TABLA 3. Cuantificación de resultados

No ENCUESTADOS	PREGUNTAS			
	1	2	3	N
1				
2				
3				
N				
TOTALES				

Fuente: Resultado de las encuestas (23-03-2012)

Elaborador por: Ma. Belén Armas.

- **Representaciones gráficas.** Ejemplo de figura a ser utilizada para la presentación visual porcentual de los resultados cuantificados en la tabla anterior.



Fuente: Resultado de las encuestas (23-03-2012)
Elaborado por: Ma. Belén Armas.

Figura 4. Representación grafica de resultados

3.7.2. Plan de análisis e interpretación de resultados

- **Análisis de los resultados estadísticos.** Destacando tendencias o relaciones fundamentales de acuerdo con los objetivos e hipótesis.
- **Interpretación de los resultados.** Con apoyo del marco teórico, en el aspecto pertinente.

- **Comprobación de hipótesis.** Para la ejecución de la presente investigación se aplicó la investigación correlacional para determinar estadísticamente la relación entre las variables.

Para **Bernal (2000: 1121)**, la investigación correlacional tiene como propósito mostrar o examinar la relación entre variables o resultados de variables.

Según señala **Hernández et. al. (2003: 121)**, los estudios correlacionales pretenden responder a preguntas de investigación, evalúa la relación que existe entre dos o más conceptos, categorías o variables.

Con la aplicación de la Investigación Correlacional, se pudo medir el grado de relación existente entre las variables planteadas, es decir por qué la variación de comportamiento de una variable depende de la variación del comportamiento de la otra, se analizó el por qué de esta reacción, en este sentido se pudo comprobar y determinar las asociaciones y relaciones entre dos o más fenómenos que involucran el problema de la investigación.

Para ello, el investigador necesitó conocer y aplicar la Chi cuadrada, para determinar si la frecuencia observada de un fenómeno es significativamente igual a la frecuencia teórica prevista.

- Se aplicó la siguiente fórmula:

$$X^2 = \Sigma(O - E)^2 / E$$

Mediante el siguiente tipo de investigación, se consiguió identificar características demográficas de las unidades investigadas, teniendo la capacidad de realizar un estudio profundo del problema objeto de estudio a través de la identificación de las formas de conducta y actitudes de las personas inmersas en él.

- **Establecimiento de conclusiones y recomendaciones.** Para el establecimiento de las conclusiones y recomendaciones se tomará en consideración los objetivos generales y específicos propuestos en el presente proyecto de investigación, y que han sido desarrollados con soporte de la operacionalización de la variable independiente y de la variable dependiente, para una mejor comprensión, se presenta la siguiente tabla:

TABLA 4. Relación de objetivos específicos, conclusiones y recomendaciones

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
Analizar la arbitraria aplicación de la sanción de clausura impuesta por el SRI, con el fin de determinar los derechos constitucionales violados		
Demostrar la violación a derechos constitucionales de los contribuyentes infractores por parte del SRI, con el fin de obtener evidencia que sirva de fundamento para que se implementen las reformas propuestas		
Proponer una reforma de los procedimientos tributarios, para implementar sanciones alternativas que respeten los derechos constitucionales		

Fuente Proyecto de Investigación

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

4.1. Análisis de los resultados

La encuesta elaborada, que consta de once preguntas establecidas de acuerdo a los objetivos de esta investigación fue aplicada a la muestra establecida del total de los establecimientos clausurados por omisión de entrega de comprobantes de venta de Ambato. Por cuanto están involucrados directamente con el problema planteado.

En base a la información proporcionada por la muestra, fue posible determinar datos e información importante que permitieron conocer de mejor manera la relación existente entre las variables y analizar aspectos importantes sobre el problema de esta investigación.

Una vez realizada la encuesta a la muestra establecida de contribuyentes infractores de Ambato y luego de tabular los datos, se obtuvo los siguientes resultados:

Las encuestas se han orientado a los contribuyentes infractores de Ambato, del segundo semestre del año 2011, que no entregaron comprobantes de venta.

4.1.1. Análisis e Interpretación de la Encuesta

ENCUESTA APLICADA A LOS CONTRIBUYENTES INFRACTORES DE AMBATO QUE NO ENTREGARON COMPROBANTES DE VENTA

OBJETIVO

Identificar el procedimiento de clausura en relación con los derechos constitucionales de los contribuyentes infractores de Ambato por la omisión de entrega de comprobantes de venta

ALCANCE

Muestra de contribuyentes que omitieron la entrega de comprobantes de venta al momento de establecerse la compra simulada por parte de los fedatarios fiscales.

CUESTIONARIO

1. Considera que los procedimientos para ejecutar la clausura de su local fue adecuado:

Tabla 5. Pregunta 1

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Si	9	21,95%
2	No	32	78,05%
TOTAL		41	100,00%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

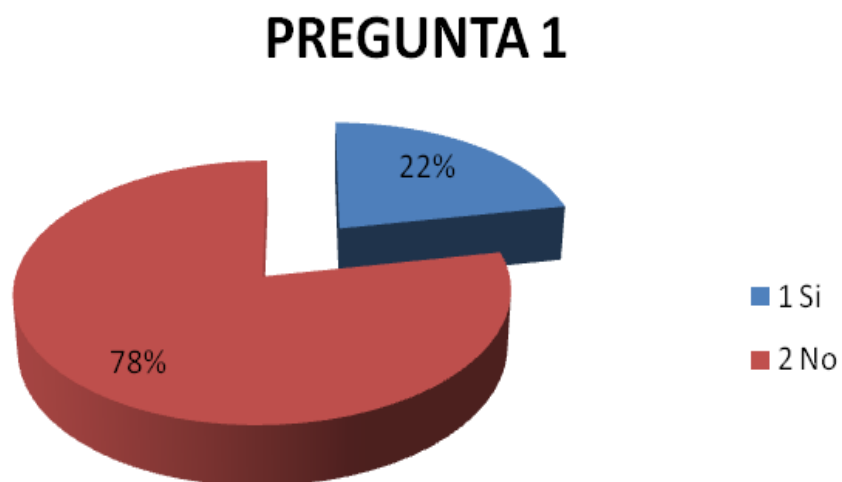


Figura 5. Representación Gráfica – Pregunta 1

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

ANALISIS

De las respuestas obtenidas a la pregunta uno, correspondiente a si los contribuyentes consideran que los procedimientos para ejecutar la clausura de su local fue adecuado, el 78.05% consideran que su establecimiento fue clausurado con procedimientos incorrectos; mientras que el 21,95% están de acuerdo con el procedimiento.

La mayoría de encuestados no están de acuerdo con los procedimientos utilizados por los fedatarios fiscales del Servicio de Rentas Internas, ocasionando inconformidad en los ciudadanos, quienes a pesar de no interponer demandas para que sean respetados sus derechos, piensan que se debe aplicar un procedimiento diferente al actualmente utilizado por los funcionarios del Servicio de Rentas Internas

INTERPRETACION

De acuerdo al resultado obtenido se establece que a criterio de los contribuyentes el procedimiento utilizado por los fedatarios fiscales del Servicio de Rentas Internas no es adecuado, razón que incide en que los ciudadanos se encuentren inconformes, dicho procedimiento debería estar adaptado a los derechos y principios regulados por la Constitución Política.

Es decir, los contribuyentes por Ley tienen el derecho a la defensa y más que nada a solicitar se revean situaciones ejecutadas por la Administración Tributaria en el caso de existir falencias, incoherencias o documentos que no fueron considerados dentro del proceso determinativo. Sin embargo, es preciso mencionar que todos los argumentos presentados en los escritos de impugnación deben ser pertinente y relacionados con el tema a tratar, es más claramente la norma tributaria obliga al impugnante, presentar todas las pruebas de descargo que considere necesarias.

2. ¿Recibió una notificación previa a la clausura?

Tabla 6. Pregunta 2

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Si	0	0,00%
2	No	41	100,00%
TOTAL		41	100,00%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.



Figura 6. Representación Gráfica – Pregunta 2

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

ANALISIS

El 100% de los contribuyentes que se vieron afectados con la clausura, como consecuencia de la no emisión de comprobantes de venta al momento de ejecutarse las compras simuladas por parte de los fedatarios fiscales; no fueron notificados previamente.

Se debe considerar que el porcentaje establecido coincide con el procedimiento aplicado, pues actualmente este no incluye una notificación previa, sino la aplicación inmediata de los sellos de clausura, una vez que se ha verificado el incumplimiento del sujeto pasivo revisado.

INTERPRETACION

La Constitución de la Republica en capitulo octavo, establece los derechos de protección de los ciudadanos ecuatorianos; los cuales obedecen a un debido proceso, mismo que tiene que ser observado tanto por la autoridad administrativa y judicial para evitar vulnerar los derechos consagrados en la Constitución.

Es evidente que en todas la clausuras impuestas por el Servicio de Rentas Internas, cuando se trata de la omisión de entrega de comprobantes de venta validos no son iniciadas con la notificación a los contribuyentes, quienes se enteran de la sanción cuando el funcionario designado aplica los sello y ejecuta la clausura y el procedimiento administrativo que le han dispuesto, sin el ciudadano pueda interponer su defensa al hecho.

Si bien es cierto el desconocimiento de la ley no lo exime de culpa, es evidente también que todos son inocentes hasta que se demuestre lo contrario.

3. ¿Le brindaron un tiempo prudencial para su defensa?

Tabla 7. Pregunta 2

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Si	0	0,00%
2	No	41	100,00%
TOTAL		41	100,00%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

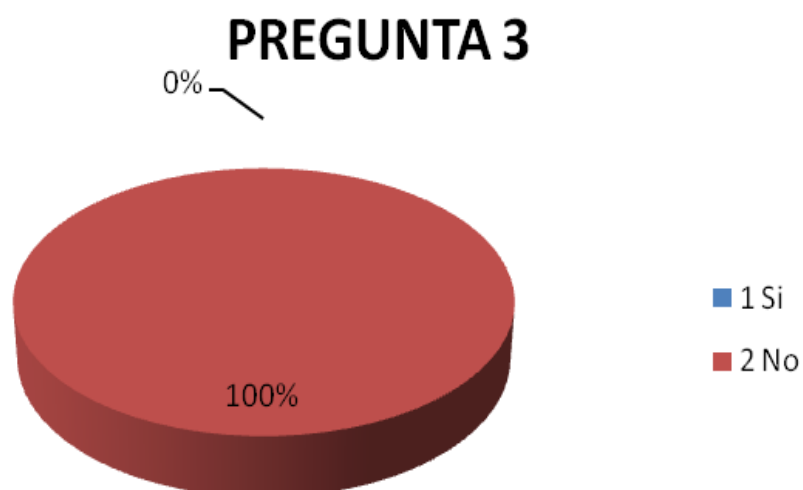


Figura 7. Representación Gráfica – Pregunta 3

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

ANALISIS

La pregunta 3, tiene mucha relación con la pregunta 1, pues si no existió una notificación previa, el 100% de los contribuyentes que no entregaron comprobantes de venta en las compras simuladas efectuadas por los fedatarios fiscales del Servicio de Rentas Internas, no tuvieron oportunidad de ejercer su derecho a la defensa en el instante de la imposición de sellos de clausura, pues esta es inmediata, por los riesgos existentes para el funcionario.

El 100% de los contribuyentes encuestados manifestaron su inconformidad al procedimiento pues no tuvieron tiempo para defenderse de las acusaciones del funcionario responsable del proceso o de revisar el proceso previo que ocasiono la sanción

INTERPRETACION

Es importante señalar nuevamente lo que manifiesta la Constitución de la Republica en capitulo octavo, el Art 76, numeral 7 literal a), establece claramente que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. A pesar de este precepto jurídico la sanción es impuesta con un procedimiento inmediato.

Por lo que como se manifestó en el análisis el 100% de los casos, no tuvo oportunidad de presentar su defensa.

4. ¿Considera usted que las personas designadas como fedatarios fiscales que impusieron la clausura, están facultados según leyes nacionales a dar fe pública de las circunstancias y hechos que constataron?

Tabla 8. Pregunta 4

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Si	18	43,90%
2	No	23	56,10%
TOTAL		41	100,00%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

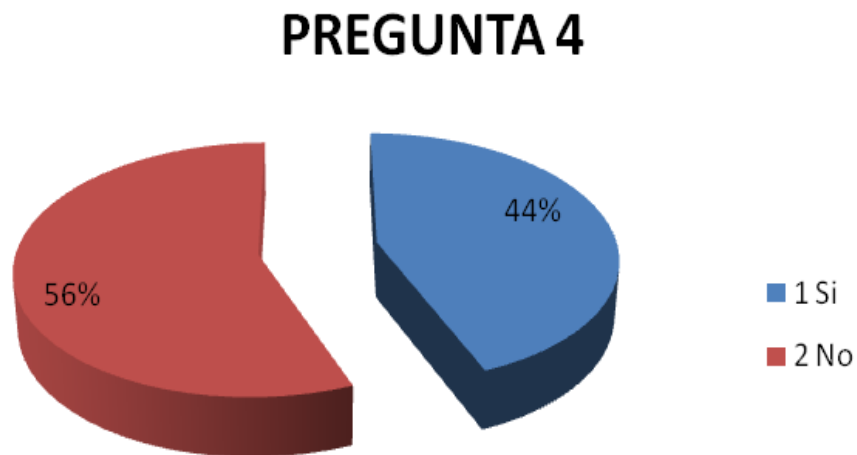


Figura 8. Representación Gráfica – Pregunta 4

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

ANALISIS

Del 100% de los contribuyentes encuestadas, el 56,10%, opinan que de las personas designadas como fedatarios fiscales que imponen la clausura por omisión de entrega de comprobantes de venta, no están facultados según leyes nacionales a dar fe pública de las circunstancias y hechos que constataron, pues desconocen de la forma como son contratados y si tienen algo que ver con la función judicial del país.

Mientras que el 43,90% de los encuestados opinan que los fedatarios fiscales si están facultados según leyes nacionales a dar fe pública de las circunstancias y hechos que constataron, ya que consideran que se trata de un funcionario público facultado a tener ese tipo de atribuciones

INTERPRETACION

La opinión de los contribuyentes encuestados está casi a la par entre respuestas positivas y negativas; ya que, a pesar de que la mayoría opina que los fedatarios fiscales que imponen la sanción de clausura cuando existe omisión en la entrega de comprobantes de venta no están facultados a dar fe pública de los hechos que constato en el momento de realizar la compra simulada, su opinión no esta tan alejada de quienes opinan que por ser funcionarios públicos la ley si les faculta dentro de sus responsabilidades a dar fe pública de los hechos que constato personalmente.

5. ¿Cree usted que los procedimientos utilizados por el SRI para imponer la pena de clausura, vulnera sus derechos?

Tabla 9. Pregunta 5

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Si	21	51,22%
2	No	20	48,78%
TOTAL		41	100,00%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

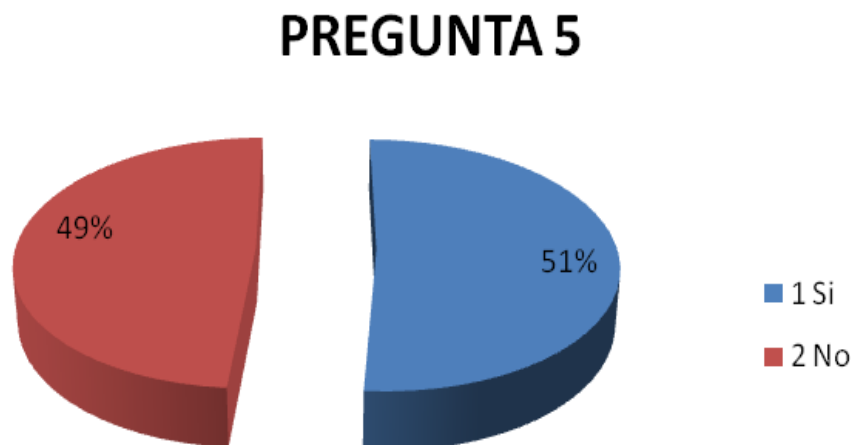


Figura 9. Representación Gráfica – Pregunta 5

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

ANALISIS

El 51,22% de los contribuyentes encuestados que fueron sancionados con clausura por la omisión de entrega de comprobantes de venta opinan que los procedimientos utilizados por el SRI para imponer la pena de clausura, vulnera sus derechos, el 48,78%, opina lo contrario. Se podría decir que existen opiniones divididas con relación a los derechos constitucionales que se vulnera en el momento de clausurar los establecimientos comerciales.

Es evidente que los contribuyentes a pesar de conocer de sus derechos, han visto como algo tradicional la imposición de sellos de clausura en locales comerciales que han incumplido con algún requerimiento de la Administración Tributaria sin detenerse a pensar si estos están enmarcado en derechos y principios constitucionales.

INTERPRETACION

Con los resultados señalados anteriormente, se puede observar que la mayoría de la población ecuatoriana se encuentra enterada de los derechos establecidos en la Constitución de la Republica.

Uno de los principales principios legales a tomarse en cuenta en esta pregunta es considerar que la Constitución de la Republica tiene supremacía sobre cualquier ley y reglamento emitido, lo será motivo de análisis más adelante.

La vulneración de derechos, es un tema que en la Constitución de la Republica se lo menciona de forma repetitiva por su incidencia jurídica y social en la vida de los ecuatorianos.

6.Cuál de los siguientes derechos cree que se vulnera:

Tabla 10. Pregunta 6

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Derecho al Buen vivir (trabajo)	20	27,78%
2	Derecho de Protección (defensa)	20	27,78%
3	Principio constitucional debido proceso	12	16,67%
4	Ninguno de los anteriores	20	27,78%
TOTAL		72	100,00%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

PREGUNTA 6

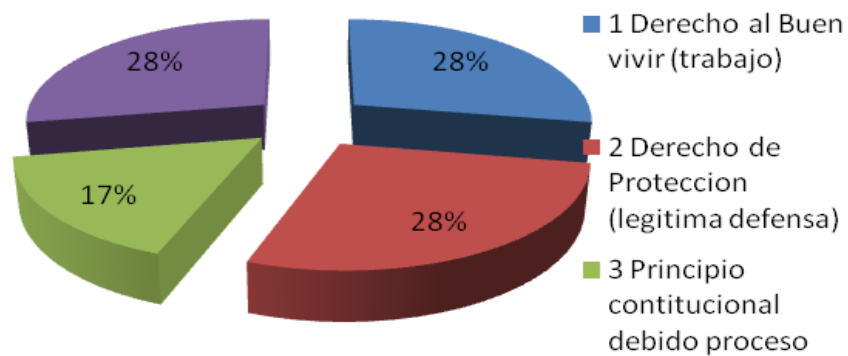


Figura 10. Representación Gráfica – Pregunta 6

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

ANALISIS

Esta pregunta está relacionada directamente con la pregunta numero 5, pues de lo que se puede resumir en pos de los resultados obtenidos en la tabulación de datos, persiste la marcada opinión dividida casi al 50% de que los derechos constitucionales en la clausura son vulnerados; así los resultados a esta pregunta son los siguientes: el 27,78% del total de contribuyentes encuestados opinan que: se ha vulnerado uno de los del derechos al buen vivir: el trabajo, mencionado en la Constitución de la republica del año 2008; se ha vulnerado además un derecho de protección que corresponde a la legítima defensa; así también en igual porcentaje opinan que no se ha vulnerado ninguno de sus derechos. El 16,67% opina además que se ha violado uno de los principios constitucionales, el del debido proceso.

INTERPRETACION

Derechos como: el del buen vivir que menciona en su sección octava Art. 33, que el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad..., de Protección como la legítima defensa que tiene mucha relación con el principio constitucional del debido proceso y que también está garantizado por el estado, son de suma relevancia que sean considerados dentro de los procedimientos utilizados por la instituciones públicas para ejecutar sanciones contra los ciudadanos ecuatorianos, así se traten de infractores.

7. ¿Considera que se debería imponer una pena diferente a la clausura?

Tabla 11. Pregunta 7

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Si	25	60,98%
2	No	16	39,02%
TOTAL		41	100,00%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

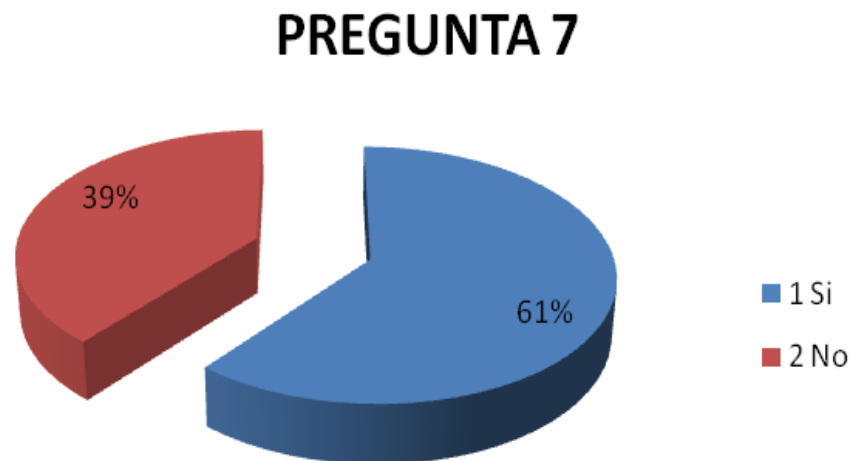


Figura 11. Representación Gráfica – Pregunta 7

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

ANALISIS

Del 100% de contribuyentes encuestados a quienes se les pregunto su opinión de que si el Servicio de Rentas Internas a través de sus fedatarios fiscales deberían imponer una pena diferente a la clausura, el 60,98% contesto que si y el 39,02% dijo que no. En consecuencia de los resultados se podría mencionar que la mayoría de ciudadanos estaría dispuesto a ser sancionado por la omisión de entrega de comprobantes de venta, pero de una forma diferente de la que actualmente utiliza el Servicio de Rentas Internas, además se puede concluir que los contribuyentes están consientes de que incumplieron la ley tributaria en sus operaciones de venta, y que por tal razón deben ser sancionados.

INTERPRETACION

Se consideró importante conocer la opinión de los contribuyentes en lo relacionado a si preferirían una sanción diferente a la pena de clausura, y en su gran mayoría mencionaron que si, lo que se deja evidenciado con este hecho de que los contribuyentes quieren hacerse responsables de sus actos pero de una forma diferente a la que actualmente impone el Servicio de Rentas Internas.

8. Si su respuesta en la pregunta anterior fue positiva, señale que otra pena se podría imponer

Tabla 12. Pregunta 8

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Multa	20	80,00%
2	Clausura por un solo día	5	20,00%
3	Otros	0	0,00%
TOTAL		25	60,98%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

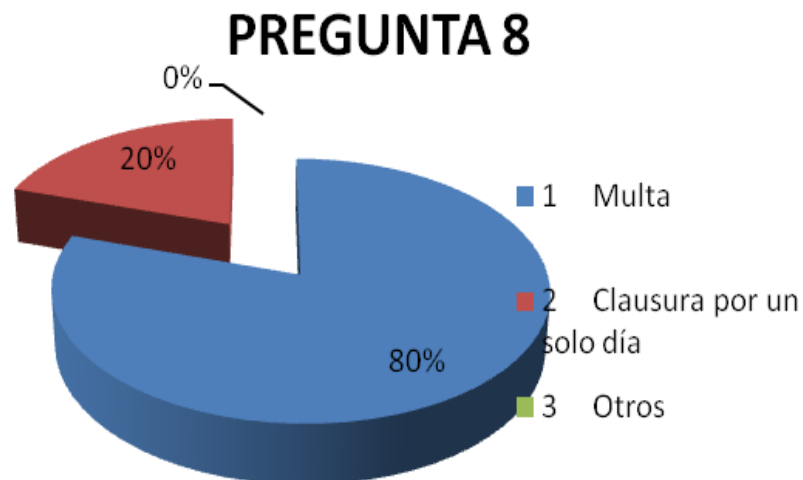


Figura 12. Representación Gráfica – Pregunta 8

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

ANALISIS

La pregunta numero 8, fue contestada por aquellos contribuyentes infractores que contestaron si en la pregunta número 7 es decir el 60,98% del total de ciudadanos encuestados, de este porcentaje el 80%, respondió que preferiría una sanción pecuniaria: una multa, en lugar de la clausura por tres días que actualmente impone el Servicio de Rentas Internas cuando los contribuyentes no entregan comprobantes de venta en la primera compra simulada que le realicen. Mientras que el 20% desearía que se le aplique una clausura pero de un solo día, ya que de esta forma evitarían que sean vean mermados sus ingresos de manera significativa.

INTERPRETACION

Correlacionando las preguntas 7 y 8, es evidente de que los contribuyentes están consientes de que cometieron una infracción tributaria al momento de no emitir comprobantes de venta y que por tal circunstancia deben ser sancionados por la Administración Tributaria Central, pero que según su opinión esta debe ser menos severa a la que actualmente aplica el Servicio de Rentas Internas a través del área de Fedatarios Fiscales.

9. ¿Considera que debería existir una unidad dentro del Servicio de Rentas Internas independiente donde los contribuyentes tengan la oportunidad de defenderse ante la Administración Tributaria Central?

Tabla 13. Pregunta 9

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Si	28	68,29%
2	No	13	31,71%
TOTAL		41	100,00%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

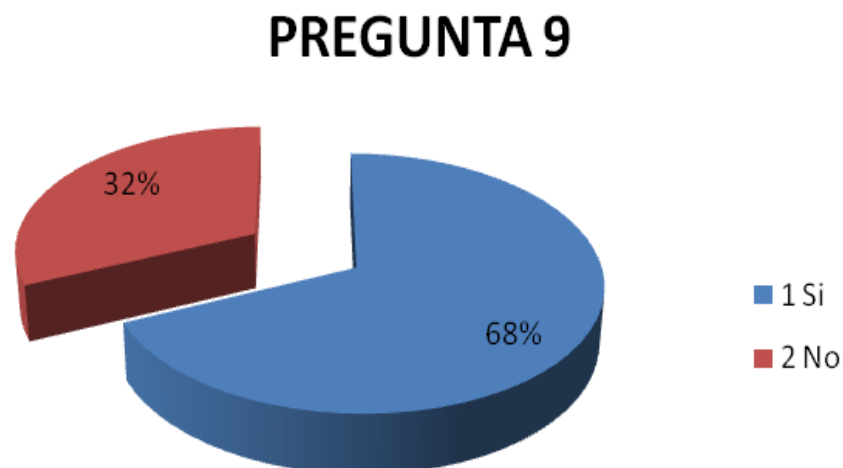


Figura 13. Representación Gráfica – Pregunta 9

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

ANALISIS

La respuesta de los contribuyentes a que si creen que debería existir una unidad dentro del Servicio de Rentas Internas independiente donde los contribuyentes tengan la oportunidad de defenderse de la Administración Tributaria Central, el 68,29% considero que si debería existir una unidad independiente donde se otorgue al contribuyente la oportunidad de interponer sus demandas como una primera instancia y que sea la misma Administración Tributaria quien le otorgue de ser el caso un defensor de oficio, mientras que el 31,71%.considero que no ve pertinente que exista dentro de la misma Administración tributaria una unidad para atender sus demandas en primera instancia.

INTERPRETACION

A pesar de que el Servicio de Rentas Internas tiene actualmente un departamento denominado Derechos del contribuyente, donde se receptan quejas, felicitaciones y sugerencias de los contribuyentes, estos al decir de la tabulación de los resultados consideran que la Administración Tributaria Central debe además poner a su disposición un departamento autónomo e independiente que permita que los ciudadanos se sientan respaldados al momento de sentirse afectado por una actuación del Servicio de Rentas Internas.

10. ¿Interpuso algún reclamo o procedimiento judicial para evitar que le apliquen la sanción de clausura?

Tabla 14. Pregunta 10

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Si	0	0,00%
2	No	41	100,00%
TOTAL		41	100,00%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.



Figura 14. Representación Gráfica – Pregunta 10

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

ANALISIS

El 100% de contribuyentes que recibieron la sanción de clausura en el segundo semestre del año 2011, por la no emisión de comprobantes de venta no interpusieron ninguna demanda contra el Servicio de Rentas Internas. Se podría mencionar que la práctica de clausura ya se ha convertido en una práctica habitual de la Administración Tributaria Central y que los ciudadanos se han acostumbrado a esta.

INTERPRETACION

El derecho a la legítima defensa, está consagrado en la Constitución de la Republica, el Código Tributario y Ley de Régimen Tributario Interno, ya que manifiestan que los ciudadanos pueden interponer en cualquier tiempo un procedimiento judicial, cuando consideren que sus derechos han sido vulnerados tanto en los procedimientos ejecutados por la institución pública como por los funcionarios que las representan.

11. ¿Por qué no interpuso un reclamo o procedimiento judicial?

Tabla 15. Pregunta 11

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Falta de recursos	12	29.27%
2	No conocía de esta opción	10	24.39%
3	Considera que no hubiese ganado	19	46.34%
TOTAL		41	100.00%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

PREGUNTA 11

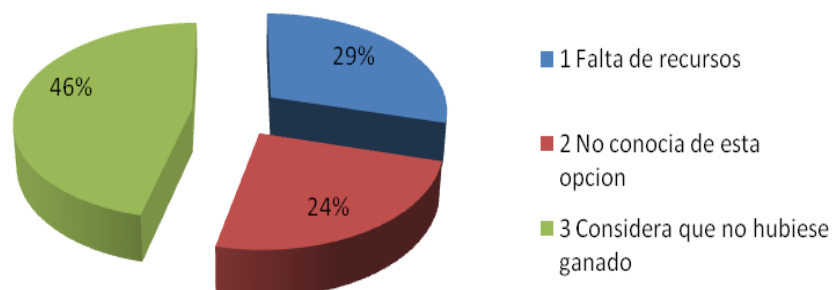


Figura 15. Representación Gráfica – Pregunta 11

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

ANALISIS

La pregunta número 11 tiene relación con la número 10, pues al ser el 100% de contribuyentes que no presentaron demandas contra el procedimiento de clausura aplicado por los Fedatarios fiscales del Servicio de Rentas Internas era importante conocer porque no lo hicieron y las respuestas proporcionadas fueron las siguientes: Falta de recursos 29.27%, No conocía de esta opción 24.39% y considera que no hubiese ganado 46.34%

INTERPRETACION

De las respuestas de los contribuyentes se puede decir que en su gran mayoría consideran que si hubiesen iniciado una acción contra el Servicio de Rentas Internas no tendrían posibilidades de ganar, en un menor porcentaje no poseen recursos suficientes para iniciar una demanda contra una institución del estado, ya que tomaría tiempo y recursos económicos, así también existen personas no informadas de sus derechos y que por desconocimiento de estos nos interpusieron ninguna demanda o recurso.

4.1.2. Análisis e Interpretación de la Entrevista

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTA FUNCIONARIO SRI

OBJETIVO:

Identificar el procedimiento utilizado por los fedatarios fiscales para clausurar los establecimientos de los contribuyentes.

ALCANCE

Funcionario responsable de clausura por la no entrega del comprobante de venta.

PREGUNTAS:

1. ¿Para qué sirve la clausura de establecimientos cuando el contribuyente no entrega comprobantes de venta?

La contestación se baso en el riesgo subjetivo (Percepción de ser descubiertos en la infracción) que implica poner los sellos de clausura en los establecimientos en el resto de contribuyentes

2. Por favor mencione el procedimiento utilizado para realizar compras simuladas de manera general.

- Se selecciona el contribuyente a intervenir
- Realiza la compra simulada asignada
- Paga el valor del bien o servicio
- Verifica el cumplimiento de la entrega del comprobante de venta

3. Indique que pasos debe seguir para imponer la sanción de clausura

- Cuando el contribuyente no ha presentado el comprobante de venta o la entrega sin requisitos legales, el fedatario detecta la infracción
- El fedatario llena documentos de soporte
- El Director da la resolución de clausura
- El fedatario regresa al local y se presenta
- El fedatario notifica al contribuyente con la resolución de clausura

- Realiza la aplicación de sellos y cierre del local
4. Existen procedimientos alternativos diferentes a la clausura cuando se ha detectado la infracción:

El funcionario menciona que no, ya que así lo dispone la Ley 99-24 para la reforma de las Finanzas Publicas, publicada en el Registro Oficial No. 181-S, del 30 de abril de 1999, en la disposición general séptima

5. ¿Existe una notificación previa a la clausura, con el objeto de darle al contribuyente la opción de defenderse?

No existe notificación previa, la notificación se la realiza el momento de la clausura del local

6. ¿Por qué la clausura es tan rápida?

Se la realiza de esa forma para precautelar la integridad del fedatario fiscal y de las personas que intervengan en la imposición de sellos.

7. ¿Existe un análisis comparativo de los procedimientos utilizados para clausurar los locales comerciales y la actual Constitución de la republica, en cuanto a los derechos de los ciudadanos?

El funcionario no lo sabía

ANALISIS E INTERPRETACION

De la encuesta realizada al fedatario fiscal se puede concluir que la clausura lleva consigo un procedimiento extenso y ordenado, es inmediata según lo dispuesto por la Ley 99-24 para la reforma de las Finanzas Publicas, publicada en el Registro Oficial No. 181-S, del 30 de abril de 1999, en la disposición general séptima, que dispone que no será necesaria la notificación si se comprueba de manera flagrante la no entrega de los comprobantes de venta o la entrega de los mismos sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios. En este caso la clausura será automática. Me gustaría enfatizar en la palabra AUTOMATICA, es decir sin mediar ningún tiempo luego de haberse verificado la infracción.

Se pudo además verificar que los fedatarios fiscales son personas muy jóvenes y bien capacitadas por el Servicio de Rentas internas para cumplir con su labor a cabalidad, ya que el mínimo error podría acaecer en conflictos con el contribuyente, así lo demuestra los requisitos que usualmente son publicados en el periódico para ser parte de este importante grupo.

A pesar de las reiteradas sentencias que existían antes de la vigencia de la nueva constitución de la Republica, sobre la constitucionalidad de la clausura, habría que verificar si los jueces y magistrados actuales seguirán insistiendo en las sentencias de sus predecesores.

Sería interesante que la Administración tributaria Central realice un análisis comparativo de los derechos consagrados en la Constitución de la republica y su incidencia en los procedimientos utilizados para imponer los sellos de clausura en establecimientos de contribuyentes que no entregaron comprobantes de venta al momento de efectuarse la compra simulada

4.2 VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS

La prueba o verificación de la hipótesis se refiere al modo de presentar los resultados de una investigación, la misma que no se realiza al total de la población investigada sino a las muestras seleccionadas.

Es posible refutar pero nunca confirmar una hipótesis nula sobre la base de una sola prueba, una prueba estadística solo puede tener dos resultados. Uno es rechazar la hipótesis nula y aceptar la alternativa. El otro es que los hechos no contradicen la hipótesis nula. Ahora bien, sería incorrecto concluir que porque no se rechaza la hipótesis nula se toma como válida. En la comprobación ortodoxa de hipótesis no hay forma alguna de determinar si la hipótesis nula es verdadera.

En la investigación de mercado, la hipótesis nula se formula de tal manera que su rechazo trae la aceptación de la conclusión deseada. La hipótesis alternativa representa la conclusión para la que se buscan evidencias.

De los resultados obtenidos de las encuestas aplicadas a los contribuyentes que omitieron la entrega de comprobantes de venta, se tomó como referencia las preguntas y respuestas números 1 y 5, para proceder a elaborar a proponer un procedimiento distinto al utilizado actualmente para clausurar establecimiento por la omisión de entrega de comprobantes de venta, que contribuya a evitar que se vulnere los derechos de los contribuyentes por la no emisión de comprobantes de venta cuando los fedatarios fiscales realicen compras simuladas en sus establecimientos..

4.2.1 Modelo Lógico

Ho: Los procedimientos utilizados por el Servicio de Rentas Internas para imponer la pena de clausura, vulnera sus derechos de los contribuyentes que omitieron entregar comprobantes de venta.

Hi: Los procedimientos utilizados por el Servicio de Rentas Internas para imponer la pena de clausura, no vulnera sus derechos de los contribuyentes que omitieron entregar comprobantes de venta.

4.2.2 Modelo Matemático

Ho: $X_1 = X_2$

Hi: $X_1 \neq X_2$

4.2.3 Modelo Estadístico

La prueba de bondad de ajuste Chi Cuadrado es una de las pruebas no paramétricas más utilizadas, ideada por Karl Person a principios de 1900, es apropiada para los niveles de datos tanto nominal como ordinal.

También puede usarse para niveles de datos de intervalo y de razón: La primera prueba de significación implica frecuencias esperadas iguales (Mason 1998, p. 696)

La fórmula es:

$$X^2 = \sum (F_o - F_e)^2 / F_e$$

En donde:

X^2 = Chi Cuadrado

Σ = Sumatoria

Fo = Frecuencia Observada

Fe = Frecuencia Esperada

A continuación se detalla el cuadro de frecuencias, observadas. Las que se han obtenido luego de aplicar las encuestas y tabularlas, las frecuencias esperadas se calculan a partir de las frecuencias observadas, las preguntas 1 y 5 se han tomado como referencia para el cruce de variables y así poder aplicar esta prueba.

Pregunta N 1

¿Considera que los procedimientos para ejecutar la clausura de su local fueron adecuados?

Tabla 16. Pregunta 1

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Si	9	22%
2	No	32	78%
	TOTAL	41	100%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

Pregunta N 5

¿El proceso de control que realiza el Departamento de Auditoría Tributaria contribuye a la generación efectiva de la recaudación?

Tabla 17. Pregunta 5

N.	ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
1	Si	21	51%
2	No	20	49%
TOTAL		41	100%

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

4.2.3.1 Combinación de Frecuencias

La combinación de frecuencias que se realiza en el presente trabajo investigativo, fue obtenida del análisis efectuado a las preguntas 1 y 5 de la encuesta, que se adjunta en el Anexo 6.

Tabla 18. Combinación de Frecuencias

	PREGUNTA 5 ¿Cree usted que los procedimientos utilizados por el SRI para imponer la pena de clausura, vulnera sus derechos?			TOTAL
	ALTERNATIVAS	SI	NO	
PREGUNTA 1 ¿Considera que los procedimientos para ejecutar la clausura de su local fue adecuado?	SI	9	0	9
	NO	12	20	32
TOTAL		21	20	41

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

4.2.4 Nivel de significancia

El nivel de significancia con el que se trabajó es de 95% y un margen de error del 5%.

4.2.5 Cálculo del grado de libertad

El grado de libertad es igual a la multiplicación del número de las filas menos uno por el número de las columnas menos uno, así:

$$GI = (F-1) (C-1)$$

En donde:

GI = Grados de Libertad

C = Columnas de la tabla

F = Fila de la tabla

Desarrollo:

$$GI = (2-1) (2-1)$$

$$G1 = (1) (1)$$

$$G1 = 1$$

Entonces tenemos que $G1 = 1$; y el nivel de significancia es 0,05; en la tabla H de distribución Chi cuadrado que equivale a 3.481; por lo tanto:

$$X^2 = \text{crítico} = 3.481 (X_2)$$

4.2.6 Cálculo Matemático

Se evalúa la hipótesis nula, es decir, que no hay asociación entre las dos variables, para ellos calculamos el chi cuadrado comprobando los valores obtenidos especialmente con los de la distribución teórica, dados los totales

Tabla 19. Cálculo Matemático

Fo	Cálculo Fe	Fe	Fo - Fe	(Fo - Fe) ²	(Fo - Fe) ² / Fe
9	=(21*9)/41	4,61	4,39	19,27	4,18
0	=(20*9)/41	4,39	-4,39	19,27	4,39
12	=(21*32)/41	16,39	-4,39	19,27	1,18
20	=(20*32)/41	15,61	4,39	19,27	1,23
X2 = X1				77,10	10,98

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

4.2.7 Decisión Final

El valor $X_1 = 10,98$ es mayor a $X_2 = 3.481$ y de acuerdo a lo establecido se acepta la hipótesis alterna, es decir se considera la elaboración de un manual de procedimientos de clausura por omisión de entrega de comprobantes de venta ya que contribuirá a evitar que se vulnere los derechos constitucionales de los contribuyentes que omitan la entrega de comprobantes de venta.

Por lo tanto hay una probabilidad entre el 95% y el 99% de que hay asociación entre las dos variables, la misma que es representada en el siguiente gráfico:

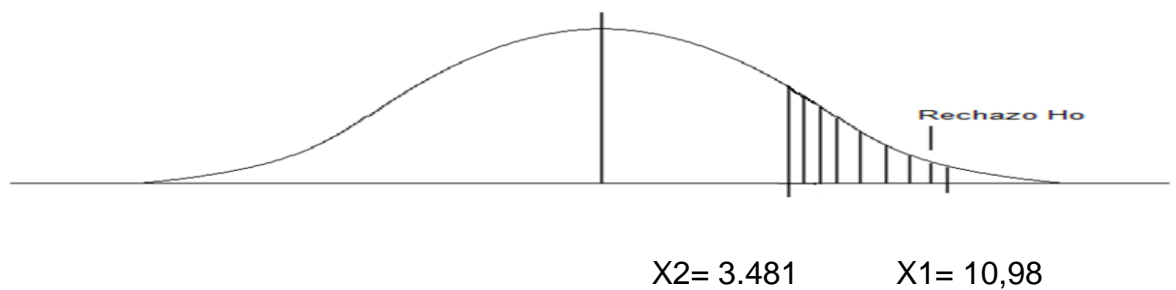


Figura 16. Decisión Final

Fuente: Datos Tabulados de la Encuesta

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

El estudio realizado sobre la clausura impuesta por el SRI en relación con los derechos constitucionales de los contribuyentes infractores de Ambato ha permitido establecer las siguientes conclusiones:

Con respecto al primer objetivo específico: Analizar la arbitraria aplicación de la sanción de clausura impuesta por el SRI por la omisión en la entrega de comprobantes de venta, con el fin de determinar los derechos constitucionales violados.

- La finalidad que se pretende alcanzar con el establecimiento de la sanción de clausura en nuestra legislación, es evitar los altos índices de incumplimiento de los deberes formales por parte de los contribuyentes, índice que ha descendido de manera dramática por la acción decidida de la administración tributaria.

Sin embargo los medios utilizados por la administración tributaria deben guardar plena conformidad con el ordenamiento constitucional vigente en el país y debe ser respetuoso de las garantías y derechos humanos aplicados en nuestro caso a los derechos de los contribuyentes.

Del análisis efectuado se puede concluir que en efecto no existe un procedimiento enmarcado en derechos y principios constitucionales por parte de la Administración Tributaria, pues cuando un contribuyente no entrega sus comprobantes de venta no se observa procedimientos que le brinden la oportunidad de interponer su defensa, coartando inclusive su libertad a ejercer su trabajo.

Respecto al segundo objetivo específico: Demostrar la violación a derechos constitucionales de los contribuyentes infractores por parte del SRI, con el fin de obtener evidencia que sirva de fundamento para que se implementen las reformas propuestas

- Uno de los grandes problemas que presenta la sanción de clausura es que frecuentemente colisiona con el derecho constitucional a la defensa, dado que la imposición de la sanción es inmediata y sin notificación previa, cuando ya están impuestos los sellos de clausura en el establecimiento, el contribuyente en ese momento puede presentar a la autoridad las pruebas tendientes a procurar el levantamiento de la misma.

En el caso de la sanción de clausura la administración es juez y parte, acusa y juzga al mismo tiempo

Además del debido proceso se atentaría contra el derecho constituciones del trabajo, pues según la constitución de la republica el trabajo es un derecho y un deber social

El tercer objetivo específico: Proponer una reforma de los procedimientos tributarios, para implementar sanciones alternativas a la clausura de establecimientos por la omisión de entrega de comprobantes de venta, que respeten los derechos constitucionales

- Por todo lo expuesto anteriormente es importante sugerir procedimientos tributarios que se encuentren enmarcados en el cumplimiento y respeto de los derechos y principios constitucionales, mismos que están sobrepuestos a cualquier ordenamiento jurídico de menor jerarquía que la Constitución de la Republica.

5.2. Recomendaciones

En base al contenido de las Conclusiones se recomienda:

- Proponer una reforma a la disposición general séptima de la Ley de Finanzas Publicas en su literal b) numeral, párrafo tercero, que regula el procedimiento para la clausura de establecimientos por no entregar los comprobantes de venta o entregarlos sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios En el caso contemplado en el número iii) del literal a) de esta disposición.
- Promover la modificación del procedimiento utilizado para la imposición de sellos de clausura por no entregar comprobantes de venta, para que éste, este acorde a principios y derechos constitucionales vigentes

- Iniciar foros de debate, en los cuales la Administración Tributaria y los contribuyentes tengan la oportunidad de aportar con su conocimiento y disertación entre los derechos y principios constitucionales y los procedimientos utilizados por la Administración Tributaria Central.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA

6.1. Datos Informativos

6.1.1. Título

“Manual de procedimientos para la ejecución de la clausura por omisión en la entrega de comprobantes de venta”

6.1.2. Institución Ejecutora

El ejecutor directo de este trabajo es el Servicio de Rentas Internas, el Departamento de Prevención de Infracciones con su área de Fedatarios Fiscales

6.1.3. Beneficiarios

Los contribuyentes del Ecuador

6.1.4. Ubicación

Ciudad de Ambato, Provincia de Tungurahua.

6.1.5 Tiempo estimado para la ejecución

Período de un año

6.1.6 Responsable

El responsable de la elaboración de la propuesta es María Belén Armas Santana.

6.1.7 Costo

El costo aproximado del proyecto es de \$2.000,00 (dos mil dólares americanos)

6.2 Antecedente de la Propuesta

Para determinar el desarrollo de la propuesta se investigó a través de la encuesta y la entrevista realizada a los contribuyentes infractores y funcionario del SRI respectivamente, pues existe procedimientos de clausuras directas por la omisión de entrega de comprobantes de venta, sin considerar los derechos existentes en la Constitución de la República del año 2008, por ello es necesario implementar un manual que englobe todo los temas necesarios, normas y medidas para garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos.

La Constitución Política del Ecuador, establece un sinnúmero de derechos de los ciudadanos pero éstos pueden pasar a un segundo plano al constatar que la simple enumeración de derechos no garantiza que éstos

existan en la realidad y sean respetados; todo lo contrario, la consagración legislativa de los derechos es en realidad una confesión de que en la sociedad hay comportamientos contrarios a los derechos reconocidos y actividades que atentan contra ellos, por el solo hecho de que una Constitución, o cualquier ley lo contemple, no tendría sentido si regulara comportamientos o estableciera derechos que siempre y en todo caso serían seguidos o respetados.

El Servicio de Rentas Internas (SRI) es una entidad técnica y autónoma que tiene la responsabilidad de recaudar los tributos internos establecidos por Ley mediante la aplicación de la normativa vigente.

Su finalidad es la de consolidar la cultura tributaria en el país a efectos de incrementar sostenidamente el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

La Administración Tributaria dentro de los procesos sustantivos que ejecuta, se encarga de llevar a cabo el proceso de control tributario, el cual está orientado a detectar el nivel de incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los sujetos pasivos, ya sean contribuyentes o responsables y además desarrollar las diferentes acciones que le permitan imponer sanciones por las conductas irregulares que han generado dichos sujetos.

Se podría decir que la finalidad que se pretende alcanzar con el establecimiento de la sanción de clausura en nuestra legislación, es evitar los altos índices de incumplimiento de los deberes formales por parte de los contribuyentes; sin embargo los medios utilizados por la administración tributaria deben guardar plena conformidad con el ordenamiento constitucional vigente en el país y debe ser respetuoso de las garantías y derechos humanos aplicados en nuestro caso a los derechos de los contribuyentes.

Uno de los grandes problemas que presenta la sanción de clausura es que frecuentemente colisiona con el derecho constitucional a la defensa, dado que la imposición de la sanción es inmediata y sin notificación previa, cuando se imponen sellos el contribuyente en ese momento puede presentar a la autoridad las pruebas tendientes a procurar el levantamiento de la misma.

En el caso de la sanción de clausura la administración tributaria, es decir el Servicio de Rentas Internas es juez y parte, acusa y juzga al mismo tiempo, por lo que es importante proponer reformas a leyes y procedimientos que se apliquen, de tal forma que éstos, se encuentren relacionados con los derechos y principios constitucionales.

6.3 Justificación

En la parte concerniente a la supremacía de la Constitución de la República, ésta menciona que el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

Con esta premisa y en vista de que el procedimiento tributario utilizado para la aplicación casi constante de la pena de clausura cuando los contribuyentes no han entregado comprobantes de venta, no está+ en los lineamientos dispuestos en la Constitución de la República en lo relacionado al respeto de los derechos y garantías que la misma dispone, con la intención de precautelar la integridad de los ciudadanos ecuatorianos, el estudio de esta sanción ha adquirido una importancia

fundamental. Es importante sugerir una reforma de la Ley de Finanzas Públicas que es la que dispone el proceso general de clausura en el caso mencionado anteriormente y una modificación de los procedimientos utilizados por el área de fedatarios fiscales.

No cabe duda de que la recaudación tributaria es de interés general, pero no pueden los órganos recaudadores fundarse en ello para prescindir de la vista previa y desconocer el principio del debido procedimiento; razones de interés general pueden justificar a la administración determinadas potestades para su recaudación, pero todo ello en consonancia con la dignidad de la persona humana y sin que se pueda desconocer el derecho de defensa. El interés general es un límite al legislador.

En definitiva en los procedimientos de carácter sancionatorio debe garantizarse lo siguiente: El órgano instructor cumple con la garantía de iniciación del procedimiento, señalando el título de potestad y la competencia que lo habilitan para actuar, con la debida notificación que indique el alcance, la naturaleza del procedimiento y las consecuencias del mismo, incluso en los procedimientos que se inicien de oficio o que se llevan a cabo en la sede de la Administración Tributaria, en los que el sujeto pasivo goza del derecho a conocer de la apertura del procedimiento.

6.4 Objetivos

General

- Diseñar un Manual de procedimientos para la ejecución de la clausura por omisión en la entrega de comprobantes de venta, que contenga un enfoque legal para promover el respeto a derechos y garantías constitucionales, con base a una

propuesta de reforma de la Ley de Finanzas Públicas en lo relacionado a la clausura

Específicos

- Socializar la propuesta con las autoridades del SRI, los empleados que propicie el apoyo institucional y económico para la ejecución de actividades previstas.
- Analizar legislación tributaria local y compararla con la Constitución de la República, en lo relacionado al respeto de las garantías constitucionales
- Analizar los principales derechos que se ven menoscabados por la aplicación de la sanción de clausura.
- Desarrollar el plan operativo de ejecución de la propuesta que permita la consecución de metas y objetivos a corto y mediano plazo.

6.5 Análisis de Factibilidad

Política

Es factible la realización del proyecto, por cuanto el producto final servirá para fomentar el respeto a las garantías constitucionales dentro de la Administración Tributaria.

Para su desarrollo se buscará el apoyo de especialistas en derecho constitucional y tributación, se solicitará el consentimiento y aprobación de las autoridades y de los empleados, se establecerán líneas estratégicas y políticas para garantizar la seguridad de la información.

Sociocultural

El poseer un procedimiento enmarcado en el respeto a garantías constitucionales, contribuirá a que los contribuyentes no reclamen frente a una facultad sancionatoria ilegal. Primero a la propia administración y luego las cortes jurisdiccionales están obligadas a emitir decisiones y fallos adecuados.

La asistencia al contribuyente es uno de los deberes esenciales de las autoridades tributarias. Consecuentemente, los contribuyentes tienen derecho a ser asistidos por la administración tributaria y el derecho a recibir información fidedigna, a que se cumplan su derecho en cualquier tiempo y circunstancia

Tecnológica

Será necesario que a través de herramientas tecnológicas la Administración Tributaria se provea de información suficiente para conseguir resultados lo más apegados a la realidad del contribuyente. Por ello el dotar al SRI de la mejor tecnología, personal capacitado, sin duda permitirá garantizar resultados en los procesos y evitará pérdidas de información y tiempo esenciales para la institución.

Organizacional

Una gran parte del éxito de la propuesta se basará en el elemento humano que interactúa con los demás elementos que lo integran, como son procesos, controles, normatividad y sistemas electrónicos.

La propuesta se realizará en base a una recopilación de información sobre los procesos usados en la clausuras por la omisión de entrega de comprobantes de venta y en la normativa legal tributaria vigente, con el involucramiento de expertos en base a una planificación sistematizada, a los objetivos de la propuesta, desarrollando las gestiones necesarias para que el personal del SRI y las autoridades apoyen su diseño y ejecución.

Equidad de Género

El sistema será dirigido a todos los contribuyentes y funcionarios del Servicio de Rentas Internas: tanto femeninos como masculinos, el presente material estará al alcance de todos los involucrados y los beneficiarios de la misma.

Ambiental

No causará ningún impacto ambiental por lo que no se requiere estudios ambientales.

Económico – Financiero

El proyecto se desarrollará con el apoyo de la entidad beneficiaria, con recursos para su implementación definitiva.

Legal

No hay ningún impedimento legal para la realización de la propuesta.

6.6 Fundamentación Teórico Científico

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

Los derechos pueden definirse como: En plural, esta voz posee ante todo acepciones jurídico económicas: como honorarios. Dentro de lo estrictamente jurídico, el vocablo se emplea pluralizado cuando se refiere a un conjunto de normas o atribuciones que concede, reivindica o ejerce colectivamente. Así se considera en los artículos que siguen. ABUSIVOS. Los contrarios a la razón, a la equidad y a las buenas costumbres. CIVILES. Los naturales o esenciales de los cuales goza todo individuo jurídicamente capaz. DE AUTOR. La cantidad fija o proporcional que el autor de una obra literaria percibe por su publicación, venta o ejecución. INDIVIDUALES. Se designan con este nombre las garantías que las constituciones conceden a favor de todos los habitantes del Estado.

La Constitución de la República, en su Art. 3, manifiesta que son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

Así también en su Art. 6 señala Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.

La Carta Magna posee el TÍTULO II, donde se habla de forma exclusiva de los DERECHOS, así señala en su capítulo primero:

Principios de aplicación de los derechos

Es importante mencionar los principios de aplicación de derechos que nuestra Carta Magna Señala: “**Art. 10.-** Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.
2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.”

Lo puntuado en negrillas tiene directa relación con el tema tratado, pues manifiesta de forma puntual que ningún funcionario público, ni persona de gobierno tiene la potestad jurídica de sobreponer su mando sobre los derechos señalados en la Constitución de la República, ya que estos son inalienables, inclusive se menciona acciones contra funcionarios que no realicen sus funciones enmarcados en los derechos mandados en la Carta Magna.

Garantías de los derechos

Se entiende por garantía en el campo del derecho público, todas las acciones u otros procedimientos prácticos que hacen efectivos los derechos. Los derechos son propiamente principios abstractos o declaraciones generales, que se protegen bajo acciones de diversa índole o por medio de recursos de procedimientos para remover lo que amenaza o afecta a los derechos, para reparar o indemnizar por el daño producido.

Para el presente trabajo vamos a enfocarnos únicamente en el derecho al trabajo y el de la defensa relacionado el debido proceso, pues considero que esos son los derechos que principalmente son vulnerados al momento de imponer una sanción de clausura por la omisión de entrega de comprobantes de venta.

Derecho al Trabajo

La Constitución de la República en su capítulo segundo Derechos del buen vivir Sección octava, habla del Trabajo y seguridad social, el Art. 33 menciona que El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

En la parte concerniente **al sistema económico y política económica**, también se menciona que se impulsara el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.

Son variados los artículos que la Constitución señala en pos del derecho al trabajo, por que se mencionaran algunos de ellos:

Art. 325.- El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.

Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo.

2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.

3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.

4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.

5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.

6. Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley.

7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente.

Es necesario analizar los que manifiesta la constitución con relación al derecho al trabajo, pues el estado está en la obligación de garantizar el trabajo de los ecuatorianos, es así que me pregunto si en los

procedimientos utilizados por la Administración Tributaria Central, garantiza a los ciudadanos su derecho a trabajar, si bien los objetivos del SRI están orientados al bien común, no debemos olvidar el bienestar individual, de quienes desean trabajar de una manera honrada.

Además debemos preguntarnos si es proporcional la medida de clausura con el resto de sanciones aplicadas a otros actos administrativos.

Debido Proceso

El Debido Proceso, es el más perfecto y sofisticado instrumento de resolución de disputas o conflictos de contenido o relevancia jurídica, pues el proceso tiene reglas que nos permiten llegar a una resolución justa debida.

La Constitución de la República en su capítulo octavo, habla de los derechos de protección, donde se señala que:

Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.

6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.

e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.

f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.

g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.

h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.

j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.

k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su

aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Como conclusión de lo antes señalado podemos decir que las resoluciones emitidas por cualquier institución del estado, deben estar motivadas por derechos constitucionales, pues su trasgresión conllevaría a la anulación del acto administrativo, el tema de la violación al debido proceso en el momentos de aplicarse la clausura por fedatarios fiscales, tiene total controversia pues debería al menos mediar una notificación previa al contribuyente para que tenga la oportunidad de defenderse antes de aplicar la sanción, si bien es cierto la generación de riesgo subjetivo en los contribuyentes, ha ayudado a la Administración Tributaria a disminuir las brechas fiscales de incumplimiento, no es menos cierto de que tal procedimiento no observa ni da cumplimiento a la garantía fundamental de la constitución EL DEBIDO PROCESO.

Existe extensa jurisprudencia en lo relacionado a la clausura, casi en la mayoría de casos el Tribunal constitucional se ha manifestado a favor de la Administración Tributaria, amparado en la legitimidad del acto administrativo, es decir que proveniente de autoridad pública, con atribuciones para tal medida, por tanto el acto, es legítimo, proveniente de la justicia y de la equidad. En este punto es importante mencionar el porqué el Tribunal únicamente considero este hecho y no la violación de derechos de los ciudadanos, quizás porque la constitución de 1998 era menos proteccionista que la actual, a pesar de esto los derechos humanos son casi universales, entonces le corresponde a la Corte analizar también el procedimiento utilizado para la aplicación de clausura

y su violación a garantías constitucionales, principalmente la del debido proceso y derecho a la defensa.

Me gustaría además mencionar uno de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que al emitir sentencia en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile, del 19 de setiembre del 2006, respecto al “debido proceso”, estableció en su fundamento 117 lo siguiente: “De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas de orden penal, civil, laboral, FISCAL o de cualquier otro carácter, se deben observar las debidas garantías que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso.

El respeto al debido proceso es un tema en el cual la Administración Tributaria debería analizar y cotejarlo con los procedimientos utilizados para sus actos administrativos.

Una de las medidas de las cuales los ciudadanos que vean menoscabados sus derechos por cualquier acto emanado de una autoridad pública, pueden interponer una acción de protección, lo siguiente señala que menciona la Constitución del año 2008, con relación a este tema:

De la acción de protección:

Art. 437.- Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados.

2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

EL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS

El Servicio de Rentas Internas (SRI) es una entidad técnica y autónoma que tiene la responsabilidad de recaudar los tributos internos establecidos por Ley mediante la aplicación de la normativa vigente. Su finalidad es la de consolidar la cultura tributaria en el país a efectos de incrementar sostenidamente el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Mandato y Compromiso

Promover y exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en el marco de principios éticos y **legales**, para asegurar una efectiva recaudación que fomente la cohesión social.

El SRI tiene a su cargo la ejecución de la política tributaria del país en lo que se refiere a los impuestos internos. Para ello cuenta con las siguientes facultades: de aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria, la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos, la **potestad sancionadora** por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos y la de recaudación de los tributos. (Art. 67 del Código Tributario)

Es importante también conceptualizar las facultades de la Administración Tributaria, cabe mencionar que las siguientes definiciones han sido tomadas del Código Tributario, así:

“Art. 68.- Facultad determinadora.- La determinación de la obligación tributaria, es el acto o conjunto de actos reglados realizados por la administración activa, tendientes a establecer, en cada caso particular, la existencia del hecho generador, el sujeto obligado, la base imponible y la cuantía del tributo.

El ejercicio de esta facultad comprende: la verificación, complementación o enmienda de las declaraciones de los contribuyentes o responsables; la composición del tributo correspondiente, cuando se advierta la existencia de hechos imposables, y la adopción de las medidas legales que se estime convenientes para esa determinación.

Art. 69.- Facultad resolutoria.- Las autoridades administrativas que la ley determine, están obligadas a expedir resolución motivada, en el tiempo que corresponda, respecto de toda consulta, petición, reclamo o recurso que, en ejercicio de su derecho, presenten los sujetos pasivos de tributos o quienes se consideren afectados por un acto de administración tributaria.

Art. 70.- Facultad sancionadora.- En las resoluciones que expida la autoridad administrativa competente, se impondrán las sanciones pertinentes, en los casos y en la medida previstos en la ley.”

Según Benalcázar, Juan Carlos (2004; 133) “La facultad sancionadora de la Administración Tributaria se circunscribe al específico ámbito de las infracciones de carácter administrativo (contravenciones y faltas reglamentarias). Las sanciones correspondientes, en algunos casos, no requieren de previa resolución administrativa, como en los casos de multa por falta de declaración del tributo, según el artículo 97 de la Ley de Régimen Interno, que se deben pagar con el impuesto. En otros casos, la

imposición de la sanción se la hace a través de un acto administrativo, como la clausura de establecimiento.

Lo característico de estas sanciones es su finalidad correctiva antes que represiva, a diferencia del sistema penal que procura la rehabilitación y reinserción social del sentenciado, conforme al artículo 208 de la Constitución de la República. Se trata, en suma, de *medidas de policía*, destinadas a alentar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y facilitar los cometidos de la Administración Tributaria. Las sanciones que se imponen, por ende, atienden a aspectos administrativos, aunque signifiquen una aflicción.

Al acto administrativo sancionador se le aplican las normas y principios reguladores generales de los actos administrativos, aun cuando es preciso señalar, básicamente, que la aplicación de sanciones correctivas requiere inexcusablemente de base legal, como consecuencia del principio *nullum crimen nulla poena sine legem*, que recoge la Constitución; que la imposición de la sanción requiere el respeto a las garantías del debido proceso, aunque no solo por su naturaleza punitiva, sino por aplicación de las normas reguladoras del procedimiento administrativo; y que la analogía en la imposición de sanciones no es admisible.”

Art. 71.- Facultad recaudadora.- *La recaudación de los tributos se efectuará por las autoridades y en la forma o por los sistemas que la ley o el reglamento establezcan para cada tributo.*

El cobro de los tributos podrá también efectuarse por agentes de retención o percepción que la ley establezca o que, permitida por ella, instituya la administración.”

INFRACCIONES TRIBUTARIAS

Los diferentes tipos de sanciones que la Administración Tributaria por su Facultad Sancionadora puede tomar frente a un contribuyente son:

- Defraudación.
- Contravenciones, y
- Faltas reglamentarias

Defraudación

“Constituye defraudación, todo acto doloso de simulación, ocultación, omisión, falsedad o engaño que induzca a error en la determinación de la obligación tributaria, o por los que se deja de pagar en todo o en parte los tributos realmente debidos, en provecho propio o de un tercero; así como aquellas conductas dolosas que contravienen o dificultan las labores de control, determinación y sanción que ejerce la Administración Tributaria”.

En el Artículo 344 se determinan los diferentes tipos de defraudación, con los cuales la Administración Tributaria se puede regir en el momento de hacer valer su Facultad Determinadora y Sancionadora. Según el Código Tributario, se especifican los casos de defraudación más importantes:

1. Destrucción, ocultación o alteración dolosas de sellos de clausura o de incautación
2. Realizar actividades en un establecimiento a sabiendas de que se encuentre clausurado

3. Imprimir y hacer uso doloso de comprobantes de venta o de retención que no hayan sido autorizados por la Administración Tributaria
4. Proporcionar, a sabiendas, a la Administración Tributaria información o declaración falsa o adulterada de mercaderías, cifras, datos, circunstancias o antecedentes que influyan en la determinación de la obligación tributaria, propia o de terceros; y, en general, la utilización en las declaraciones tributarias o en los informes que se suministren a la administración tributaria, de datos falsos, incompletos o desfigurados.
5. La falsificación o alteración de permisos, guías, facturas, actas, marcas, etiquetas y cualquier otro documento de control de fabricación, consumo, transporte, importación y exportación de bienes gravados
8. Llevar doble contabilidad deliberadamente, con distintos asientos en libros o registros informáticos, para el mismo negocio o actividad económica
9. La destrucción dolosa total o parcial, de los libros o registros informáticos de contabilidad u otros exigidos por las normas tributarias, o de los documentos que los respalden, para evadir el pago o disminuir el valor de obligaciones tributarias
10. Emitir o aceptar comprobantes de venta por operaciones inexistentes o cuyo monto no coincida con el correspondiente a la operación real
13. La falta de entrega deliberada, total o parcial, por parte de los agentes de retención o percepción, de los impuestos retenidos o percibidos, después de diez días de vencido el plazo establecido en la norma para hacerlo
14. El reconocimiento o la obtención indebida y dolosa de una devolución de tributos, intereses o multas, establecida así por acto firme o ejecutoriado de la Administración Tributaria o del órgano judicial competente.

El Artículo 345 expresa las sanciones por los diferentes tipos de defraudación que son diferenciados en el Código Tributario:

- En los casos establecidos en los numerales del 1 al 3 del artículo anterior y en los delitos de defraudación establecidos en otras leyes, prisión de uno a tres años
- En los casos establecidos en los numerales 4 al 12 del artículo anterior, prisión de dos a cinco años y una multa equivalente al valor de los impuestos que se evadieron o pretendieron evadir
- En los casos establecidos en los numeral 13 y 14 del artículo anterior, reclusión menor ordinaria de 3 a 6 años y multa equivalente al doble de los valores retenidos o percibidos que no hayan sido declarados y/o pagados o los valores que le hayan sido devueltos indebidamente.

CONTRAVENCIÓN

“Las acciones u omisiones de los contribuyentes, responsables o terceros o de los empleados o funcionarios públicos, que violen o no acaten las normas legales sobre administración o aplicación de tributos, u obstaculicen la verificación o fiscalización de los mismos, o impidan o retarden la tramitación de los reclamos, acciones o recursos administrativos.”

La sanción que la Administración Tributaria debe tomar sobre acciones de contravención, es la de aplicar como pena pecuniaria una multa que no sea inferior a 30 dólares ni exceda de 1.500 dólares de los Estados Unidos de América, sin perjuicio de las demás sanciones, que para cada infracción, se establezcan en las respectivas normas”

“El pago de la multa no exime del cumplimiento de la obligación tributaria o de los deberes formales que la motivaron.” Que pese a pagar la multa por la contravención no se lo absuelve al contribuyente de sus obligaciones tributarias

FALTAS REGLAMENTARIAS

“Son faltas reglamentarias en materia tributaria, la inobservancia de normas reglamentarias y disposiciones administrativas de obligatoriedad general, que establezcan los procedimientos o requisitos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y deberes formales de los sujetos pasivos”.

Las sanción que la Administración Tributaria debe tomar sobre esta falta es de una pena pecuniaria de una multa que no sea inferior a 30 dólares ni exceda de 1.000 dólares, sin perjuicio de las demás sanciones, que para cada infracción, se establezcan en las respectivas normas.”

DE LAS SANCIONES

Las sanciones o penas que se dan por infracciones hacia la Administración Tributaria. Los tipos de penas que se pueden aplicar son:

- ✓ Multa
- ✓ Clausura
- ✓ Suspensión de actividades
- ✓ Decomiso
- ✓ Incautación definitiva

- ✓ Suspensión o cancelación de inscripciones en los registros públicos
- ✓ Suspensión o cancelación de patentes y autorizaciones
- ✓ Suspensión o destitución del desempeño de cargos públicos
- ✓ Prisión
- ✓ Reclusión Menor Ordinaria

Las sanciones más comunes que aplica la Administración Tributaria en nuestro país son:

- ✓ Multa
- ✓ Clausura
- ✓ Suspensión de actividades

LA SANCION DE CLAUSURA

Es la acción tomada por la Facultad Sancionadora que aplica la Administración Tributaria, la cual por evadir, eludir o por falta de información requerida a la compañía por la Administración Tributaria, esta procede a la clausura del local por tiempo definido.

Una de las figuras que genera mayor controversia a nivel de los estudiosos del derecho tributario, es la sanción de clausura desplegada hoy en día por parte de los funcionarios de la administración tributaria, ante el cometimiento de contravenciones por parte de los contribuyentes.

En nuestra legislación se prevé como sanción por la omisión de deberes formales la clausura de los establecimientos donde el contribuyente ejerce su actividad económica.

El num.6 del artículo 323 del Código Tributario establece como penas aplicables a las infracciones.

“La clausura del establecimiento o negocio”, el art. 334 del Código Tributario, establece que el tiempo de clausura del establecimiento o negocio no podrá exceder de tres meses”.

La Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, establece en su disposición general SÉPTIMA:

a) Clausura.- La clausura es el acto administrativo de carácter reglado e impugnabile, mediante el cual el Director del Servicio de Rentas Internas, por sí o mediante delegación, clausura los establecimientos de los sujetos pasivos, cuando éstos se hallen incurso en cualesquiera de los siguientes casos:

i) Falta de declaración, por parte de los sujetos pasivos, en las fechas y plazos establecidos para el efecto, aún cuando en la declaración no se cause impuestos;

ii) No proporcionar la información requerida por la Administración Tributaria, en las condiciones que pueda proporcionar el contribuyente;

iii) No entregar los comprobantes de venta o entregarlos sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios.

La clausura, que no podrá ser sustituida con sanciones pecuniarias, se aplicará sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.

Los tribunales distritales de lo Fiscal resolverán, en el plazo máximo de diez (10) días, las impugnaciones a las resoluciones de clausura que imponga la Administración Tributaria. La resolución de los tribunales distritales de lo Fiscal se dictará sobre la base del expediente formado por la Administración y de las pruebas que presente el sujeto pasivo al impugnar la clausura;

b) Procedimiento de Clausura.- Para los casos determinados en los números i y ii) del literal a) de esta disposición, la Administración Tributaria notificará al sujeto pasivo concediéndole el plazo de diez (10) días para que cumpla las obligaciones tributarias en mora o justifique objetivamente su incumplimiento; de no hacerlo, la Administración Tributaria procederá a imponer la sanción de clausura por el plazo de siete (7) días, previa la notificación con la imposición de la sanción de clausura, que será ejecutada en el plazo de un día (1) contado desde la fecha de notificación.

Esta clausura no se levantará mientras no se satisfagan las obligaciones en mora, sin perjuicio de otras sanciones que fueren aplicables.

En el caso contemplado en el número iii) del literal a) de esta disposición, no será necesaria la notificación si se comprueba de manera flagrante la no entrega de los comprobantes de venta o la entrega de los mismos sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios. En este caso la clausura será automática.

Según Rodas, Wilson (2006; 118) “El primer aspecto que tenemos que analizar en relación a la sanción de clausura, es la relación lógica que debe existir entre la infracción y la sanción, tal como lo establece la garantía contenida en el num. 3 del art. 24 de la Código Penal que establece que “debe existir proporcionalidad entre infracciones y sanciones”.

Hemos establecido la facultad que tiene la administración tributaria de juzgar las contravenciones en las que incurran los contribuyentes, existiendo por lo tanto un límite legal a los casos en los que la administración puede ejercer esta verdadera actividad “para jurisdiccional” de establecer sanciones a los contribuyentes, sin embargo existe una aparente discrecionalidad al momento de imponer las sanciones por parte de la administración tributaria, ante el cometimiento de contravenciones, decimos que esta discrecionalidad es aparente, porque el marco de los

principios constitucionales es el valladar infranqueable ante el que se enfrenta la administración al escoger la sanción aplicable a cada caso en concreto.

El primero de esos principios que regulan esta aparente discrecionalidad, es la necesidad de que las sanciones deben guardar proporcionalidad con la gravedad de la infracción cometida, más aún tomando en cuenta los daños algunas veces irreparables que pueden derivarse de la clausura de un local comercial por parte de la administración.

Al respecto Osvaldo Soler considera que la clausura por su severidad es una sanción que debería aplicarse en aquellos casos en que la infracción incurrida, por su carácter sustancial, impida el adecuado ejercicio de las facultades de verificación y fiscalización”

Encontramos, de esta manera un requisito, por lo menos en la doctrina, sobre la necesidad de que la infracción cometida sea de carácter sustancial. No reviste por ejemplo el mismo grado de gravedad no concurrir a las oficinas de la administración tributaria cuando la persona ha sido requerida, que no presentar declaraciones.

Debería además probarse que “con la inobservancia de su deber formal, el contribuyente ha atendido la intención de perjudicar u obstaculizar el normal accionar del organismo fiscal”

Uno de los grandes problemas que presenta la sanción de clausura es que frecuentemente colisiona con el derecho constitucional a la defensa, derecho que debe ser anterior a la imposición de la sanción.

En el caso de la clausura primero se impone la sanción y recién allí podría el contribuyente presentar a la autoridad las pruebas tendientes a procurar el levantamiento de la misma.

En el caso de la sanción de clausura la administración es juez y parte, acusa y juzga al mismo tiempo, y nos surge la inquietud acerca si ello no

va en contra a la tutela imparcial de los derechos consagrados en la Constitución.

El debido proceso para alcanzar su vigencia plena requiere la presencia de un juez imparcial e independiente.

Si bien es cierto, el contribuyente puede acudir al organismo judicial procurando para sí la tutela de sus derechos, no es menos cierto que esa posibilidad se hace efectiva una vez que ya se ha realizado la clausura por parte de la administración tributaria y en algunos casos los daños económicos causados como consecuencia de la aplicación de dicha sanción son irreparables.

Humberto Bertazza¹²⁶ sostiene que si bien la medida se presenta como cautelar “en realidad se trata, de una verdadera sanción sin posibilidad de defensa por parte del responsable, y sin un adecuado acceso jurisdiccional”.

El pensamiento de este autor nos ayuda a sustentar nuestro criterio en el sentido de que la sanción de clausura riñe en muchos casos con las garantías constitucionales del debido proceso, por lo que se debería regular de manera estricta este instituto. No puede permitirse manejo discrecional de la misma por parte de la administración tributaria.

En la Resolución No. 0117 dictada por la ex Directora General del Servicio de Rentas Internas, se regulan el establecimiento de multas por parte de la administración, ante distintos casos de contravenciones.

Nos llama la atención lo dispuesto por la primera disposición general de dicha resolución, que dice: PRIMERA.- Las sanciones previstas en esta circular, no obstan a que los funcionarios designados por el Servicio de Rentas Internas procedan a clausurar establecimientos comerciales o a incautar bienes, temporal o definitivamente. [...]

La resolución 0117 a la que nos referimos en otra parte de nuestro trabajo regula las multas que se imponen por parte de la administración en los supuestos que dicha norma prevé.

Sin embargo sorprende la ligereza con la que ha sido redactada en general toda la resolución 0117 y en forma específica la disposición general primera las causas de nuestra afirmación son las siguientes:

En primer lugar se deja abierta la posibilidad para que los funcionarios de la administración según su parecer establezcan en contra de los contribuyentes ya sea multas, clausura o incautación de bienes.

Es decir que pueden concurrir varias sanciones en contra de un mismo contribuyente por la misma infracción. Ciertamente es que en materia penal se establecen al mismo tiempo la sanción de reclusión o prisión y una multa pero es importante notar que no se deja espacio al juez para que escoja entre una u otra sanción puesto que ellas están estrictamente tipificadas y gobernadas de manera plena por el principio de legalidad.

En cambio en materia de infracciones tributarias los funcionarios de la administración pueden sancionar según su “buen criterio” lo cual resulta sumamente peligroso a más de ser a todas luces atentatorio contra el principio de legalidad que también regula esta importante rama del derecho público.

En segundo lugar, consideramos que la curiosa disposición transitoria primera ataca de manera directa el principio establecido en el num. 3 de la Constitución. “Las leyes establecerán la debida proporcionalidad entre infracciones y sanciones. [...]”. Por lo tanto es el legislador el que establece la graduación de las sanciones de acuerdo a la infracción, se entiende por simple lógica que esta proporcionalidad se ha de establecer con anterioridad al juzgamiento de la persona creemos que esta disposición excluye la posibilidad de permitir el criterio del funcionario para escoger si impone una u otra sanción.

Recordemos también que en caso de duda se aplica el principio in dubio pro reo, de larga tradición en el pensamiento jurídico universal y consagrado en nuestra Constitución en el num. 2 del art. 24... y en caso de duda, la norma que contenga sanción se aplicará en el sentido más favorable al encausado”.

Finalmente la disposición transitoria primera dice “procedan a clausurar establecimientos comerciales o a incautar bienes, temporal o definitivamente.”

FEDATARIOS FISCALES

Los fedatarios fiscales tienen por objetivo controlar la obligación de la sociedad de sustentar documentadamente las transacciones económicas por compra – venta de bienes, su traslado y almacenamiento, realiza acciones de carácter persuasivo, disuasivo y de ejecución mediante clausuras e incautaciones, dando lugar a una sensación de riesgo orientada a estimular la cultura tributaria.

Generación Riesgo Subjetivo

Es que, indudablemente, el ejercicio de la facultad de control tiene su parte más visible en la imposición de sanciones producto del incumplimiento o violación de lo establecido en las normas. Esto es lo que va a observar el grupo de contribuyentes y responsables que tengan mayores similitudes con el grupo de personas sancionadas por la Administración; van a tener mayor temor de ser parte del grupo sobre el cual a Administración está ejerciendo control. Esa sensación de potencialmente ser objeto de una investigación es lo que se ha denominado **Generación de Riesgo Subjetivo**, la cual se ha convertido en la **“Misión” u objetivo principal de la Fiscalización**, a través de la

presencia o presión que ejerce la organización sobre un determinado sector de contribuyentes.

La **Generación de Riesgo Subjetivo** le permite a la Administración ejercer control sobre un grupo más amplio de contribuyentes sin necesidad de realizar una presencia y control directo sobre los mismos. Simplemente, se origina un cumplimiento espontáneo por parte de ellos antes de que la Administración actúe y en consecuencia las sanciones puedan ser mucho más costosas. Ese cumplimiento espontáneo se deriva del temor a verse investigados cuando observan que la Administración ya está actuando sobre un grupo de obligados. Entre mayor sea su identificación con ese grupo de investigados, mayor riesgo sentirá este grupo de ser objeto de control por parte de la Administración.

La generación de riesgo subjetivo le permite a la Administración un control más amplio con mayores resultados. Principalmente, provocar entre el conglomerado social la corrección espontánea de una conducta tributaria errónea. En este sentido **lo que busca la Administración no es, primordialmente, imponer el mayor número de sanciones posibles, sino que cada día un mayor número de contribuyentes cumplan espontáneamente con sus obligaciones. Es crear y afianzar una conciencia tributaria entre la sociedad.**

Pero se debe considerar que las medidas habrán de ser proporcionales al fin que se persiga. En ningún caso se adoptarán aquellas que puedan producir un perjuicio de difícil o imposible reparación. Las medidas podrán consistir, en su caso, en el precinto, depósito o secuestro de las mercaderías o productos sometidos a gravamen, así como de archivos libros y documentos, locales o equipos electrónicos de tratamiento de datos que puedan contener la información de que se trata.

De la fe publica

Es importante mencionar además el concepto de Fe pública, la misma que se entendería como la potestad conferida por la ley a los notarios, secretario de juzgado y funcionarios públicos, para acreditar que los documentos que otorgan, extienden o autorizan en la forma establecida y en ejercicio de sus atribuciones son auténticas, salvo prueba en contrario

Funciones de la unidad de Fedatarios Fiscales

El Reglamento Orgánico Funcional del Servicio de Rentas Internas, menciona en su Art. 23, las funciones de la Unidad de Fedatarios Fiscales, las siguientes:

1. Planificar, organizar y dirigir programas preventivos y disuasivos de cumplimiento al régimen de comprobantes de venta en coordinación con los Directores Regionales.
2. Determinar infracciones que requieran para la instrumentación de la sanción, la concurrencia de fedatarios fiscales, y del levantamiento de actas probatorias que den fe pública del cometimiento de las mismas.
3. Proponer reformas normativas con el propósito de consolidar y afianzar el régimen de comprobantes de venta.

La preparación del equipo de fedatarios implica un adiestramiento práctico del personal, un estudio del mercado objetivo, y el análisis inteligente para detectar a los contribuyentes que no están cumpliendo con el Reglamento de Facturación.

Requisitos para ser fedatario fiscal

- Título de tercer nivel.
- Experiencia no indispensable.
- Disponibilidad para viajar y extender su jornada laboral en días y horas no habituales de trabajo.

Acto Administrativo

Requisitos de los Actos Administrativos

Se considera que todo acto administrativo además de las características de ejecutoriedad y de legalidad debe contemplar algunos requisitos esenciales para lograr el objetivo del mismo como es su eficacia y veracidad. Dichos requisitos son:

La Competencia

La competencia según el inciso 2 del Art. 1 del Código de Procedimiento Civil “es la medida dentro de la cual la referida potestad (jurisdicción) está distribuida entre los diferentes tribunales y juzgados en razón del territorio, materia, de la persona y de los grados”; es entonces el poder que tiene toda autoridad fundamentada en la Ley para conocer, averiguar y resolver todos los actos realizados por los funcionarios públicos siempre con un mismo fin, el de precautelar los intereses de la administración. Patricio Secaira en su obra Curso Breve de Derecho Administrativo manifiesta: “La competencia es el conjunto de atribuciones que la ley entrega a los órganos del poder público” esto significa que todo acto administrativo debe ser emitido por la autoridad máxima del organismo caso contrario el acto no sería válido, por lo que al ser otorgado por otra persona que no sea el titular de la Institución, dicho acto sería inválido por lo que estaría viciado de nulidad.

La Motivación

La motivación es un requisito primordial en un acto administrativo, es la causa real y lícita, es decir el acto siempre debe ser producto de un motivo legítimo. La motivación existente en un acto tiene como finalidad el de aclarar y facilitar la explicación de los hechos a través de aciertos reales los mismos que deben existir al momento en que se produce el acto administrativo, estableciéndose de esta forma los fundamentos jurídicos en los que la administración mantiene la legitimidad del fallo tomado.

Como lo señala el tratadista Agustín Gordillo citado en el libro Curso Breve de Derecho Administrativo del doctor Patricio Secaira “la falta de motivación implica no sólo vicio de forma sino también y principalmente vicio, arbitrariedad que como tal determina normalmente la nulidad del acto.”

De igual forma la Constitución de la República del Ecuador considera que todo acto administrativo debe ser motivado al expresar como lo dispone el numeral 13 del artículo 24 lo siguiente: “ Las resoluciones de los poderes públicos que afecten a las personas, deben ser motivados. No habrá tal motivación si en la resolución no se enunciaren normas o principios jurídicos en que se haya fundado, y si no sé explicará la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho...”⁶, esto se relaciona con lo contemplado en los artículos 30 de la Ley de Modernización del Estado y 122 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Es por ello que la motivación es uno de los principales

elementos de un acto administrativo para que se configure válido por que no sólo consta en disposiciones legales sino en la normativa constitucional, la motivación de actos y resoluciones de carácter administrativo.

LA MOTIVACIÓN Y SU DEFINICIÓN

Desde el punto de vista del lenguaje enunciativo, en el Diccionario De La Lengua Española refiere como una de las acepciones de motivación la de: "Acción y efecto de motivar". La que a su vez, también según el citado Diccionario, consiste en: "Dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer una cosa". De aquí se colige en que esta sea la actividad consciente, coherente, lúcida y clara con que debe manifestarse la argumentación que se va a emitir.

El significado mismo del término "motivación", no es más que, dar causa o motivo para algo, explicar la razón que se ha tenido para hacer algo, y, del punto de vista que nos concierne, se trata de una "motivación judicial", la que se produce por el órgano encargado de impartir justicia y en función de esta.

Es así que en tanto motivación judicial, se presenta en dos facetas dirigidas a producir la justificación de la decisión: como actividad del juzgador y como la argumentación que se manifiesta en el documento sentencial.

Por ello, la motivación se configura hoy en día por demás como una necesidad, como un instrumento de primer orden y esencial para cualquier análisis del proceso moderno.

La motivación debe entenderse como la exposición que el juzgador debe ofrecer a las partes como solución a la controversia, pero sin dejar de tener en cuenta de que esta debe ser una solución racional, capaz de responder a las exigencias de la lógica y al entendimiento humano.

La finalidad de la motivación puede reducirse a tres aspectos fundamentales:

- 1- Garantizar la posibilidad de control de la sentencia por los tribunales superiores;
- 2- Convencer a las partes y a la sociedad en general sobre la justificación y legitimidad de la decisión administrativa y,
- 3- Verificar que la decisión no es producto de un actuar arbitrario, sino de la válida aplicación del derecho, en vistas de un proceso garante y transparente.

La ausencia de motivación, por tratarse de un vicio formal puede traer consigo la nulidad del documento determinativo, dando lugar a que se retrotraigan las actuaciones al momento de su redacción donde se expliquen nuevamente todos los argumentos, no sin antes olvidar que esto puede reportar un perjuicio para las partes en cuestión. Los jueces del Tribunal Supremo Popular, declaran como nulas solo aquellas en que les sea imposible determinar cuáles fueron los juicios lógicos, procediendo en los restantes casos a consignar en sus sentencias los razonamientos y consideraciones que debió haber explicado el Tribunal de instancia para evitar los retrasos y perjuicios de la declaración de nulidad.

El Objeto o Finalidad

El Objeto es el contenido de todo acto administrativo, es decir, es la finalidad que siempre debe recaer en un planteamiento o pretensión amparada por la administración, algunos autores sostienen que el objeto es el logro del bien común, pero por medio del acto administrativo. Dentro del objeto o del contenido del acto deben existir tres partes importantes que son:

- a) El contenido natural que constituye la decisión concreta de la Administración
- b) El contenido implícito es aquel que no se lo insinúa pero que se lo considera incorporado, y
- c) El contenido eventual serían las disposiciones adicionales emanadas de la administración las que causan efectos diferentes.

En definitiva el contenido natural y eventual nace de la voluntad del órgano competente de la administración, mientras que el contenido implícito nace de la Ley, los dos primeros elementos están explícitamente comprendidos y expresados en el acto o resolución; y al último, esto es el contenido implícito se lo considera incorporado por mandato legal. Se asemeja a lo que en materia civil, relacionado a los contratos asoman las cláusulas esenciales, las naturales y las accidentales.

La Causa

Es el conjunto de antecedentes que exigen el movimiento de la administración pública. La causa se puede producir por petición de un administrado o por petición de la administración pero es importante indicar que por cualquiera de las dos posibilidades se necesita del pronunciamiento del órgano público competente. Es necesario recalcar

que para que la administración pública cumpla el papel de servicio a la sociedad debe contar y poner una causa calificada, esto es que sea lícita, caso contrario si ella es ilícita, conllevaría a graves y serias consecuencias.

El Plazo

El plazo es otro de los requisitos fundamentales dentro de un acto administrativo, constituye el tiempo que tiene la administración para decidir sobre el acto que se ha puesto a su conocimiento, la no-presentación del reclamo de un acto administrativo o la resolución oportuna del mismo trae como consecuencia la pérdida de la eficacia jurídica ya que se demostraría que el administrador o la autoridad actuó fuera del periodo de tiempo establecido previamente, ya sin competencia. Patricio Secaría manifiesta: “El Plazo afecta la competencia administrativa, por ello la ley concede espacios de tiempo definido para que se emita la resolución. Pero también concede efectos determinados cuando la autoridad no emite pronunciamiento, esto es cuando existe el llamado silencio administrativo el cual puede ser negativo o positivo a los intereses de los administrados.”

Además es importante señalar que cuando la Ley no ha determinado un plazo específico la autoridad debe actuar oportunamente siempre con la finalidad de que la resolución no afecte los intereses del administrado.

La Forma

La forma es la ejecución o demostración de la voluntad de la administración, que permite conocer el objeto del acto administrativo, para ampliar más su concepto Rafael Bielsa manifiesta. “La forma se refiere a requisitos necesarios para la existencia, la validez y eficacia jurídica de

los actos.” Es decir, “Forma es la estructura de los actos, atendiendo a la expresión formal de voluntad administrativa del órgano”.

Para que se dé cumplimiento a la forma dentro de un acto administrativo ésta debe contener tres partes que son: parte expositiva, parte motiva o considerativa y la resolutive, además todo acto debe ser escrito y obligatoriamente debe contener la firma de la autoridad competente, el nombre del órgano público, lugar y fecha de emisión del acto el incumplimiento de cualquiera de estos requisitos formales llevaría a la nulidad e ilegalidad del acto administrativo.

Impugnabilidad de los Actos Administrativos

Impugnar es refutar, contradecir, u oponerse a un acto administrativo que está vulnerando derechos subjetivos o constitucionales de las personas sean naturales o jurídicas y que contravienen a la normativa legal aplicable. El artículo 196 de la Constitución Política del Ecuador establece: “Los actos administrativos generados por cualquier autoridad de las otras funciones e instituciones del Estado, podrán ser impugnados ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, en la forma que determina la Ley”.

A criterio del Doctor Patricio Secaira en su Libro “Curso Breve de Derecho Administrativo” considera que la disposición constitucional citada anteriormente contiene elementos fundamentales que son:

1.- “Que la impugnación opera respecto de las decisiones generadas por cualquier autoridad de las “otras funciones e instituciones del Estado”. Las instituciones que pertenecen al orgánico del Estado y por tanto integran el sector público ecuatoriano, están definidas en el art. 118 de la Constitución.

2.- Dentro del mismo contexto no excluye acto administrativo alguno, de la potencialidad de impugnación por vía judicial; pues como se ha manifestado todos los que se generen de autoridad de las otras funciones e instituciones del Estado pueden ser opuestas. “

Es decir, la Constitución establece que todos los administrados pueden recurrir a los órganos judiciales competentes sobre las resoluciones emitidas por la autoridad pública siempre que lesionen sus derechos subjetivos, con el único objetivo de avalar un sistema tutelar de la legitimidad de toda resolución administrativa garantizando los derechos de los administrados ante el frecuente abuso de la administración pública.

Sin embargo la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su artículo señala que “no corresponden a la jurisdicción contencioso – administrativa:

- Las cuestiones que, por la naturaleza de los actos de los cuales procede o de la materia sobre que verse, se refieren a la potestad discrecional de la administración.
- Las cuestiones de carácter civil o penal pertenecientes a la jurisdicción ordinaria y las que, por su naturaleza, sean de competencia de otras jurisdicciones.
- Las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno como aquellos que afectan a la defensa del territorio nacional, a las relaciones internacionales, a la seguridad interior del Estado y a la organización de la Fuerza Pública, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya determinación corresponde a la jurisdicción contenciosa – administrativa.
- Las resoluciones expedidas por los organismos electorales.
- Las resoluciones que se dicten con arreglo a una ley que expresamente les excluya de la vía contenciosa.”

Todo acto administrativo se lo considere como legítimo es impugnabile siendo objeto de rechazo de quienes consideran que sus derechos han sido afectados y lesionados, es por ello que el Dr. Herman Jaramillo Ordóñez en su Libro Introducción al Derecho administrativo señala que Impugnar es. “Oposición, refutación, contradicción, formal de los procedimientos administrativos”.

Control de la Legalidad

El artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva señala sobre la Impugnación lo siguiente: “Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad a este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables...”

Es importante indicar que la impugnación en sede judicial procede solamente por razones de legalidad, se puede impugnar un acto de carácter particular cuando tenga calidad de definitivo y se hayan agotado las diversas instancias administrativas, es decir el pronunciamiento debe causar estado para que de esta forma la vía judicial quede libre a favor del recurrente. De igual forma se puede impugnar un acto de carácter general cuando este afecte a los derechos subjetivos de los individuos.

En la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como lo establece la Ley de la materia en concordancia con el artículo 38 de la Ley de Modernización, se puede impugnar los reglamentos, actos, resoluciones, hechos, contratos de la Administración los mismos que hayan sido suscritos por los representantes legales de cada uno de los organismos del Estado o personas jurídicas semipúblicas, incluyéndolas las de

derecho privado con finalidad social y pública, que afecten un derecho o interés directo del demandante.

DE LA NOTIFICACION

El Código Tributario, en su capítulo V, habla de la notificación, así señala en su artículo 105 y siguientes:

Art. 105.- Concepto.- Notificación es el acto por el cual se hace saber a una persona natural o jurídica el contenido de un acto o resolución administrativa, o el requerimiento de un funcionario competente de la administración en orden al cumplimiento de deberes formales.

Art. 106.- Notificadores.- La notificación se hará por el funcionario o empleado a quien la ley, el reglamento o el propio órgano de la administración designe. El notificador dejará constancia, bajo su responsabilidad personal y pecuniaria, del lugar, día, hora y forma de notificación.

Art. 107.- Formas de notificación.- Las notificaciones se practicarán:

1. En persona;
2. Por boleta;
3. Por correo certificado o por servicios de mensajería;
4. Por la prensa;
5. Por oficio, en los casos permitidos por este Código;
6. A través de la casilla judicial que se señale;

7. Por correspondencia postal, efectuada mediante correo público o privado, o por sistemas de comunicación, facsimilares, electrónicos y similares, siempre que éstos permitan confirmar inequívocamente la recepción;

8. Por constancia administrativa escrita de la notificación, cuando por cualquier circunstancia el deudor tributario se acercare a las oficinas de la administración tributaria;

9. En el caso de personas jurídicas o sociedades o empresas sin personería jurídica, la notificación podrá ser efectuada en el establecimiento donde se ubique el deudor tributario y será realizada a éste, a su representante legal, a cualquier persona expresamente autorizada por el deudor, al encargado de dicho establecimiento o a cualquier dependiente del deudor tributario.

Existe notificación tácita cuando no habiéndose verificado notificación alguna, la persona a quien ha debido notificarse una actuación efectúe cualquier acto o gestión por escrito que demuestre inequívocamente su conocimiento. Se considerará como fecha de la notificación aquella en que se practique el respectivo acto o gestión, por parte de la persona que debía ser notificada; y,

10. Por el medio electrónico previsto en el artículo 56 de la Ley de Comercio Electrónico.

6.7 Metodología. Modelo Operativo

TABLA 20. Modelo Operativo

FASES	ETAPAS	METAS	ACTIVIDADES	RECURSOS	RESPONSABLE	TIEMPO
Inicial	Sensibilización	Socialización del proyecto con las autoridades y el personal de SRI Presentar la propuesta con las autoridades del SRI.	Presentación Socialización Discusión del proyecto Diálogos abiertos con el equipo de trabajo	Diseño del proyecto de la factibilidad de la propuesta Diseño preliminar del procedimiento	Ing. Ma. Belén Armas S.	Noviembre 2011 - Diciembre de 2011
	Planificación	Realizar el plan operativo a cumplir para la ejecución del proyecto	Diseño del cronograma de actividades.	Materiales de oficina. Diseño del proyecto de la factibilidad propuesta Computador.	Ing. Ma. Belén Armas S.	Enero 2012 - Abril de 2012
Central	Implementación	Ejecutar el cronograma de actividades planificadas para la realización del proyecto	Presentación de la propuesta Análisis riesgos Reuniones de consenso Realización de diseño preliminar Revisión de expertos	Materiales de oficina. Diseño del proyecto de la factibilidad propuesta Computador.	Ing. Ma. Belén Armas S.	Segundo Semestr
Final	Evaluación	Comprobar los logros que se ha conseguido con la ejecución del proyecto	Encuestas Entrevistas Observación Sondeos de opinión	Diseño del proyecto de la factibilidad propuesta	Ing. Ma. Belén Armas S.	Evaluación permanente Indefinido

Fuente: Proyecto de Investigación

Elaborado por: Ma. Belén Armas S.

De manera general se puede decir que el presente trabajo seguirá las siguientes etapas, principalmente será analizado por el Departamento de normativa tributaria, quienes serán los encargados de realizar un análisis exhaustivo de lo proporcionado en la presente propuesta, así como de incluirlo en la normativa tributaria utilizada por el Servicio de Rentas Internas en lo relacionado a las clausuras por omisión de entrega de comprobantes de venta.

Luego deberá contar con la debida autorización del Director General del Servicio de Rentas Internas, quien dispondrá se de cumplimiento al nuevo procedimiento implantado.

El departamento de Prevención de Infracciones, a través del Área de Fedatarios Fiscales, deberá poner en ejecución el procedimiento descrito, dando cumplimiento a lo dispuesto de cabal y debida forma.

Así también a través del Departamento de formación tributaria y Fiscal se difundirá entre los contribuyentes las sanciones y forma de presentar su defensa en el caso de ser notificados con la sanciones de clausura.

6.8 Administración

Institución: Servicio de Rentas Internas (SRI) Funcionario de los Departamento de Prevención de Infracciones Área de Fedatarios Fiscales

6.9 Previsión de la Evaluación

TABLA 21. Previsión de la Evaluación

PREGUNTAS BASICAS	EXPLICACIÓN
¿Quiénes solicitan evaluar?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Personal del SRI (Funcionarios de los Departamentos de Infracciones fiscales) ✓ Jefes Departamentales ✓ Autoridades del SRI
¿Por qué evaluar la propuesta?	Para saber y analizar que estrategias se han cumplido, y en cuales ha existido más dificultades para su realización, para establecer la efectividad, determinando sus alcances y limitaciones
¿Para qué evaluar?	Para establecer si los objetivos y metas establecidos se han cumplido en forma satisfactoria y mejorar procesos, rediseñar actividades, optimizar recursos, establecer procesos más funcionales.
¿Qué evaluar?	Se evaluará la metodología utilizada, las metas establecidas a corto y mediano plazo, las principales actividades implementadas, el conocimiento referido sobre procedimiento implementado.
¿Quién evalúa?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Personal del SRI (Funcionarios del Departamento de Infracciones) ✓ Jefes Departamentales ✓ Autoridades del SRI
¿Cuándo evaluar?	La evaluación será permanentemente, estableciéndose el impacto de la propuesta en

	periodos trimestrales y realizar otra evaluación total en forma semestral, cada año se evaluará el proyecto analizando las metas cumplidas.
¿Cómo evaluar?	Mediante una investigación sobre la ejecución del proyecto con: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Encuestas Entrevistas. ✓ Observación. ✓ Sondeos de opinión ✓ Correos electrónicos
¿Con qué evaluar?	Con los instrumentos para la investigación: una grabadora, cuestionario de preguntas, guías de entrevista, autoevaluación, liderazgo y observación.

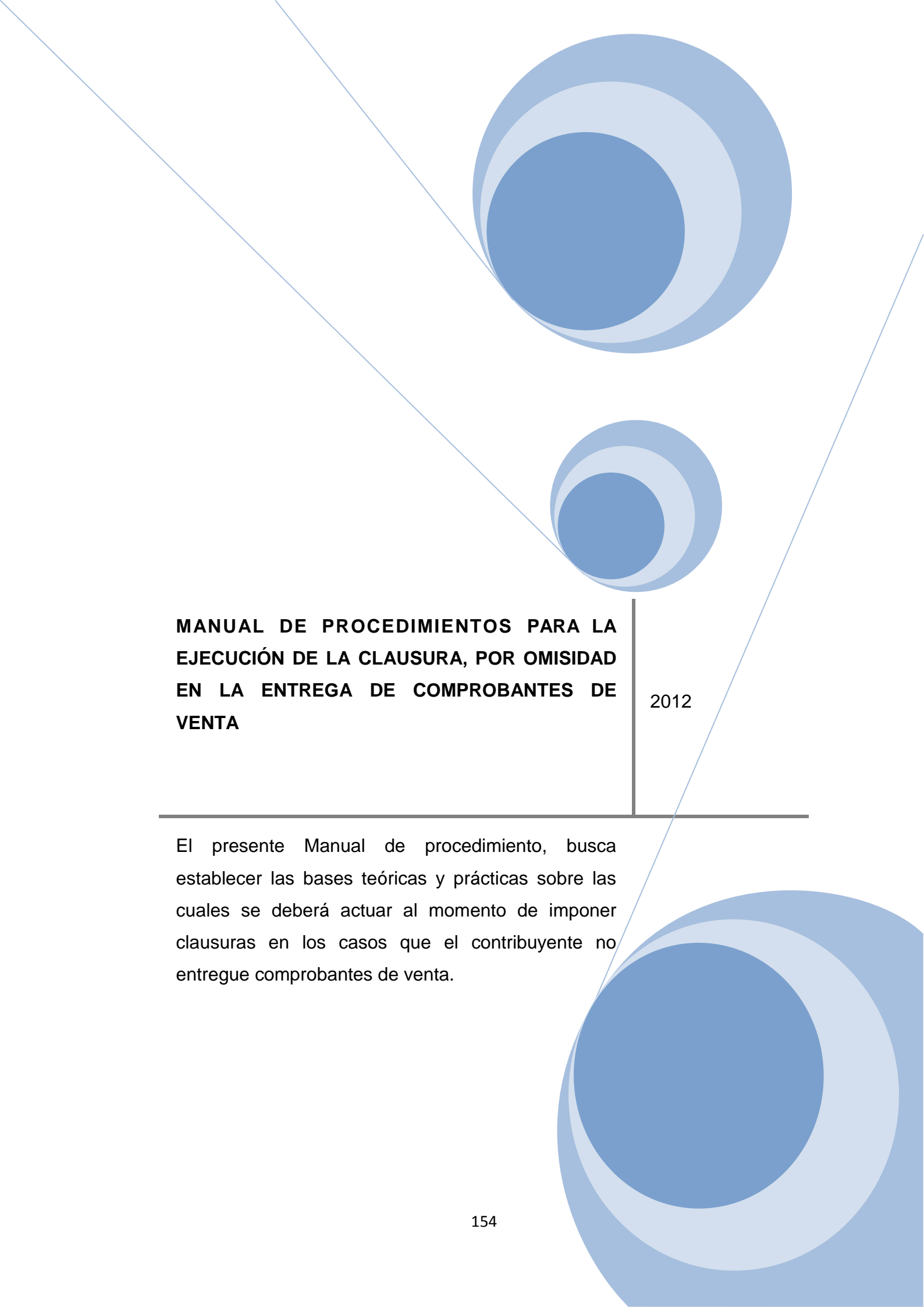
La evaluación se realizará después de tres meses que sea aprobado por el Director General del SRI

Fuente: Proyecto de Investigación

Elaborado por: Ma. Belén Armas

6.10 Diseño del Manual de Procedimiento para la ejecución de la clausura por omisión de entrega de comprobantes de venta

A continuación se pone a disposición del lector el Manual de Procedimiento propuesto en este trabajo de investigación.

The page features a decorative design with several overlapping blue circles of varying sizes and shades, and thin blue lines that create a sense of depth and movement. The circles are positioned in the upper right and lower right corners, while the lines intersect to form a large, abstract shape that frames the central text.

**MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA
EJECUCIÓN DE LA CLAUSURA, POR OMISIDAD
EN LA ENTREGA DE COMPROBANTES DE
VENTA**

2012

El presente Manual de procedimiento, busca establecer las bases teóricas y prácticas sobre las cuales se deberá actuar al momento de imponer clausuras en los casos que el contribuyente no entregue comprobantes de venta.

ÍNDICE Y CONTENIDO

1. GENERALIDADES	159
1.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO	161
1.2. PROPÓSITO.....	162
1.3. OBJETIVO GENERAL	163
1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	163
1.5. ALCANCE Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	164
2. NORMAS GENERALES DE OPERACIÓN.....	165
2.1. BASE LEGAL.....	165
2.2. NORMAS GENERALES.....	166
3. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO	167
3.1. CLAUSURA POR OMISION DE ENTREGA DE COMPROBANTES DE VENTA.....	167
3.1.1. NORMAS ESPECÍFICAS.....	167
3.1.1.1. COMPRAS SIMULADAS.....	167
3.1.1. DE LA NOTIFICACIÓN.....	168
3.1.1.1.1. DE LA NOTIFICACION POR OMISION DE ENTREGA DE COMPROBANTES DE VENTA POR PRIMERA VEZ	170
3.1.1.1.2. DE LA NOTIFICACION OMISION DE ENTREGA DE COMPROBANTES DE VENTA POR REINCIDENCIA.....	171
3.1.2. DE LA COMPARECENCIA, DEL PLAZO Y PRESENTACION DE PRUEBAS.....	172
3.1.2.1. COMPARECENCIA	172
3.1.2.2. PLAZO Y PRESENTACIÓN DE PRUEBAS.....	175
3.1.3. RESOLUCION DE SANCION.....	179
3.1.4. EJECUCION DE LA SANCION.....	180
3.1.5. ROTURA DE SELLOS.....	186

3.1.6. LEVANTAMIENTOS DE SELLOS.....	186
3.1.7. NORMAS ALTERNATIVAS.....	188
4. GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	190

PRESENTACION

Dentro de las facultades de la Administración Tributaria, esta la sancionadora, es una de las de mayor complejidad y tiene por objetivo, en un sentido amplio, establecer sanciones, se circunscribe al específico ámbito de las infracciones de carácter administrativo (contravenciones y faltas reglamentarias). Las sanciones correspondientes, en algunos casos, no requieren de previa resolución administrativa, como en los casos de multa por falta de declaración del tributo, según el artículo 97 de la Ley de Régimen Interno, que se deben pagar con el impuesto. En otros casos, la imposición de la sanción se la hace a través de un acto administrativo, como la clausura de establecimiento.

Esta función tiene un rol preponderante para la eficacia de la Administración, siendo un instrumento fundamental para, el combate a la evasión, un adecuado nivel de ingresos fiscales, así como para promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias mediante la generación de riesgo.

Para contribuir con el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, las estrategias de las Administraciones, generalmente se basan en generar riesgo subjetivo en la mente de los contribuyentes, es decir crear la percepción de ser descubiertos en las infracciones y que por tal razón recibirán una sanción severa por parte de la Administración Tributaria Central.

La clausura al ser la acción tomada por la Facultad Sancionadora que aplica la Administración Tributaria, como consecuencia de la inobservancia de lo dispuesto en la ley, se ha convertido en un tema de interés social, pues los procedimientos utilizados para su aplicación deberán estar enmarcados en las garantías de la Constitución de la Republica que tiene supremacía sobre cualquier otra norma.

Frente a lo señalado, el desarrollo del presente Manual de procedimiento, busca establecer las bases teóricas y prácticas sobre las cuales se deberá actuar al momento de imponer clausuras en los casos que el contribuyente no entregue comprobantes de venta.

1. GENERALIDADES

SERVICIO DE RENTAS INTERNAS REGIONAL CENTRO UNO

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.-

La institución está conformada por una Administración Central que trabaja desconcentradamente con ocho Direcciones Regionales que incluyen a su vez Direcciones Provinciales y delegaciones zonales.

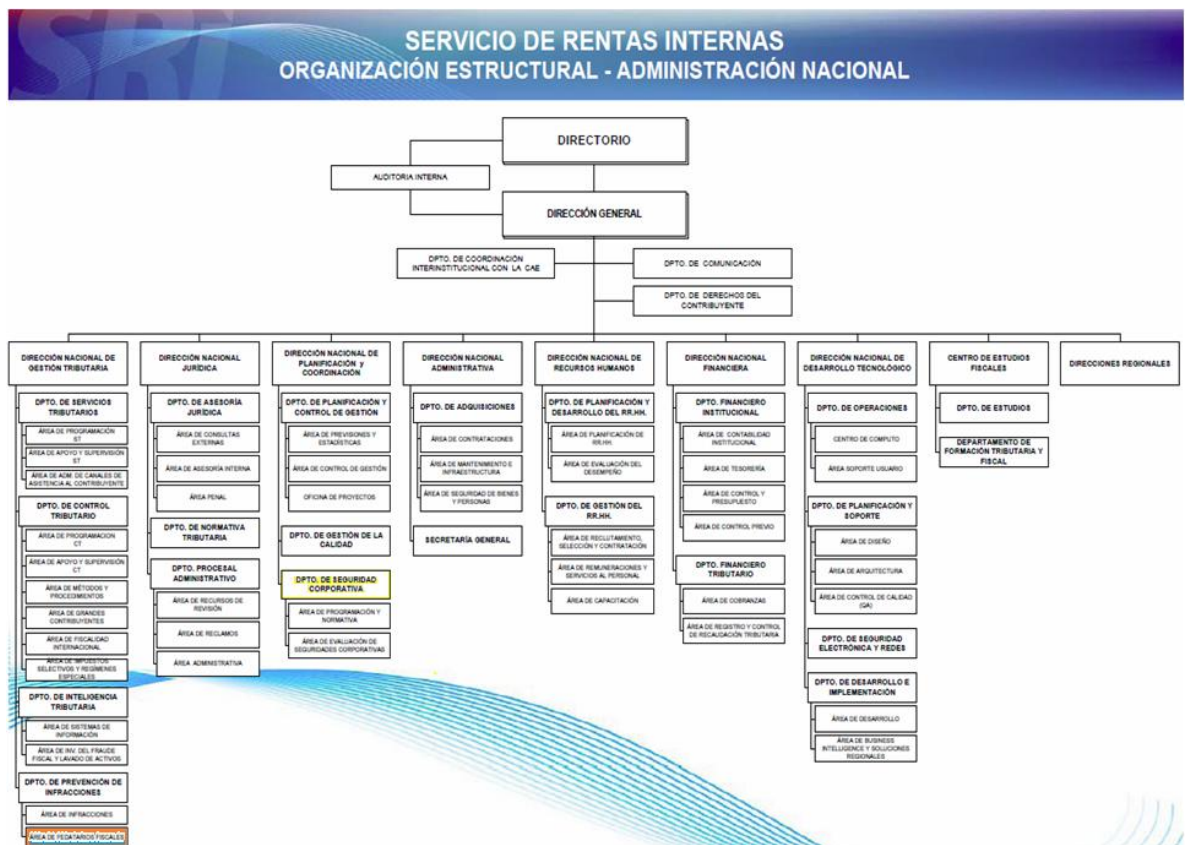
La Administración Central con jurisdicción en todo el país es la encargada de establecer los lineamientos estratégicos, objetivos, políticas, procesos y procedimientos, así como vigilar su cabal aplicación y cumplimiento.

Dentro de la estructura orgánica funcional aprobada por el Directorio de la Institución, la Dirección Regional Centro Uno comprende las provincias de Tungurahua, Cotopaxi y Pastaza, la sede principal es la ciudad de Ambato. Cuenta con tres agencias zonales: Baños, Agencia Sur (Ambato) y la Maná (Cotopaxi).

Como se puede observar en la estructura, abajo señalada, el área de Fedatarios Fiscales es una Unidad que depende directamente del departamento de prevención de infracción y este a su vez la Dirección Nacional de Gestión Tributaria, sin tener ninguna vinculación jerárquica, al menos con las Direcciones regionales, teniendo de esta forma autonomía, por el complejo y delicado trabajo que ejecutan.

En Ambato se cuenta con un grupo de fedatarios fiscales incorporados aproximadamente desde el 2008, quienes son los encargados de ejecutar los planes semanales de control, sus oficinas son desconcentradas de la dirección regional, además son los encargados de:

- Ejecutar labores de inteligencia para detectar posibles infracciones
- Obtención de pruebas, para determinar responsables de la infracción a través de compras simuladas, controles in situ y requerimientos de información
- Ejecución de la sanción aplicable



1.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

NOMBRE DEL MACRO -PROCESO:	Gestión de Sanciones
NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO:	Ejecución de la Clausura por omisión en la entrega de Comprobantes de Venta
FRECUENCIA DE EJECUCIÓN:	Diaria
RESPONSABLE DEL PROCESO	Área de Fedatarios Fiscales

1.2. PROPÓSITO

Dentro de los procesos sustantivos de la Administración, se encuentra el proceso de control tributario, el cual está orientado a detectar el nivel de incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los sujetos pasivos, ya sean contribuyentes o responsables y además desarrollar las diferentes acciones que le permitan imponer sanciones por las conductas irregulares que han generado dichos sujetos.

El Servicio de Rentas Internas, ciertamente ha ido perfeccionado el ejercicio de la facultad sancionadora desde su creación en el año 1997 hasta la fecha, en base a las experiencias vividas, los criterios discutidos al interior de la administración, y sin lugar a dudas, de los criterios que los Tribunales de Justicia.

El propósito es mejorar los procedimientos utilizados para imponer sanciones por parte de la Administración Tributaria, para que estos garanticen los derechos de los contribuyentes, mejorar las actuaciones administrativas tendientes a la clausura o imposición de sanciones pecuniarias cuando existe omisión en la entrega de comprobantes de venta por parte de los contribuyentes, con el fin de que los derechos constitucionales sean observados y evitar contratiempos judiciales.

En conclusión, este procedimiento de aplicación es una herramienta de soporte para la gestión, unificación de criterios y sea utilizado en el desarrollo de procesos de clausura y sanciones de carácter pecuniaria, cuando los contribuyentes no entreguen comprobantes de venta en sus transacciones comerciales

1.3. OBJETIVO GENERAL

Proporcionar una herramienta técnica de soporte para la ejecución de clausura y establecimiento de sanciones pecuniarias, cuando los contribuyentes no entreguen comprobantes de venta, para mejorar la gestión sancionadora de la Administración Tributaria, con el respeto a los derechos constitucionales del contribuyente.

1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Realizar los procedimientos utilizados en la ejecución de la clausura considerando las garantías constitucionales de los contribuyentes.
- Diseñar e implementar lineamientos y bases técnicas para la imposición de sanciones pecuniarias y de la clausura
- Fortalecer la fundamentación de hecho y derecho en las resoluciones de clausura y sanciones pecuniarias.
- Establecer la correcta aplicación de los derechos constitucionales vigentes en las sanciones impuestas por el Área de Fedatarios Fiscales del Servicio de Rentas Internas.

1.5. ALCANCE Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

El presente manual de procedimiento busca proporcionar herramientas técnicas y bases claras de la motivación y fundamentación del acto administrativo de clausura y aplicación de sanciones pecuniarias, a través

del análisis pormenorizado de los derechos constitucionales, aplicables dentro del mencionado proceso.

El proceso de sanciones pecuniarias comprende desde el levantamiento de información; la notificación al sujeto pasivo con el inicio de sumario administrativo en la que se exponen los fundamentos de hecho y de derecho de la sanción a imponerse, respaldados en evidencia documental, hasta la imposición de la sanción

El proceso de clausura por su parte, comprende desde el levantamiento de información; la notificación al sujeto pasivo con la notificación preventiva de sanción, en la que se exponen los fundamentos de hecho y de derecho de la sanción a imponerse, respaldados en evidencia documental, hasta la imposición de la sanción

Es importante recalcar que el presente procedimiento proporciona lineamientos generales para la sanción de clausura; los procedimientos previos: como el levantamiento de información, la inteligencia tributaria y las compras simuladas, seguirán siendo los mismos a los aplicados actualmente por la Administración Tributaria Central y no serán motivo de análisis en este documento.

2. NORMAS GENERALES DE OPERACIÓN

2.1. BASE LEGAL

- Constitución de la República
- Código Tributario
- Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador publicada en el Tercer Suplemento del R.O. 242 de 29 de diciembre de 2007.
- Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (Ley 99 – 24), publicada en el Primer Suplemento del R.O. 181 de 30 de abril de 1999.
- Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas (Ley 41), publicada en el R.O. 206 de 02 de diciembre de 1997.
- Reglamento Orgánico Funcional del Servicio de Rentas Internas, aprobado a través de la Resolución No. DSRI-028-2008, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 497 de 30 de Diciembre de 2008.
- Reglamento de comprobantes de venta y retención, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 247 del 30 julio 2010

Se deberá considerar el Principio constitucional de jerarquía de las normas:

“La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos - leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones.

Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior”

2.2. **NORMAS GENERALES**

El funcionario responsable de un proceso de clausura por omisión de comprobantes de venta deberá desarrollar sus actividades de conformidad a lo dispuesto en el presente Manual, el Código de Ética y las políticas de la Institución; y sus actuaciones deberán estar basadas, principalmente en los siguientes principios éticos de responsabilidad profesional:

1. Independencia;
2. integridad;
3. objetividad;
4. competencia profesional y debido cuidado;
5. confidencialidad;
6. conducta profesional; y
7. normas técnicas.

La inobservancia de las disposiciones establecidas en el presente Manual de procedimientos, será sancionada de conformidad con lo establecido en el Estatuto Especial de Personal del Servicio de Rentas Internas.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

3.1. CLAUSURA POR OMISION DE ENTREGA DE COMPROBANTES DE VENTA

3.1.1. NORMAS ESPECÍFICAS

3.1.1.1. COMPRAS SIMULADAS

El procedimiento de compras simuladas se lo realizara según lo dispuesto en el procedimiento que para tal efecto disponga la Administración Tributaria Central.

Una vez que el fedatario fiscal ha constatado la infracción, al momento de realizar la compra simulada será el encargado de manera inmediata elaborar la notificación, para que en un tiempo de máximo tres días el contribuyente intervenido, interponga la defensa de sus derechos, frente a la Administración Tributaria, considerando lo detallado en los numerales 3.1.1.2.1. y 3.1.1.2.2. del presente manual.

La falta de entrega de comprobantes de venta, la entrega de comprobantes de venta que no corresponda al CONTRIBUYENTE intervenido , autorización sin vigencia, o la entrega de ticket emitido por máquina registradora de modelo autorizado por el SRI no dada de alta, se circunscribe dentro de los programas sancionatorios o ejecutivos, mereciendo por tanto la sanción de conformidad con la Ley (al final de este manual se incluye una propuesta de reforma a la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (Ley 99 – 24), publicada en el Primer Suplemento del R.O. 181 de 30 de abril de 1999, la misma que permitirá aplicar lo propuesto en el presente Manual de procedimientos) , es decir si se trata de una infracción cometida por primera vez se le podrá imponer

una sanción pecuniaria, en caso de reincidencia se le impondrá una multa y clausura

Los funcionarios con facultad expresa para iniciar y resolver procesos de control que puedan devenir en sanciones pecuniarias y/o para emitir y suscribir resoluciones de carácter sancionatorio, considerarán la implicancia e importancia de los bienes o servicios generados por el infractor, a efectos de evaluar la procedencia de la sanción pecuniaria, y de regular la aplicación de la misma, en los casos que pueda generar conmoción social, desabastecimiento de productos, especulación, desestabilización del sistema financiero o conflictos financieros colectivos.

También está en la responsabilidad de los indicados funcionarios, en forma previa a su inicio, o posteriormente en cualquier instancia de un proceso sancionador que conlleve la sanción pecuniaria de establecimientos o la imposición de sellos de clausura, analizar y evaluar la pertinencia y oportunidad de la sanción. Se deberá considerar además, los efectos de la sanción en relación con la realidad social, política y económica de sus respectivas jurisdicciones.

3.1.2. DE LA NOTIFICACIÓN

Para la notificación tanto del inicio de sumario como la resolución, se la realizara según lo dispuesto en el Código Tributario:

“Art. 85.- Notificación de los actos administrativos.- Todo acto administrativo relacionado con la determinación de la obligación tributaria, así como las resoluciones que dicten las autoridades respectivas, se notificará a los peticionarios o reclamantes y a quienes puedan resultar directamente afectados por esas decisiones, con arreglo a los preceptos de este Código.

El acto de que se trate no será eficaz respecto de quien no se hubiere efectuado la notificación.

De esta forma se cumpliría uno de los deberes sustanciales de la administración tributaria, que corresponde al notificar los actos y las resoluciones que expida, en el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley, a los sujetos pasivos de la obligación tributaria y a los afectados con ella;

Dicha regulación no podrá menoscabar el sentido de la norma, ni afectar a la sanción en cuanto a la ubicación del sujeto u objeto de la infracción, extensión y continuidad.

Las notificaciones se practicarán de conformidad con lo que dispone el Código de Procedimiento Civil.”

Según el Código de Procedimiento Civil la “NOTIFICACIÓN es el acto por el cual se pone en conocimiento de las partes, o de otras personas o funcionarios, en su caso, las sentencias, autos y demás providencias judiciales, o se hace saber a quién debe cumplir una orden o aceptar un nombramiento, expedidos por el juez.

De la notificación, el actuario sentará la correspondiente razón, en la que se hará constar el nombre del notificado y la fecha y hora de la diligencia. En una sola razón podrá dejarse constancia de dos o más notificaciones hechas a distintas personas.

El acta respectiva será firmada por el actuario.

La persona que reciba la boleta suscribirá la diligencia, y si ella, por cualquier motivo, no lo hiciere, el funcionario respectivo, sentará la razón del caso y la suscribirá.

La citación a un comerciante o al representante de una compañía de comercio, podrá también hacerse en el respectivo establecimiento de comercio en horas hábiles y siempre que estuviere abierto.

Si no se encontrare a la persona que deba ser citada, se lo hará por boleta que se entregará a cualquiera de sus auxiliares o dependientes.

El actuario o el citador tendrán la obligación de cerciorarse de la verdad de que se trata de la respectiva habitación o establecimiento de comercio para hacer allí la citación en forma legal.

Si una parte manifiesta que conoce determinada petición o providencia, o se refiere a ella en escrito o en acto del cual quede constancia en el proceso, se considerará citada o notificada en la fecha de presentación del escrito o en la del acto a que hubiere concurrido.

Las notificaciones se harán desde las ocho de la mañana hasta las seis de la tarde.

Pueden hacerse en días y horas inhábiles la citación de la demanda y la de los actos preparatorios que tengan que ser realizados personalmente por el demandado.

Las notificaciones se harán por una boleta aun cuando constare que la parte se ha ausentado.

Las citaciones y notificaciones se harán a más tardar, dentro de veinticuatro horas, contadas desde aquella en que se firmare la providencia”

3.1.2.1.1. DE LA NOTIFICACION POR OMISION DE ENTREGA DE COMPROBANTES DE VENTA POR PRIMERA VEZ

Una vez que el fedatario fiscal ha constatado la infracción, procederá a entregar la notificación al contribuyente, de acuerdo a las normas previstas en el Código Tributario.

Para lo cual el fedatario deberá verificar en el sistema si la infracción se ha cometido por primera vez o se trata de una reincidencia, pues si se trata de una infracción cometida por primera vez, se seguirá el siguiente procedimiento.

- El funcionario deberá llenar la notificación de inicio de sumario, mediante este documento, se concederá al contribuyente el plazo de 3 días hábiles para que, ejerza su derecho a la defensa y practique las pruebas de descargo pertinentes.
- Se deberá sentar la razón de la notificación

3.1.2.1.2. DE LA NOTIFICACION OMISION DE ENTREGA DE COMPROBANTES DE VENTA POR REINCIDENCIA

Una vez que el fedatario fiscal ha constatado la infracción, procederá a entregar la notificación al contribuyente, de acuerdo a las normas previstas en el Código Tributario.

Para lo cual el fedatario deberá verificar en el sistema si la infracción se ha cometido por primera vez o se trata de una reincidencia, pues si se trata de una reincidencia de infracción, se seguirá el siguiente procedimiento:

- El funcionario deberá llenar la notificación de Preventiva de Clausura, mediante este documento, se concederá al contribuyente el plazo de 3 días hábiles para que, ejerza su derecho a la defensa y practique las pruebas de descargo pertinentes. o en su defecto justifique en legal y debida forma las razones por las cuales no cumplió con las obligaciones tributarias indicadas; la no justificación de la mencionada preventiva dará lugar a la emisión de la resolución de clausura, la cual deberá ser notificada de manera inmediata a la configuración de la infracción. La colocación de sellos se efectuará al día hábil siguiente al de la notificación de la resolución.
- Se deberá sentar la razón de la notificación con todos los requisitos señalados en el Código Tributario.

3.1.3. DE LA COMPARECENCIA, DEL PLAZO Y PRESENTACION DE PRUEBAS

3.1.3.1. COMPARECENCIA

Según lo estipulado por el Código Tributario en toda reclamación administrativa comparecerán los reclamantes, personalmente o por medio de su representante legal o procurador, debiendo éste legitimar su personería desde que comparece, a menos que por fundados motivos se solicite a la administración un término prudencial para el efecto.

No pueden comparecer como actores ni como demandados: el menor de edad y cuantos se hallen bajo tutela o curaduría, a no ser que lo hagan por medio de su representante legal

Las personas jurídicas a no ser por medio de su representante legal.

La no presentación del contribuyente a la Administración tributaria y/o la falta o insuficiencia de prueba, generará la emisión de una resolución de sanción pecuniaria y/o clausura de manera inmediata, según sea el caso (las sanciones pecuniarias se las definirá de acuerdo a lo establecido por el Director General del Servicio de Rentas Internas, mismas que serán proporcionales a los niveles de ingresos de actividades del mismo sector).

Forma de ingreso petición, solicitud, u otro documento dirigido a funcionarios del SRI y/o de competencia de la Administración Tributaria:

De manera general se detalla a continuación el procedimiento utilizado para el ingreso de trámites a la Administración Tributaria Central: lo siguiente corresponde a un extracto de ingreso y direccionamiento de trámite, utilizado actualmente por el Servicio de Rentas Internas.

Toda petición, solicitud, u otro documento dirigido a funcionarios del SRI y/o de competencia de la Administración Tributaria, deberá ser ingresada por las ventanillas de las Secretarías, para su registro y asignación de número de trámite.

En secretaria se impondrá un sello al documento que contiene el número de trámite, de esta forma: se colocará en la petición original que forma parte del expediente administrativo y en una copia del contribuyente. El sello se colocará en la parte superior derecha de la petición.

El original del documento se enviara a las Unidades Funcionales que requieran notificar alcances a actos administrativos notificados, cuyo

número de contestación se emitió a través del Sistema Nacional de Trámites.

RESPONSABLES Y EJECUTORES

ROL O CARGO DEL RESPONSABLE

Asistente de Ventanilla

NIVEL DE RESPONSABILIDAD FUNCIONES

- Informar requisitos y plazos de atención de las diferentes clases de trámites.
- Receptar la petición escrita del contribuyente.
- Análisis previo de la petición para determinar la Unidad Funcional competente de su resolución.
- Ingresar la información referente a la petición del contribuyente en el Sistema Nacional de Trámites.
- Asignar número de trámite en el documento físico.
- Solventar las inquietudes del contribuyente respecto de sus

peticiones.

Analista

- Analizar y completar la información de los trámites y anexos ingresados en el Sistema Nacional de Trámites.
- Direccionar los trámites y anexos a las Unidades Funcionales.
- Elaborar guías de entrega de trámites para las unidades.

3.1.3.2. PLAZO Y PRESENTACIÓN DE PRUEBAS

Según el Código Tributario en su artículo 12, señala: “Los plazos o términos a que se refieran las normas tributarias se computarán en la siguiente forma:

1. Los plazos o términos en años y meses serán continuos y fenecerán el día equivalente al año o mes respectivo; y,
2. Los plazos o términos establecidos por días se entenderán siempre referidos a días hábiles.

En todos los casos en que los plazos o términos vencieren en día inhábil, se entenderán prorrogados hasta el primer día hábil siguiente.”

Pruebas

Según el Código Tributario en su artículo 129, establece que se concederá plazo probatorio cuando lo solicite el reclamante o interesado o sea necesario para el esclarecimiento de los hechos materia del reclamo. Será fijado de acuerdo a la importancia o complejidad de esos hechos, para el caso que se está proponiendo la prueba será presentada máximo en el plazo de 3 días, pues se trata de un procedimiento que debe ser solucionado de forma inmediata.

Corresponde a los contribuyentes, probar con los documentos, libros de contabilidad, u otros medios que la ley establece, en cuanto sean necesarios u obligatorios para demostrar la verdad de sus declaraciones o la naturaleza de sus antecedentes.

El contribuyente puede reclamar en juicio tributario (convirtiéndose esta en otra instancia a la aplicable en el presente manual) de las liquidaciones cursadas en su contra y obtener la nulidad de estos actos o su modificación en la medida que desvirtue con pruebas suficientes las impugnaciones

Por su parte le corresponde al Servicio de Rentas Internas probar que en efecto se produjo la infracción tributaria, materia de la notificación entregada por el fedatario fiscal, luego de haber realizado la compra simulada y dar fe pública que en realidad la infracción se materializó.

Cualquiera de los litigantes puede rendir pruebas contra los hechos propuestos por su adversario.

Tipos de Pruebas

Cada parte está obligada a probar los hechos que alega, excepto los que se presumen conforme a la Ley.

Es obligación del actor probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en la demanda y que ha negado expresamente la autoridad demandada, salvo aquellos que se presuman legalmente. Los hechos negativos deberán ser probados, cuando impliquen afirmación explícita o implícita, sobre la exención, extinción o modificación de la obligación tributaria.

La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos.

La Administración Tributaria no tendrá obligación de expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas, sino únicamente de las que fueren decisivas para el fallo de la causa.

Las pruebas deben concretarse al asunto que se litiga y a los hechos sometidos al acto administrativo.

Sólo la prueba debidamente actuada, esto es aquella que se ha pedido, presentado y practicado de acuerdo con la Ley, hace fe.

Toda prueba es pública, y las partes tienen derecho de concurrir a su actuación de ser el caso.

Son admisibles todos los medios de prueba determinados en la ley, excepto la confesión de funcionarios y empleados públicos; es decir son validas aquellas que consisten en confesión de parte, instrumentos públicos o privados, declaraciones de testigos, inspección judicial y dictamen de peritos o de intérpretes.

Los informes que emitan las autoridades demandadas por disposición del tribunal o de la Administración Tributaria Central, sobre los hechos materia de la controversia, no se considerarán confesión.

La prueba testimonial se admitirá sólo en forma supletoria, cuando por la naturaleza del asunto no pueda acreditarse de otro modo hechos que influyan en la determinación de la obligación tributaria, o en la resolución de la controversia.

Se presumen válidos los hechos, actos y resoluciones de las administraciones tributarias que no hayan sido impugnados expresamente en la reclamación administrativa o en la contenciosa ante el tribunal, o que no puedan entenderse comprendidos en la impugnación formulada sobre la existencia de la obligación tributaria.

Respecto de los impugnados, corresponderá a la administración la prueba de los hechos y actos del contribuyente, de los que concluya la existencia de la obligación tributaria y su cuantía.

Se admitirá también como medios de prueba las grabaciones magnetofónicas, las radiografías, las fotografías, las cintas cinematográficas. La parte que los presente deberá suministrar a la Administración Tributaria Central los aparatos o elementos necesarios para que pueda apreciarse el valor de los registros y reproducirse los sonidos o figuras. Estos medios de prueba serán apreciados con libre criterio judicial según las circunstancias en que hayan sido producidos.

Las pruebas pueden presentarse junto con la contestación a la notificación de que se trate, o dentro del período probatorio que se conceda para el efecto.

La respectiva Administración Tributaria Central podrá, en cualquier estado de la causa, y hasta antes de emitir la resolución, ordenar de oficio la presentación de nuevas pruebas o la práctica de cualquier diligencia investigativa que juzgue necesaria para el mejor esclarecimiento de la verdad o para establecer la real situación impositiva de los sujetos pasivos, inclusive la exhibición o inspección de la contabilidad o de

documentos de los obligados directos, responsables o terceros vinculados con la actividad económica de los demandantes.

3.1.4. RESOLUCION DE SANCION

Los Directores Regionales y Provinciales, en sus respectivas jurisdicciones, son los únicos facultados para resolver la sanción pecuniaria y/o clausura de establecimiento infractores al régimen de comprobantes de venta.

Todos los actos administrativos se expedirán por escrito. Además, serán debidamente motivados enunciándose las normas o principios jurídicos que se haya fundado y explicando la pertinencia de su aplicación a los fundamentos de hecho cuando resuelvan peticiones, reclamos o recursos de los sujetos pasivos de la relación tributaria, o cuando absuelvan consultas sobre inteligencia o aplicación de la ley.

Los actos administrativos tributarios gozarán de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y están llamados a cumplirse; pero serán ejecutivos, desde que se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados.

Sin embargo, ningún acto administrativo emanado de las dependencias de las direcciones y órganos que administren tributos, tendrán validez si no han sido autorizados o aprobados por el respectivo director general o funcionario debidamente delegado.

Actos firmes.- Son actos administrativos firmes, aquellos respecto de los cuales no se hubiere presentado reclamo alguno, dentro del plazo que la ley señala.

Actos ejecutoriados.- Se considerarán ejecutoriados aquellos actos que consistan en resolución es de la administración, dictados en reclamos tributarios, respecto de los cuales no se hubiere interpuesto o no se hubiere previsto recurso ulterior, en la misma vía administrativa.

La clausura, que no podrá ser sustituida con sanciones pecuniarias, ni disminuida en sus días de aplicación, cuando se trate de una reincidencia, se ejecutara sin perjuicio de la acción penal a que hubiera lugar.

3.1.5. EJECUCION DE LA SANCION

GENERALIDADES

Cuando el contribuyente no ha podido probar de forma debida y legalmente, la inexistencia de la infracción, será notificado con la resolución de clausura y/o valor a pagar por concepto de multa. El fedatario fiscal deberá seguir el siguiente procedimiento:

Aun cuando el proveedor diga al ejecutor que tiene en la línea telefónica a alguna persona importante, ya sea de un funcionario de la Procuraduría o de otra dependencia del gobierno, el ejecutor se excusará e indicará que él no es un servidor público con facultades para suspender la diligencia. Por lo que se evitará contestar el teléfono y deberá de continuar con la ejecución de la clausura.

Sólo se recomienda hablar por teléfono a la unidad administrativa emisora de la resolución cuando surja un problema delicado, (violencia, problemas con otras autoridades o situaciones extraordinarias) que impida, a juicio del ejecutor, llevar a cabo la clausura.

Infracción por primera vez

El funcionario responsable deberá notificar en el domicilio tributario del contribuyente la resolución sancionatoria., misma que corresponderá al pago de la sanción pecuniaria impuesta por la Administración Tributaria en estricta observancia a su Facultad sancionatoria y con procedimientos que se han enmarcados al respeto de garantías constitucionales.

Reincidencia

El funcionario responsable deberá notificar en el domicilio tributario del contribuyente la resolución sancionatoria. El acta la deben firmar los representantes de la Procuraduría, el proveedor a través de la persona con quien se desahogó la diligencia y los testigos.

En el caso de que por parte de la proveedora, no firme persona alguna, de igual forma se le proporcionará una copia del acta de clausura.

En caso de que existan observaciones, éstas se asientan al final del acta y la firman los ejecutores y quienes hayan participado en la diligencia, en su caso. Sólo se asentarán las observaciones de la persona con la que se atiende la diligencia cuando ésta acceda a firmar el acta.

Una vez que se terminó de levantar el acta de clausura, se retiran los ejecutores del local para efectos de entregar de inmediato las constancias de ejecución de la clausura al responsable del expediente administrativo y éste a su vez las integre al expediente original.

El término de la clausura se computa de momento a momento, es decir si la clausura es por quince días, el primer día se toma por 24 horas y si la sanción de clausura se impuso a las 9:00 A.M., del 1° de enero de 2011, el primer día concluye a las 8:59 A.M. del 2 de enero de 2011, por lo que los quince días vencen a las 8:59 A.M. del 16 de enero de 2011; en consecuencia, antes de esa hora se deberán quitar los sellos impuestos.

Siempre será recomendable que se calcule que el vencimiento sea en un día hábil.

La Administración Tributaria aplicará la sanción de clausura por los plazos mínimos, de siete días si es primera vez, y diez días en caso de reincidencia, según corresponda, conforme lo establece la Disposición General Séptima de la Ley No. 99-24; sin embargo, la sanción de clausura no se levantará hasta que no se satisfagan además las sanciones pecuniarias impuestas.

Una vez que haya sido legalmente notificada la resolución de clausura, ésta deberá ejecutarse por el tiempo establecido en la misma; sin perjuicio de que el infractor hubiere satisfecho o justificado su incumplimiento en el lapso comprendido entre la notificación de la resolución de clausura, y la ejecución de la misma mediante la aplicación de sellos, los que serán localizados en lugares visibles de los establecimientos infractores. En los casos en los cuales la actividad económica sea compartida con vivienda o guardianías, se cuidará que los sellos no impidan el acceso a dichos ambientes, en vista, que la sanción es dirigida a la actividad económica de manera particular, y no a otras actividades de carácter personal del sujeto pasivo.

De conformidad y en los términos del primer artículo innumerado agregado a continuación del artículo No. 329 del Código Tributario, procede la ejecución de la sanción de clausura en establecimientos en los cuales existieren más de un contribuyente, caso en el cual el contribuyente contraventor responderá de los daños y perjuicios que con la imposición de la sanción se cause. La administración procurará individualizar físicamente la actividad del infractor, si esto no fuere posible porque otros contribuyentes comparten el mismo local y acceso, se procederá a la clausura total del establecimiento.

El plazo de ejecución de la sanción de clausura debe ser acatado, sin perjuicio del derecho de los sujetos pasivos a presentar las impugnaciones y reclamos administrativos correspondientes.

La sola presentación de un reclamo administrativo o impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal no impide la ejecución de la sanción de clausura.

Los sellos y avisos de clausura deben ser aplicados en lugares visibles del establecimiento

En caso de que hubiera bienes percibibles en el establecimiento, se dejara el acceso más pequeño o apartado a disposición del infractor hasta que se realice la aplicación de los sellos y avisos correspondientes en la mañana del día siguiente.

En el caso de hoteles, moteles, pensiones, residenciales y similares, se desocuparan las habitaciones sin equipaje y se aplicaran adicionalmente los sellos pequeños en las puertas de las mismas. Se registrara también la clausura en el libro de registros en los casos que corresponda.

Los sellos y avisos de clausura deben ser aplicados en lugares visibles del establecimiento

En caso de que hubiera bienes percibibles en el establecimiento, se dejara el acceso más pequeño o apartado a disposición del infractor hasta que se realice la aplicación de los sellos y avisos correspondientes en la mañana del día siguiente.

En el caso de hoteles, moteles, pensiones, residenciales y similares, se desocuparan las habitaciones sin equipaje y se aplicaran adicionalmente los sellos pequeños en las puertas de las mismas. Se registrara también la clausura en el libro de registros en los casos que corresponda

La reincidencia en la omisión de entrega de comprobante de venta será sancionada con Clausura y multa, para lo cual el funcionario responsable de ejecutar el procedo de clausura deberá observar:

Una vez desalojado el personal, se le debe pedir a la persona con quien se entienda la diligencia, que se retiren todos los efectos personales, animales o cualquier artículo perecedero y se procederá a la revisión del local para verificar que en ningún baño o privado se encuentre nadie, que no queden prendidos aparatos tales como máquinas, calderas, bombas de agua, a menos que sea necesario, lo que deberá especificarse en el acta de ejecución de clausura, en el entendido de que queda bajo responsabilidad del proveedor el funcionamiento de éstas.

Los sellos deberán colocarse en el domicilio clausurado, en puertas externas e internas, en los quicios, en instrumentos de trabajo de la negociación, en los teléfonos, en las teclas y en los cables de tal manera que se impida desconectar la línea y conectar otro aparato.

Cuando existan varias empresas en un mismo local, se deben colocar los sellos únicamente en los instrumentos de trabajo del negocio clausurado, en los teléfonos de la empresa sancionada, en los accesos que corresponden a la empresa sancionada, en la puerta principal de la sancionada, sin obstruir entradas o salidas en áreas en donde se denote visiblemente que son oficinas de un proveedor diferente. _

Una vez colocados los sellos se redactará el acta de clausura, en la que se asentarán los siguientes datos: fecha, datos del personal comisionado, nombre y número de credencial, nombre del sancionado, domicilio del negocio clausurado, nombre e identificación de la persona con quien se entienda la diligencia y el número de folio de los sellos que se colocaron asimismo se asentarán las manifestaciones de las personas con las que se lleva a cabo la diligencia. En el caso de que se niegue a identificarse o a firmar deberá asentarse dicha situación en el acta y anotar la descripción física de la persona así como otros datos que la pudieren

identificar. Se debe asentar el nombre completo de los testigos y sus domicilios; los testigos debe designarlos el proveedor, en el caso de que éste no lo haga, los debe designar el ejecutor y asentar el nombre de dos personas que trabajen con el proveedor y en el caso de que éstos se nieguen a firmar como tales, designar a dos personas que laboren en la unidad administrativa ejecutora y señalar como domicilio de éstos el lugar donde tiene su ubicación el local de la autoridad que emitió el acto.

El acta la deben firmar los representantes de la Administración tributaria, para el presente caso los fedatarios fiscales designados, el contribuyente a través de la persona con quien se desahogó la diligencia y los testigos.

En el caso de que por parte del contribuyente, no firme persona alguna, de igual forma se le proporcionará una copia del acta de clausura.

En caso de que existan observaciones, éstas se asientan al final del acta y la firman los ejecutores y quienes hayan participado en la diligencia, en su caso. Sólo se asentarán las observaciones de la persona con la que se atiende la diligencia cuando ésta acceda a firmar el acta.

Una vez que se terminó de levantar el acta de clausura, se retiran los fedatarios del local para efectos de entregar de inmediato las constancias de ejecución de la clausura al responsable del expediente administrativo y éste

3.1.6. ROTURA DE SELLOS

Dentro del lapso de la clausura, se debe hacer una verificación en el domicilio de la proveedora a efecto de constatar que los sellos de clausura sigan colocados, en buen estado e intactos, en el lugar en donde se pusieron y que el contribuyente no se encuentre laborando.

Para llevar a cabo la actividad anterior, se deberá realizar un oficio de comisión de constatación de permanencia de sellos de clausura y, en su caso, de reposición, designando al personal que realizará tal diligencia, quien deberá preparar el acta de constatación de permanencia y reposición de sellos y los sellos de clausura que sean necesario reponerse.

Una vez constituidas las personas comisionadas en el domicilio de la parte proveedora, se levantará el acta en la cual se deben señalar todas las circunstancias del caso, es decir, si se encuentran los sellos correctamente, rotos o tapados y si se encuentra trabajando personal del contribuyente o no. En el caso de encontrarse sellos rotos, inutilizados u ocultos, deberá asentarse en el acta el número de cada uno de los sellos afectados, y se procederá a la reposición de los mismos, señalando el folio de cada uno de ellos. Además, se deberán asentar todas las circunstancias que impidan el correcto desarrollo y cumplimiento de la clausura. En caso que se encuentren personas laborando, se deberá levantar el acta de constatación de sellos con las manifestaciones que en su caso realicen los infractores; el acta deberá ser firmada por todas las personas que en ella intervengan, haciendo constar el nombre de las personas que se negaron a hacerlo y su media filiación.

Si se observa violación a los sellos o que el contribuyente está laborando, se deberá remitir copia certificada del acta de constatación de permanencia y reposición de sellos al área jurídica correspondiente a cada unidad administrativa, para que, si ésta última lo considera procedente presente denuncia ante la Fiscalía

Cuando por causa justificada y probada el contribuyente solicitare a la administración el acceso a su establecimiento clausurado antes de fenecido el plazo legal, el director regional que resolvió la clausura podrá autorizar el ingreso por escrito, con explicación de las causas, que no podrán ser otras que: La protección y/o retiro de animales y de productos

que pudieren perecer durante en peligro del establecimiento, retiro de documentos requeridos, retiro de valores en riesgo, retiro de productos que pongan alarmas y desconexión de equipos eléctricos. El retiro y restitución de sellos será vigilado y efectuado por el personal del área que el encomiende

La ruptura de sellos y rehabilitación de la actividad económica, en un lugar clausurado antes del tiempo de la sanción, deberá ser reportada por el funcionario que tenga conocimiento del hecho , a la autoridad que emitió la resolución sancionatoria, adjuntando informes, documento o registros, si los tuviere, para que se inicien las acciones legales pertinentes,.

Si la ruptura de sellos se evidencia flagrantemente, entonces se detendrá al individuo, poniéndolo a disposición de las autoridades competentes

3.1.7. LEVANTAMIENTOS DE SELLOS

Antes de transcurrido el término de la clausura, es importante que se preparen los documentos necesarios para realizar la diligencia de levantamiento de sellos de clausura, tales como el oficio de comisión para el retiro de sellos de clausura y el acta de levantamiento de sellos.

El personal asignado se constituirá en el domicilio en que se ejecutó la clausura, procederá a identificarse, entendiéndose con el dueño del local, encargado o representante legal, y procederá a retirar los sellos, asentando en el acta los datos requeridos en la misma. Se recomienda que antes de la fecha de término de la clausura, se cite al dueño del local o representante legal del mismo, para que atienda la diligencia.

Deberán integrarse al expediente todas las constancias originales que se utilicen en el proceso de ejecución de la sanción de clausura, inmediatamente después de terminar cualquier diligencia.

Luego de cumplida la sanción de clausura por 7 o 10 días respectivamente se realizara el levantamiento de la misma, mediante resolución firmada por el mismo nivel que dispuso la clausura.

3.1.8. NORMAS ALTERNATIVAS

3.1.8.1. FELICITACION DE LOCALES

Si el contribuyente cumplió de manera satisfactoria sus deberes formales de emisión de comprobantes de venta, al momento que el fedatario fiscal realizo la verificación a través del procedimiento de compras simuladas, el funcionario luego de seguir el procedimiento de documentación de lo constatado, deberá realizar las siguientes actividades:

- Regresar al local
- Presentarse
- Explicar al contribuyente sobre la actividad realizada
- Solicitar la devolución de dinero con entrega del bien
- Informa al contribuyente sobre el comprobante de venta entregado
- Felicita al contribuyente por el cumplimiento de sus deberes formales
- Se retira del local

DISPOSICIÓN GENERAL:

Se dan de baja todas las instrucciones, consultas, memorandos y criterios que se opongan a las directrices, políticas y normas constantes en el presente manual de procedimiento.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Actividades Ambulantes: Aquellas que se realizan sin establecimiento permanente.

Clausura: Es el cierre del establecimiento o negocio. “La clausura del establecimiento del

Infractor conlleva la suspensión de todas sus actividades en el establecimiento clausurado”²

Denuncia: Dar parte a la Administración Tributaria de la posible comisión de una falta.

Establecimiento: Es el lugar físico en el que el sujeto pasivo desarrolla su actividad de

Manera habitual.

Fuerza Mayor: Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.

Infracción: La inobservancia de las leyes, reglamentos, jurisprudencia obligatoria e instrucciones escritas de la administración⁵

Infracción Tributaria: Constituye infracción tributaria, toda acción u omisión que implique violación de normas tributarias sustantivas o adjetivas sancionadas con pena establecida con anterioridad a esa acción u omisión.⁶

Procedimiento Sumario: Se notifica el inicio del mismo mediante acto de simple

Administración, documento que concede al contribuyente 5 días de prueba para que justifique objetivamente la presunción de infracción.

Razón de Notificación: Documento que contiene la constancia de notificación de los actos de la Administración Tributaria.

Resolución: Acto administrativo emitido por funcionario competente

Resolución de Sanción: Acto administrativo emitido por funcionario competente a través del cual se impone una sanción.

Sanción: Pena que se impone por el cometimiento de una infracción.

Sanción Pecuniaria: Constituye sanción pecuniaria la imposición de una multa.

Sujeto Pasivo: Es sujeto pasivo la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable.

Se considerarán también sujetos pasivos, las herencias yacentes, las comunidades de bienes y las demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio independiente de los de sus miembros, susceptible de imposición, siempre que así se establezca en la ley tributaria respectiva.

PROPUESTA REFORMA DE LEY

EXPOSICION DE MOTIVOS

En la disposición general séptima de la Ley de Finanzas Publicas en su literal b) numeral, párrafo tercero, que regula el procedimiento para la clausura de establecimientos por no entregar los comprobantes de venta o entregarlos sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios En el caso contemplado en el número iii) del literal a) de esta disposición, no será necesaria la notificación si se comprueba de manera flagrante la no entrega de los comprobantes de venta o la entrega de los mismos sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios. En este caso la clausura será automática.

Por otro lado, la Constitución de la Republica en su TÍTULO VI RÉGIMEN DE DESARROLLO Capítulo sexto Trabajo y producción, Art. 325 regula el derecho al trabajo. y reconoce todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores, así también los principios que sustentan el derecho al trabajo.

Por otro lado también la misma Constitución de la Republica manifiesta en lo relacionado al Capítulo octavo Derechos de protección en su Art. 76. Que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, mencionando las garantías básicas y los derechos de las personas a la defensa con sus correspondientes garantías.

Es importante mencionar además que en la constitución de la republica en su TÍTULO IX, dispone la SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN, en su Art. 424 donde manifiesta que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Deja muy claramente señalado en su Art. 425 que el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos, además menciona que en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

Además deja muy en claro en su Art. 426, que todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

En la actualidad esa insuficiencia legal, deja entredicho de que los procedimientos tributarios utilizados en la imposición de la pena de clausura están enmarcados en la Constitución de la Republica, razón suficiente que evidencia la necesidad de que se realice una reforma urgente a la Ley de Finanzas Publicas, que supere el vacío legal y viabilice un cambio en los procedimientos utilizados

LA ASAMBLEA GENERAL

Considerando:

Que es necesario considerar la supremacía de las leyes para la elaboración de leyes tributarias, cuyos procedimientos garanticen un debido proceso;

Que es necesario actualizar las normas que rigen la relación jurídica tributaria, de suerte que las mismas sean de aplicación general, impidiendo que se vulnere el derecho de consagrados en la Constitución de la Republica;

Que es necesario acometer una reforma que actualice las normas impositivas y ajuste la tributación a derechos constitucionales del trabajo, de protección y principios de debido proceso

Que la Administración Tributaria, para cumplir cabalmente su función, debe contar con los medios coercitivos apropiados que le permitan clausurar las dependencias de los contribuyentes morosos; mismos que deben estar enmarcados en principios y derechos constitucionales.

Que es indispensable que la Administración Tributaria Central del Ecuador reoriente el manejo de procedimientos para imponer la clausura a establecimientos, de suerte que se pueda imponer una verdadera disciplina fiscal que guarde proporción con la constitución de la Republica; y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente,

LEY REFORMATORIA A LA LEY DE FINANZAS PÚBLICAS

A la Disposición general séptima, considérese lo siguiente:

Art. 1.- Sustitúyase el quinto inciso del literal a)

“La clausura, podrá ser sustituida con sanciones pecuniarias, cuando de manera probada se ha verificado que la infracción ha sido cometida por primera vez, en el resto de casos, esta no podrá

ser sustituida por sanciones pecuniarias, se aplicará sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.”

Además incorpórese lo siguiente:

“El monto de las sanciones pecuniarias serán establecidas mediante de emitida por el Director General del Servicio de Rentas Internas”

Art 2.- Modifíquese el tercer inciso del literal b)

En el caso contemplado en el número iii) del literal a) de esta disposición, será necesaria la notificación previa, por la no entrega de los comprobantes de venta o la entrega de los mismos sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios. En este caso la notificación será inmediata y automática y deberán ser de de acuerdo a las normas previstas por el Código Tributario

La presente Ley reformativa entrara en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, y prevalecerá sobre otra Ley de igual o menor jerarquía.

Dado en el Palacio Legislativo, a los.....

BIBLIOGRAFÍA

- ABRIL, Víctor Hugo, “Elaboración y Evaluación de Proyectos de Investigación”, Programas de Maestría, Universidad Técnica de Ambato, 2008, 58p.
- BERNAL, César, “Metodología de la Investigación para Administración y Economía”, primera edición; Editora Pearson Educación; Colombia; 2000; 259p
- BUSTOS, Javier. (2007), “El Impuesto al Valor Agregado y el Régimen de Facturación en el Impuesto a la Renta”, Editora jurídica Cevallos, Quito – Ecuador, 165 pp.
- CERDA, Hugo, “La Investigación Total”, Editorial el Búho, Bogotá; 1998
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES (2004), “Ley de Régimen Tributario Interno y sus Reformas”, Tercera Edición, Quito – Ecuador, 648 pp.
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES (2005), “Código Tributario”, Primera Edición, Quito – Ecuador, 354 pp.
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES (2008), “Constitución Política del Estado”, Segunda Edición, Quito – Ecuador, 165 pp.
- FRACICA, Germán, “Modelo de Simulación de Muestreo”, Universidad de la Sabana, Bogotá; 1998
- HERNANDEZ, Roberto y otros; “Metodología de la Investigación”, 3a edición; México; Editorial Mc Graw Hill; 2003; 689p
- HERRERA, Luis y otros; “Tutoría de la Investigación Científica”; Quito; Empredane Gráficas Cía. Ltda.; 2004; 229p.
- SALAZAR González, Vladimir Rodrigo, “Jurisprudencia constitucional tributaria en el Ecuador”, Programa de Maestrias, Universidad Andina Simón Bolívar, 2008, 211 p.

- ANÓNIMO, (2010) “Clausura Tributaria” (En línea) Disponible en: <http://www.acopiadorescba.com.ar/Compendios/DoctrinaLaboral/402-Ve-Ley11683-ClausuraTributaria-26-11-04.pdf>
- ÁVILA BARAY Héctor Luis, (2010), “Introducción a la metodología de la investigación” (En línea) Disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2006c/203/1u.htm> (16-01-2010)
- CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, (2011), (En línea) Disponible en: http://www.derechoecuador.com/index.php?Itemid=442&id=4141&option=com_content&task=view (Fecha de consulta 19, 02, 2011)
- CODIGO TRIBUTARIO CODIFICADO, (2009), (En línea) Disponible en: http://www.derechoecuador.com/index.php?Itemid=442&id=4141&option=com_content&task=view (Fecha de consulta 19, 02, 2010)
- FERNÁNDEZ Pita, S., y otros, (2002), “Investigación cuantitativa y cualitativa”, (En línea) Disponible en: http://www.fisterra.com/mbe/investiga/cuanti_cuali/cuanti_cuali2.pdf (16-01-2010)
- FEVOLA, Cristina, (2010) “Derecho Tributario”, (En línea) Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos30/derecho-tributario/derecho-tributario.shtml>
- GOMEZ ESQUIVEL, Alejandra, (2010), “Legítima defensa”, (En línea) Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos18/legitima-defensa/legitima-defensa.shtml>
- GUTIERREZ, Adrián A. (2009), “La clausura Tributaria DGI-BPS”, (En línea) Disponible en:

[http://bibliotecaum.wordpress.com/2009/02/25/la-clausura-tributaria-dgi-
bps/](http://bibliotecaum.wordpress.com/2009/02/25/la-clausura-tributaria-dgi-
bps/) (12-12-2009)

- HERNÁNDEZ TERÁN Miguel, (2009), “El debido proceso en la doctrina”, (En línea) Disponible en: http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2580. (16-01-2010)
- HERNÁNDEZ TERÁN, Miguel, (2010), “doctrina PROJUSTICIA” (En línea) Disponible en: http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2580 (12-12-2009)
- LEITON Patricia, (2007), “Tributación incremento clausura de negocios”, (En línea) Disponible en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=4&did=642853621&SrchMode=1&sid=10&Fmt=3&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1260652645&clientId=86794> (12-12-2009)
- MEZA CASCANTE Luis Gerardo, (2009), “El paradigma positivista y la concepción dialéctica del conocimiento”, (En línea) Disponible en: <http://www.cidse.itcr.ac.cr/revistamate/ContribucionesV4n22003/meza/pag1.html>. (12-12-2009)
- PAZOS, Luis. (1997), “Recomendaciones fiscales erróneas. (evaluación sobre las políticas tributarias en América Latina)”, (En línea) Disponible en: [http://find.galegroup.com/ips/retrieve.do?contentSet=IAC-
Documents&resultListType=RESULT_LIST&qrySerId=Locale%28es%2C%2C%29%3AFQE%3D%28K0%2CNone%2C17%29penas+tributarias%3AAnd%3ALQE%3D%28AC%2CNone%2C8%29fulltext%24&sgHitCountType=None&inPS=true&sort=DateDescend&searchType=BasicSearchForm&tabID=T003&prodId=IPS&searchId=R2¤tPosition=1&userGroupName=uta_cons&docId=A20044255&docType=IAC&contentSet=IAC-
Documents](http://find.galegroup.com/ips/retrieve.do?contentSet=IAC-
Documents&resultListType=RESULT_LIST&qrySerId=Locale%28es%2C%2C%29%3AFQE%3D%28K0%2CNone%2C17%29penas+tributarias%3AAnd%3ALQE%3D%28AC%2CNone%2C8%29fulltext%24&sgHitCountType=None&inPS=true&sort=DateDescend&searchType=BasicSearchForm&tabID=T003&prodId=IPS&searchId=R2¤tPosition=1&userGroupName=uta_cons&docId=A20044255&docType=IAC&contentSet=IAC-
Documents) (12-12-2009)
- PORTOCARRERO QUISPE, Jorge Alexander, (2005), “El Derecho

Al Debido Proceso En El Sistema Interamericano Sobre Derechos Humanos”, (En línea) Disponible en: http://www.ieep.org.ec/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=453 (12-12-09)

- VAN DALEN Deobold B. y otros,(2009), “Síntesis de Estrategia de la investigación descriptiva” (En línea) Disponible en: <http://noemagico.blogia.com/2006/091301-la-investigacion-descriptiva.php> (16-01-2010)
- WIKIPEDIA, (2010), “Debido proceso”, (En línea) Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Debido_proceso
- WIKIPEDIA, (2010), “Derecho laboral”, (En línea) Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_laboral
- WIKIPEDIA, (2010). “Investigación cuantitativa”. (En línea) Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Investigaci%C3%B3n_cuantitativa (16-01-2010)
- WIKIPEDIA, (2010). “Muestreo en estadística”. (En línea) Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Muestreo_en_estad%C3%ADstica#Muestreo_estratificado (16-01-2010)
- WIKIPEDIA, (2010). “Prueba χ^2 ”. (En línea) Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Prueba_%CF%87%C2%B2 (16-01-2010)

ANEXOS

ANEXO 1

MATRIZ DE ANALISIS DE SITUACIONES

Situación actual real negativa	Identificación del problema a ser investigado	Situación futura deseada positiva	Propuestas de solución al problema planteado
<p>El Servicio de Rentas Internas, actualmente procede a clausurar establecimientos a través de su departamento de fedatarios fiscales, cuando se incumple cierta normativa legal. Los procedimientos utilizados por esta institución viola los derechos constitucionales de los contribuyentes ya que no siguen el debido proceso, vulnera los derechos de trabajo, así también la legítima defensa se ve afectada.</p>	<p>Violación a derechos constitucionales en la clausura</p>	<p>Respeto a los derechos constitucionales</p>	<p>Reformar los procedimientos tributarios, para implementar sanciones alternativas que respeten los derechos constitucionales</p>

ANEXO 2

https://declaraciones.sri.gov.ec/facturacion-internet/consultas/publico/

Sistema de Autorización de Documentos

Información del Contribuyente

Autorización de Documentos

Fecha : 12-12-2009

Razón Social:	SERVICIO DE RENTAS INTERNAS
RUC:	1760013210001
Nombre Comercial:	
Estado del Contribuyente en el RUC	Activo
Clase de Contribuyente	Especial
Tipo de Contribuyente	Sociedad
Obligado a llevar Contabilidad	SI
Actividad Económica Principal	ACTIVIDADES DE RECAUDACIÓN DE TRIBUTOS INTERNOS
Fecha de inicio de actividades	02-12-1997
Fecha de cese de actividades	
Fecha reinicio de actividades	
Fecha actualización	23-07-2009

Información del Contribuyente

Razón Social: SERVICIO DE RENTAS INTERNAS

RUC: 1760013210001

Establecimiento Matriz

No. de Establecimiento	Nombre Comercial	Ubicación del Establecimiento	Estado del Establecimiento
037		PICHINCHA / QUITO / SALINAS N17-203 Y SANTIAGO	Abierto

Establecimientos Adicionales

No. de Establecimiento	Nombre Comercial	Ubicación del Establecimiento	Estado del Establecimiento
001		PICHINCHA / QUITO / PAEZ N22-53 Y RAMIREZ DAVALOS	Abierto
002		GUAYAS / GUAYAQUIL / AV. 10 DE AGOSTO 212 Y PEDRO CARBO Y PICHINCHA	Abierto
003		AZUAY / CUENCA / AV. REMIGIO CRESPO 5-28 Y LORENZO PIEDRA	Abierto
004		MANABI / PORTOVIEJO / AV. UNIVERSITARIA 338 Y CESAR CHAVEZ ESQ.	Abierto
005		TUNGURAHUA / AMBATO / BOLIVAR 1560 Y LALAMA	Abierto
006		CHIMBORAZO / RIOBAMBA / PRIMERA CONSTITUYENTE Y EUGENIO ESPF. IO	Abierto

ANEXO 3

CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE COMPROBANTES DE VENTA EN EL SEGUNDO SEMETRE DEL AÑO 2011

SERVICIO DE RENTAS INTERNAS			
SEGUNDO SEMESTRE DEL AÑO 2011			
DEPARTAMENTO	PREVENCION DE INFRACCIONES		
AREA	FEDATARIOS FISCALES		
PROCEDIMIENTO	VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE COMPROBANTES DE VENTA		
	REGIONAL CENTRO 1		
	CUMPLEN	219	
	NO CUMPLEN	79	
	TOTAL COMPRAS	298	
	INCUMPLIMIENTO	27%	

ANEXO 4

UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRIA EN DERECHO EMPRESARIAL Y TRIBUTACION
CUESTIONARIO PARA ENCUESTA

Objetivo: Identificar el procedimiento de clausura en relación con los derechos constitucionales de los contribuyentes infractores de Ambato por la omisión de entrega de comprobantes de venta

Instrucciones: Lea detenidamente el texto de cada pregunta.

Marque con una X la alternativa de respuesta que usted elija

Si alguna pregunta considera no es clara, por favor solicite ayuda

Por favor no tachar, ni realizar enmendaduras

Preguntas:

4. Considera que los procedimientos para ejecutar la clausura de su local fue adecuado:

a) Si

b) No

5. ¿Recibió una notificación previa a la clausura?

Si ()

No ()

6. ¿Le brindaron un tiempo prudencial para su defensa?

Si ()

No ()

7. ¿Considera usted que las personas designadas como fedatarios fiscales que impusieron la clausura, están facultados según leyes nacionales a dar fe pública de las circunstancias y hechos que constataron?

Si ()

No ()

8. ¿Cree usted que los procedimientos utilizados por el SRI para imponer la pena de clausura, vulnera sus derechos?

Si ()

No ()

9.Cuál de los siguientes derechos cree que se vulnera:

Derecho al Buen vivir (trabajo) ()

Derecho de Protección (defensa) ()

Principio constitucional debido proceso ()

Ninguno de los anteriores ()

10.¿Considera que se debería imponer una pena diferente a la clausura?

Si ()

No ()

11. Si su respuesta en la pregunta anterior fue positiva, señale que otra pena se podría imponer

a) Multa ()

b) Clausura por un solo día ()

c) Otros

Especifique
cuales.....

.....

12. ¿Considera que debería existir una unidad dentro del Servicio de Rentas Internas independiente donde los contribuyentes tenga la oportunidad de defenderse ante la Administración Tributaria Central?

Si ()

No ()

Por
qué?.....

.....

13. Interpuso algún reclamo o procedimiento judicial para evitar que le apliquen la sanción de clausura?

Si ()

No ()

14. Por qué no interpuso un reclamo o procedimiento judicial?

a) Falta de recursos

b) No conocía de esta opción

c) Considera que no hubiese ganado

Gracias por su valiosa colaboración

ANEXO 5

UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRIA EN DERECHO EMPRESARIAL Y TRIBUTACION
CUESTIONARIO PARA ENCUESTA

Objetivo: Identificar el procedimiento utilizado por los fedatarios fiscales para clausurar los establecimientos de los contribuyentes.

Instrucciones: Lea detenidamente el texto de cada pregunta.

Marque con una X la alternativa de respuesta que usted elija

Si alguna pregunta considera no es clara, por favor solicite ayuda

Por favor no tachar, ni realizar enmendaduras

Preguntas:

8. Para qué sirve la clausura de establecimientos cuando el contribuyente no entrega comprobantes de venta?
9. Por favor mencione el procedimiento utilizado para realizar compras simuladas de manera general.
10. Indique que pasos debe seguir para imponer la sanción de clausura
11. Existen procedimientos alternativos diferentes a la clausura cuando se ha detectado la infracción:
Si ()
No ()
12. ¿Existe una notificación previa a la clausura, con el objeto de darle al contribuyente la opción de defenderse?
13. ¿Por qué la clausura es tan rápida?

14. ¿Existe un análisis comparativo de los procedimientos utilizados para clausurar los locales comerciales y la actual Constitución de la república, en cuanto a los derechos de los ciudadanos?

Gracias por su valiosa colaboración

ANEXO 6

UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRIA EN DERECHO EMPRESARIAL Y TRIBUTACION
COMBINACION DE FRECUENCIAS

ENCUESTADOS	PREGUNTA 1		PREGUNTA 5	
	SI	NO	SI	NO
NN 1		1		1
NN 2		1		1
NN 3		1		1
NN 4		1		1
NN 5		1	1	
NN 6	1		1	
NN 7		1	1	
NN 8		1		1
NN 9		1		1
NN 10	1		1	
NN 11		1		1
NN 12		1		1
NN 13	1		1	
NN 14		1		1
NN 15		1		1
NN 16	1		1	
NN 17		1		1
NN 18		1	1	

NN 19		1	1	
NN 20	1		1	
NN 21		1	1	
NN 22		1		1
NN 23	1		1	
NN 24		1		1
NN 25		1		1
NN 25	1		1	
NN 27		1	1	
NN 28		1	1	
NN 29		1	1	
NN 30		1		1
NN 31		1		1
NN 32		1	1	
NN 33		1	1	
NN 34		1	1	
NN 35	1		1	
NN 36		1		1
NN 37		1		1
NN 38		1		1
NN 39	1		1	
NN 40		1	1	
NN 41		1		1
TOTAL	9	32	21	20