UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

AREA JURIDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

"La clausura en el régimen tributario, y su afectación al Derecho Constitucional al trabajo de los grupos vulnerables".

TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL GRADO ABOGADA.

AUTORA:

Jessica Nohely Aguilar Álvarez

DIRECTORA DE TESIS:

Ab. Andrea Aguirre Bermeo. Mg. Sc.

LOJA –ECUADOR

2016

CERTIFICACION

Ab. Andrea Aguirre Bermeo. Mg. Sc.
DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DEL ÁREA JURÍDICA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.

CERTIFICO:

Que he dirigido y revisado cuidadosamente el presente trabajo de investigación jurídica titulada: **"La clausura en el régimen tributario, y su afectación al Derecho Constitucional al Trabajo de los grupos vulnerables"**, previo a la obtención del título de abogado; elaborada por la señorita Jessica Nohely Aguilar Álvarez; y, en razón de considerar que el mencionado trabajo cumple con los requisitos de fondo y forma establecidos en los Reglamentos de la Universidad Nacional de Loja, y ha sido realizada en los tiempos establecidos en el cronograma legalmente aprobado, por lo que procedo autorizar su presentación ante el Honorable Tribunal de Grado.

Loja, Mayo de 2016

f) ----------

Ab. Andrea Aguirre Bermeo. Mg. Sc.
DIRECTORA DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Jessica Nohely Aguilar Álvarez; declaro ser autora del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional-Biblioteca Virtual.

Autora: Jessica Nohely Aguilar Álvarez

Firma: .....

Cédula: No. 1104934300

Fecha: Loja, Mayo de 2016

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DE LA AUTORA, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, Jessica Nohely Aguilar Álvarez, declaro ser autora de la tesis titulada: "**La clausura en el régimen tributario, y su afectación al Derecho Constitucional al trabajo de los grupos vulnerables**", como requisito para optar al Grado de **ABOGADA**; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 04 días del mes de mayo del dos mil dieciséis, firma la autora.

Firma:.....

Autora: Jessica Nohely Aguilar Álvarez

Cédula: No. 1104934300

Dirección: Ciudadela: Celi Román. Calles: Benjamín Ruiz y Benjamín Pereira. Cantón Loja

Correo Electrónico: noely1921@hotmail.com

Teléfono Celular: 0969253238

DATOS COMPLEMENTARIOS.

Directora de Tesis: Ab. Andrea Aguirre Bermeo. Mg. Sc.

Tribunal de Grado:

Presidente: Dr. Leandro Peña Merino. Mg. Sc.

Vocal: Dr. Mario Sánchez Armijos. Mg. Sc.

Vocal: Dr. José Loaiza Moreno. Mg. Sc.

DEDICATORIA

Con infinito amor y el sentido más noble dedico la presente, primeramente a Dios por haberme regalado el don de la vida, por ser mi fortaleza en mis momentos de debilidad y por brindarme una vida llena de mucho aprendizaje, experiencia, felicidad y permitirme el haber llegado hasta este momento tan importante de mi formación profesional. A mi madre: Que con su apoyo ha logrado que llegue a esta meta y con paciencia has forjado en mis sueños, ilusiones y esperanzas, me has hecho crecer como persona, ayudándome a salir adelante en momentos difíciles para hacer de mi lo que hoy soy. A tu lado, la vida es un regalo divino, porque eres y por siempre serás un ejemplo en mi vida. Gracias Madre. A mi padre: Tu ausencia lleno mis ojos de lágrimas y afligió mi corazón, mientras que tu recuerdo llena todo mi ser de una gran satisfacción. Esa luz que ahora desprendes será la guía en mi vida, hoy en este momento especial tengo un recuerdo y un gran vacío de tu presencia, pero mi corazón está lleno de bellos momentos vividos a tu lado que no podré olvidar nunca, tu mano en mi hombro me guiará siempre en mi vida, hoy tú en el cielo y yo recordándote en cada minuto de mi vida, gracias por impulsarme a crear nuestro sueño, de llegar hacer profesional como tu querías y como yo te lo prometí, te brindo mi logro a ti y a nuestra sagrada familia, dios te bendiga hoy y siempre PAPÁ (Ñañito). A mis hermanas, familiares y amigos por ser el soporte, impulso y fortaleza, por haberme apoyado, tanto moral como económicamente en la ejecución de la investigación y a los docentes de la Universidad Nacional de Loja, por sus ilustradas enseñanzas y sabios consejos para así llegar a la culminación y al cumplimiento de mi más grande anhelo.

La Autora

AGRADECIMIENTO

Expreso mi sincero agradecimiento a la Universidad Nacional de Loja, Carrera de Derecho; en especial a la Ab**. Andrea Aguirre Bermeo. Mg. Sc.**, por su invalorable y desinteresada entrega en la dirección de la presente tesis, y a todos mis profesores que contribuyeron a formarme como profesional del derecho, permitiéndome lograr el objetivo de la graduación.

La Autora

1. TITULO

“La clausura en el régimen tributario, y su afectación al Derecho Constitucional al trabajo de los grupos vulnerables**”.**

2. RESUMEN

Esta tesis titulada**: "La clausura en el régimen tributario, y su afectación al Derecho Constitucional al trabajo de los grupos vulnerables,** es producto de un esmerado análisis realizado a la Constitución de la República del Ecuador donde encontramos que se garantiza los derechos humanos de todas las personas; brindando un privilegio a los individuos que pertenezcan al grupo de atención prioritaria como son los adultos mayores, discapacitados, los que sufren enfermedades catastróficas, las mujeres embarazadas, entre otras, siendo éstas las que se ha dedicado la investigación por ser vulnerables ante el resto de personas. Los derechos de estas personas que gozan es la salud, alimentación, a la exoneración del pago de tributos, al derecho al trabajo, entre otros derechos.

El Estado a través de sus organismos de recaudación de tributos, como lo es el Servicio de Rentas Internas, controla que toda personas con actividad económica cumpla con sus obligaciones tributarias, caso contrario proceden a sancionar a los sujetos pasivos clausurando sus negocios, sin considerar que en algunos casos los propietarios son personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria y que sus locales comerciales son el único medio de subsistencia para cubrir sus necesidades básicas, sin embargo, la normativa tributaria no prevé, ni mide estas consecuencias y proceden a clausurar estos negocios por la no emisión de comprobantes de venta, vulnerándose el

derecho al trabajo de estas personas e inobservándose el Estado constitucional de derecho en el que prevé la Constitución, convirtiéndose en una necesidad realizar un estudio profundo de esta problemática que genera vulneración de derechos de las personas del grupo de atención prioritaria.

Este trabajo fue desarrollado a través de una metodología con la aplicación de métodos y técnicas que sirvieron como instrumentos para la recolección y procesamiento de la información que sirvieron para llegar a establecer conclusiones, recomendaciones y a la elaboración del proyecto de reforma legal a la Ley de Finanzas Públicas.

ABSTRACT

This thesis entitled: "The closure in the tax regime, and its effect to the constitutional right to work of vulnerable groups, is the product of a careful analysis of the Constitution of the Republic of Ecuador where we found that guarantees human rights for all people; providing a privilege to individuals who belong to the group of priority such as the elderly, disabled, suffering from catastrophic illnesses, pregnant women, among others, being these that has been dedicated research to be vulnerable to the rest of people. The rights of these people enjoy is health, food, exemption from payment of taxes, the right to work, among other rights.

The state through its agencies collecting taxes, such as the Internal Revenue Service controls that all people with economic activity comply with their tax obligations, otherwise proceed to punish taxpayers shutting down their businesses, without considering that in some cases the owners are people who belong to the group of priority attention and that their premises are the only means of subsistence to cover their basic needs, however, the tax legislation does not provide, nor does it measure these consequences and proceed to close these businesses by not issuing sales receipts, violating the right to work of these people and inobservándose the constitutional rule of law which provides for the Constitution, becoming a need to conduct a thorough study of this issue that generates violation of rights of people focus group.

This work was developed through a methodology with application of methods and techniques that served as tools for collecting and processing the information that helped to get to conclusions, recommendations and drafting of legal reform to the Finance Act public.

3. INTRODUCCIÓN

La presente tesis lleva por título: **“La clausura en el régimen tributario, y su afectación al derecho constitucional al trabajo de los grupos vulnerables”,** el tema seleccionado se debe a que en la actualidad las personas con discapacidad, adultas mayores, con enfermedades catastróficas, mujeres embarazadas, son vulnerados en sus derechos pese a pertenecer al grupo de atención prioritaria que la Constitución lo prevé. Algunas de estas personas dedicadas al comercio han sido privadas de su derecho al trabajo por parte del Servicio de Rentas Internas al momento de ser clausurado su negocio, por la no emisión de comprobantes de venta, esto ha generado malestar en estas personas que cuentan únicamente con su actividad económica para satisfacer sus necesidades primordiales diarias. Esta problemática debe ser analizada desde un punto de vista jurídico con la finalidad de proponer reformas al régimen tributario ecuatoriano que garanticen los derechos a los individuos que forman parte del grupo de atención prioritaria.

El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera: Cuenta con una Revisión de Literatura, conformada por una tabla de contenidos así, Marco Conceptual desarrollo Conceptos acerca del Derecho Tributario, Obligación Tributaria, Hecho Generador, Sujeto Activo, Sujeto Pasivo, Clausura, Derecho al Trabajo, Grupos Vulnerables. En el Marco Doctrinario desarrollamos los Principios de Legalidad, Generalidad, Igualdad, Proporcionalidad,

Irretroactividad; también se analizan las Facultades de la Administración Tributaria como son la Facultad Determinadora, Facultad Resolutiva, Facultad Recaudadora, Facultad Reglamentaria, Facultad Sancionadora; en lo concerniente a la Sanción de Clausura, se desarrollan los Tipos de Sanciones, como la Clausura del Local Comercial, Suspensión de actividades, y, las Multas pecuniarias; en el tema del Derecho al Trabajo, se analiza el Derecho al Trabajo, y, los Principios aplicables a los Derechos.

A continuación en el Marco Jurídico**,** se procede analizar e interpretar normativa legal de la problemática prevista en la Constitución en sus Partes Dogmática, Orgánica, y Supremacía. En el Código Tributario; estudio las faltas reglamentarias y contravenciones; en el Código Orgánico Integral Penal analizo los delitos tributarios; a continuación se realiza un análisis del la Ley para las Reformas de las Finanzas Públicas. Para finalizar con la Legislación Comparada del Código Tributario de Bolivia y Código Tributario de Argentina.

Es importante realizar la descripción de los materiales, métodos, procedimientos y técnicas que utilice en el transcurso de la investigación jurídica. En lo relacionado a los resultados obtenidos en la investigación de campo consta la aplicación de encuestas a treinta profesionales del derecho, basado en un cuestionario de preguntas.

Con esta recolección teórica y con los resultados de la investigación de campo se desarrolló la Discusión de la problemática, con un análisis reflexivo y crítico,

concretándose en argumentos válidos para la verificación de los objetivos planteados y la contrastación de las respectivas hipótesis, para luego proceder a la fundamentación del proyecto de reforma necesaria en el campo tributario. Con todos los argumentos expuestos queda el presente trabajo investigativo a consideración de las autoridades, comunidad universitaria, y del H. Tribunal de Grado, aspirando que el mismo sirva como medio de consulta para los profesionales y estudiantes del Derecho.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. Derecho Tributario

El Derecho Tributario es definido por el autor Brigham de la siguiente manera: "El derecho tributario es una parte de la legislación nacional, que regula las relaciones existentes entre el sujeto activo o Estado y el sujeto pasivo o contribuyente y que, por lo tanto, pertenece al Derecho Público y se basa en los principios de generalidad, proporcionalidad e igualdad"[1].

Esta definición ubica al Derecho Tributario como parte del Derecho Público que regula las relaciones que existen entre el Estado como sujeto activo y cobrador de tributos, con el contribuyente o responsable en calidad de sujeto pasivo, es decir, todas las personas con capacidad tributaria. En nuestra legislación dentro del régimen tributario obliga a que se apliquen el pago de tributo a todos los habitantes del territorio nacional, ya sean nacionales o extranjeros, de acuerdo al principio de generalidad una vez verificado el hecho generador previsto en la norma.

De acuerdo al concepto citado la proporcionalidad en materia tributaria consiste que todos los contribuyentes paguen tributos de acuerdo a su patrimonio,

[1] BRIGHAM, Eugene. "Administración Financiera de Empresas". Interamericana 1975. Pág. 10.

actividades económicas y actividad laboral. En cambio que la igualdad ante la ley tributaria todos debemos pagar conforme cada ley de carácter especial lo determine, en el caso de la Ley del Anciano, Ley de Defensa del Artesano, entre otras leyes nacionales.

El tratadista Fonrouge respecto del Derecho Tributario manifiesta: “Junto con el Derecho Fiscal es la rama del Derecho Financiero que se propone estudiar el aspecto jurídico de la tributación, en sus diversas manifestaciones: como actividad del Estado, en las relaciones de éste con los particulares y en las que se suscitan entre los últimos”[2].

El Derecho Tributario regula y estudia todo lo concerniente a la tributación en el ámbito legal que sirve al Estado para generar ingresos económicos y así, contar con recursos para invertir en obras y necesidades del pueblo. Siempre va existir esta relación entre el Estado con los particulares que vienen a ser los contribuyentes que alimentan a diario las arcas fiscales para que el gobernante disponga de esos recursos y los destine en el empleo de obras y prestación de servicios. El régimen tributario y financiero establecen las medidas que el Estado debe tomar para crear o derogar tributos, con la finalidad de cumplir con el plan de gobierno y garantizar los derechos de las personas.

La Dra. Mayte Benítez respecto al tema opina: “el derecho tributario es una disciplina cuyo objeto es el estudio de normas que regulan el establecimiento y

[2] FONROUGE. Giuliani. “Derecho Financiero”. Ediciones de Palma, Buenos Aires. 1979. Tomo I. Pág. 37.

aplicación de los tributos. El eje de esta materia es el tributo, que se puede definir como una obligación de contenido económico, establecido por la Ley por la cual un ente público se convierte en acreedor de un sujeto pasivo de un acto o hecho indicativo de capacidad económica"[3].

Lo que regula el derecho tributario es la aplicación de normas jurídicas a los contribuyentes para que paguen los impuestos, las tasas o contribuciones especiales o de mejora, que tenga a bien, crear el gobierno central o descentralizado. Todas las personas con capacidad económica están sujetas al pago de tributos en cada transacción o acto comercial ante los entes recaudadores.

El tratadista Ponce de León García, señala el Derecho Tributario, "es considerado como el sistema de normas jurídicas que de acuerdo con determinados principios comunes a todas ellas, regula el establecimiento, recaudación y control de los ingresos de derecho público del Estado derivados del ejercicio de su potestad tributaria, así como las relaciones entre el propio Estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes"[4].

El régimen jurídico del derecho tributario tiene como finalidad regular el establecimiento, la recaudación y el control de los tributos por parte del Estado como sujeto activo, quien se sirve de éstos tributos para invertirlos en el

[3] BENÍTEZ, Mayte, "Manual Tributario", Corporación de Estudios y Publicaciones, Año 2009. Pág. 6.
[4] PONCE DE LEÓN GARCÍA, Moris Carlos.- "Elementos Personales del Derecho Tributario Administrativo". Pág. 32.

desarrollo socio económico del país; siempre los sujetos pasivos deben pagar puntualmente sus obligaciones tributarias caso contrario el estado a través de su entidades públicas, proceden a realizar el cobro con intereses y multas, cuyo destino sería para financiamiento del Estado.

4.1.2. Obligación Tributaria.

Para el autor Fonrouge la: "Obligación tributaria es el vínculo jurídico en virtud del cual un sujeto (deudor), debe dar a otro sujeto que actúa ejerciendo el poder tributario (acreedor), sumas de dinero o cantidades de cosas determinadas por la ley"[5].

La obligación tributaria está determinada en la ley, que establece la capacidad económica de cada contribuyente en lo concerniente al pago de cada tributo que debe pagar el Estado y sus instituciones públicas, por la prestación de servicios. Cada tributo es creado de acuerdo a la necesidad del Estado en recaudar fondos para garantizar una estabilidad económica y poder sufragar el pago en diversas actividades de personal trabajadores, empelados, adquisición de maquinarias, entre otros.

"La obligación tributaria es el vínculo existente entre el sujeto activo o Estado y los sujetos pasivos o contribuyentes, en virtud del cual estos últimos deben

[5] FONROUGE. Giuliani. "Derecho Financiero". Ediciones de Palma, Buenos Aires. 1970. Tomo I. Pág. 375.

cumplir con las obligaciones tributarias en el tiempo y en la forma que determina la ley.

La obligación tributaria nace cuando se produce el hecho generador, el cual constituye un presupuesto establecido por la ley para configurar un tributo.

Toda obligación tributaria es exigible a partir de la fecha en que la ley señala, esto es desde que la ley es publicada en el Registro Oficial. Si no hay disposición expresa respecto de la fecha se aplican las siguientes normas: cuando la liquidación debe realizarla el contribuyente o responsable, desde el vencimiento del plazo fijado para la presentación de la declaración; y, cuando la liquidación le corresponda realizar a la administración tributaria, desde el día siguiente al de su notificación"[6].

Al crear un tributo, éste debe ser publicado en el Registro Oficial con precisión de la ley al cual fue incorporado. Esta publicación señala la vigencia en que empieza a regir en todo el territorio nacional y es obligatoria para todo contribuyente de acuerdo a cada uno de los principio del derecho tributario. La existencia de un tributo en una ley crea la obligación que existe entre el Estado como sujeto activo con las personas contribuyentes como sujetos pasivos, que están obligados a pagar los tributos en las fechas indicadas, o por cada

[6] BENAVIDES BENALCÁZAR, Merck. Teoría y Práctica Tributaria en el Ecuador. 2ª. Edición. Ibarra-Ecuador. 2006. Pág. 22.

transacción de comercio que realicen. En caso de incumplir existen medidas coercitivas que reprimen su inobservancia.

La obligación tributaria en general, desde el punto de vista jurídico, es una relación jurídica en virtud de la cual una persona llamada sujeto pasivo principal, contribuyente o responsable, está obligada hacia el Estado u otra entidad pública, al pago de una suma de dinero, en cuanto se verifique el presupuesto de hecho determinado por la ley.

La obligación tributaria; "Es el vínculo jurídico obligacional que se establece entre el Fisco como sujeto activo que pretende el cobro de un tributo y un sujeto pasivo que está obligado a su pago. Tiene identidad estructural con la obligación de derecho privado, y la diferencia surge de su objeto que es el tributo"[7].

La obligación tributaria es el vínculo existente entre el Estado y los contribuyentes que deben someterse y respetar las leyes tributarias del Ecuador. La obligación tributaria nace en el mismo momento en que se produce el hecho imponible y éste como una realidad es establecido por la ley. Por voluntad de la ley, la obligación del contribuyente y la pretensión correlativa del Estado se hace depender al verificarse un hecho jurídico, el titulado

[7] VILLEGAS Héctor V., "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", Editorial Astrea. Buenos Aires. 2002. Pág. 315.

presupuesto legal del tributo. Todo contribuyente debe pagar sus tributos caso contario es sancionado conforme manda el régimen legal del derecho tributario.

4.1.3. Hecho Generador.

Para el autor Sainz De Bujanda el hecho imponible es “el presupuesto de hecho previsto en la ley para que, al realizarse, surja en la esfera tributaria la relación sustantiva principal, es decir, la obligación del pago del tributo”[8].

El hecho imponible también conocido como hecho generador es la relación que tiene el Estado con el contribuyente respecto al nacimiento de la obligación tributaria, establecida previamente en la ley tributaria.

“El hecho generador contemplado en la norma para cada tributo deberá tener la descripción material del hecho, la individualización del sujeto pasivo que estará obligado a cumplir con el pago del tributo, el lugar y el tiempo en el que nace o se configura la obligación tributaria. De esta forma, podremos conocer bajo qué circunstancias estaríamos o no sujetos a determinado tipo de imposición tributaria”[9].

El hecho generador una vez tipificado en la ley debe contener sus presupuestos, esto es que bien está gravado, el porcentaje que grava, desde

[8] SAINZ DE BUJANDA, F: «Análisis jurídico del hecho imponible». Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, núm. 60, 61 y 62. 1965 y 1966.
[9] BENÍTEZ, Mayte, “Manual Tributario”, Corporación de Estudios y Publicaciones, Año 2009. Pág. 30.

que momento entra en vigencia y la autoridad competente para su cobro. La norma tributaria establece cuando el hecho generador se delimite atendiendo a conceptos económicos, el criterio para calificarlos tendrá en cuenta las situaciones o relaciones que efectivamente existan o se establezcan por los interesados.

Según la Dra. Bella Castillo señal; “En definitiva, el hecho generador es un hecho, acto, contrato o situación, prescrito de antemano en la ley, que origina la obligación tributaria una vez que el sujeto pasivo se ha circunscrito en el presupuesto sentado en una norma jurídica”[10].

El hecho generador es considerado la norma prescrita en una ley que establece la obligación del tributo que deben de pagar los contribuyentes en al Estado o alguna institución pública, en el tiempo y forma como lo prescriba la ley.

“Es el hecho jurídico tipificado previamente en la ley, en cuanto síntoma o indicio de una capacidad contributiva y cuya realización determina el nacimiento de una obligación tributaria. Entiéndase por obligación tributaria como el vínculo jurídico que nace de un hecho, acto o situación, al cual la ley vincula la obligación del particular (persona física o jurídica) de pagar una

[10] CASTILLO Hidalgo Bella, “Manual de Legislación Tributaria”, Editorial UTPL, 2002, Loja, Ecuador. Pág. 19.

prestación pecuniaria. Dicha ley tiene su fundamento en la potestad soberana del Estado, que acuerda a éste el derecho de imposición y de coerción"[11].

Todo hecho generador va estar direccionado al cumplimiento de determinado sujeto pasivo configurándose la obligación tributaria y el cumplimiento de deberes formales.

4.1.4. Sujeto Activo.

Par el tratadista Leonardo Andrade define al sujeto activo como: "De manera general se puede decir que el sujeto activo, es el sujeto del crédito fiscal. Y son sujetos activos del crédito fiscal: el Estado, los Municipios y demás entes públicos que tienen la facultad de determinar y recaudar los tributos"[12].

En materia tributaria el sujeto activo lo conforma el Estado y sus instituciones públicas que hacen sus veces de agentes de percepción y recaudación.

Todo contribuyente en forma mensual, semestral o anual, según el caso debe pagar tributos a dichas dependencias públicas con la finalidad de robustecer su financiamiento económico y puedan contribuir con la prestación de servicios y desarrollo de la sociedad ecuatoriana a través de obras. Por otra parte también el contribuyente le corresponde pagar los tributos pertenecientes a su

[11] PÉREZ DE AYALA, J. L: «Potestad administrativa y relación jurídica (I). La concepción de la relación tributario como relación de poder». Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, núm. 79. 1969.
[12] ANDRADE, Leonardo. Práctica Tributaria. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2012. Pág. 51.

jurisdicción del Gobierno Autónomo Descentralizado donde tiene ubicado su domicilio. También debe pagar tributos ante las Instituciones públicas según corresponda la actividad como el Servicio de Rentas Internas en caso de servicios profesionales; las declaraciones de aduaneras en caso de ingresar mercancías de otros país.

Los sujetos activos "aquellos que son titulares de la potestad tributaria y que, consiguientemente, se presentan en una situación de supremacía"[13].

En esta definición encontramos que el sujeto activo que es el Estado tiene el poder de crear tributos que deben ser acatados y pagados por los contribuyentes. Así mismo, otras entidades públicas también, pueden crear tributos locales y ejercer su potestad.

Otro autor nos señala: "Es sujeto activo de la relación jurídica el ente acreedor del tributo"[14].

En este caso el sujeto activo que cobra los tributos es el Estado, con la colaboración de sus instituciones públicas, extiendo una relación jurídica ente el Estado con el contribuyente que está obligado a pagar los tributos que le exige la ley tributaria.

[13] GONZALEZ, Eusebio y LEJEUNE Ernesto, Derecho Tributario I. Plaza Universitaria. Ediciones, Salamanca. Tercera Edición. 2003. Pág. 231.
[14] VALDÉZ COSTA, Ramón. "Curso de Derecho Tributario". 1988. México. Pág. 330.

“El sujeto activo o Estado, tiene la facultad de determinar y recaudar los tributos que se deben por la ley y se lo hace a través de las siguientes instituciones: Los Impuestos a la Renta, IVA. ICE, Impuesto a los Vehículos, los recauda el Servicio de Rentas Internas (SRI); los tributos que se pagan en el comercio exterior los recauda la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE); los impuestos prediales los recaudan los municipios; otros tributos especiales los recauda el gobierno provincial; y los tributos y aranceles universitario los recaudan las Universidades y escuelas politécnicas estatales”[15].

El Estados a través del Presidente de la República tiene la potestad de crear tributos con la finalidad de incrementar recursos económicos que se pretende ser utilizados para la inversión y desarrollo del país. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados también cuentan con la potestad mediante ordenanza municipal crear tributos como el impuesto sobre la propiedad urbana, rural, alcabalas, sobre matrículas, patentes, espectáculos públicos, entre otros, todos estos impuestos son cobrados a los contribuyentes del sector. Es decir, el contribuyente ecuatoriano debe pagar tributos en todo acto que implique el cumplimiento o verificación del hecho generador, según el caso tributos nacionales como el Impuesto al Valor Agregado, los impuestos a las Salvaguardias que tiene que ver con las Aduanas, entre otros; o también pagan impuestos locales como el impuesto a los predios urbanos, tasa, contribuciones especiales o de mejoras municipales.

[15] BENAVIDES BENALCÁZAR, Merck. Teoría y Práctica Tributaria en el Ecuador. Ob. Cit. Pág. 22

4.1.5. Sujeto Pasivo.

El tratadista Leonardo Andrade al referirse del sujeto pasivo señala: "Genéricamente, es el sujeto de la obligación tributaria en el cual se involucran todas las personas naturales o jurídicas que se encuentran sometidas a la potestad financiera del Estado o de los otros entes públicos debidamente facultados"[16].

Por sujeto pasivo se refiere a todas las personas naturales que poseen capacidad legal para pagar sus tributos al Estado o demás dependencias públicas obligadas al cobro, y establecidas por la Ley. Las personas naturales como las cooperativas, asociaciones, compañías, empresas privadas están en la obligación de hacer sus declaraciones y estar al día con el pago de tributos al Estado y demás instituciones públicas.

Sujeto Pasivo.- "…la persona obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea en calidad de contribuyente o responsable"[17].

El sujeto pasivo es considerado toda persona obligada legalmente al cumplimiento de su obligación tributaria que pueden constituirse en contribuyentes o responsables, los usuarios de servicios públicos, los comerciantes y cada personas que realiza compra y venta de bienes de

[16] ANDRADE, Leonardo. Práctica Tributaria. Ob. Cit. Pág. 55.
[17] VALDÉZ COSTA, Ramón. "Curso de Derecho Tributario". 1988. Pág. 332.

consumo o comerciales. Los sujetos pasivos responsables son aquellos funcionarios públicos o privados obligados a recaudar y retener los tributos, para luego entregar a las Instituciones Públicas respectivas.

"El sujeto pasivo es la persona natural o jurídica que, según la Ley, está obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, en calidad de contribuyente o como responsable"[18].

Esta definición divide al sujeto pasivo como contribuyente o responsable de igual manear están obligados al pago de los tributos de acuerdo a cada caso. El responsable debe responder ante la administración tributaria respectiva de los tributos retenidos o recaudados en dicha institución pública o privada a las personas usuarias o contribuyentes.

Sujeto pasivo o contribuyente, "es el que tiene la finalidad fundamental de pagar los tributos en el tiempo y en la forma que determina la ley. Pueden ser sujetos pasivos las personas naturales o jurídicas privadas; las empresas públicas no pagan tributos, excepto los casos en que en forma expresa determina la ley, esto es cuando se dedican a actividades agrícolas, mineras y turísticas"[19].

[18] BENÍTEZ, Mayte, "Manual Tributario", Ob. Cit. Pág. 85.
[19] BENAVIDES BENALCÁZAR, Merck. Teoría y Práctica Tributaria en el Ecuador. Ob. Cit. Pág. 23

El sujeto pasivo es el contribuyente que debe pagar los tributos establecidos en la ley tributaria y demás leyes competentes. Las personas naturales y jurídicas privadas están obligadas a pagar los tributos. Solo en caso de actividades mineras, agrícolas o turísticas las personas jurídicas públicas están obligadas al pago de tributos.

El contribuyente es "Persona física o ideal, de carácter público o privado, que está sujeta u obligada al pago de las contribuciones"[20].

Contribuyente es toda persona que por ley está obligada al pago de sus impuestos, tasas o contribuciones especiales o de mejora en la jurisdicción donde se encuentre su patrimonio o realice sus actos comerciales.

Responsable, "es la persona que sin tener el carácter de contribuyente debe cumplir las obligaciones tributarias atribuidas a éste, por disposición expresa de la ley. Existe responsabilidad solidaria entre el contribuyente y el responsable por lo que en caso de incumplimiento el sujeto activo de la obligación tributaria puede intentar las acciones legales correspondientes, en contra del contribuyente o del responsable a su elección"[21].

Responsable es el sujeto pasivo que por ley está obligado a recaudar tributos como lo es el caso de los responsables por representación entre ellos:

[20] ROMBOLA, Néstor Darío y REIBOIRAS, Lucio Martín.- Ob. Cit. Pág.- 74.
[21] BENAVIDES BENALCÁZAR, Merck. Teoría y Práctica Tributaria en el Ecuador. Ob. Cit. Pág. 23

representantes legales de menores no emancipados, los directores, presidentes, gerentes o representantes de personas jurídicas, los mandatarios, agentes oficiosos respecto de los bienes que administren, los síndicos de quiebras, representantes de sociedades de hecho o derecho en liquidación. Los responsables como adquirente o sucesor, entre ellos tenemos: adquirentes de bienes raíces, negocios o empresas, sociedades que sustituyan a otra, los sucesores a título universal, los donatarios y los sucesores a título singular. También encontramos como responsables a los agentes de retención, y los agentes de percepción. Por otra parte, municipios; también puede retener tributos como las agencias de tránsito; pero dichos valores deben ser entregados al Estado o Institución destinada para estos casos el Servicio de Rentas Internas. Se extiende también a los directores, presidentes, gerentes o representantes de las personas jurídicas que la ley les faculte.

4.1.6. Clausura.

La Dra. Mabel Golstein al referirse a la clausura señala: "Clausura sanción accesoria o conjunta clausura de un establecimiento que puede aparejar la aplicación de una multa. Cesación o suspensión del ejercicio de una actividad, ya sea comercial o industrial de cualquier tipo, definitiva o temporalmente"[22].

[22] GOLSTEIN, Mabel. Diccionario Jurídico Consultor MAGNO. Buenos Aires Argentina 2013. Pág. 137.

La clausura de un establecimiento comercial viene a constituir una sanción accesoria que va incluida con la pena principal que podría ser una multa. Es decir que una persona que siendo contribuyente ha omitido su declaración de impuestos, al ser visitados por autoridades del Servicio de Rentas Internas y al no presentar los justificativos tributarios correspondientes es sancionado con la medida coercitiva de clausura, que consiste en el cese de funciones de ese local comercial, mientras el tiempo que solucione el pago de tributos adeudados. Esta clausura puede ser temporal o definitiva de aquella empresa, industria o local comercial que ha omitidos las disposiciones legales del régimen tributario.

"La clausura significa la prohibición de realizar en un establecimiento de carácter comercial o industrial, durante el tiempo que disponga la sentencia, la actividad propia de ese lugar. Y, la Administración en ejercicio de las potestades administrativas tiene una gama de posibilidades entre las cuales está, precisamente, la clausura; una facultad que se le otorga con carácter excepcional porque lo que se está cercenando es un derecho constitucional"[23].

La clausura de un local comercial o industrial puede ser definitiva o temporal, depende del tiempo que se fije en la resolución que haya fijado la autoridad tributaria. Esta definición deja en claro que la clausura de una local comercial debe ser la última opción que dicte la administración tributaria; porque violenta

[23] PEREYRA, Rubén Antonio. Fiscal General adjunto del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de la Secretaria General. Pág. 76.

derechos fundamentales como: el derecho la libertad del trabajo de aquellas personas que viven del comercio y que al ser clausurado su local, se le vulnera este derecho, impidiendo su trabajo para lograr alcanzar recursos y poder pagar los tributos.

La clausura de locales comerciales o industriales se vuelve atentatoria contra los derechos humanos, cuando los contribuyentes sancionados pertenecen al grupo de atención prioritaria, es decir, que a pesar de conocer que los propietarios son personas de la tercera edad, personas con capacidad diferenciada, o personas que padecen enfermedades catastróficas, la administración tributaria procede a imponer sanciones como la clausura y la multa; sin considera que se tratan de personas que están garantizadas por la Constitución de la República del Ecuador que tienen derecho a un trato especial por pertenecer al grupo de atención prioritaria.

“La finalidad de la clausura en el derecho tributario es proteger la renta fiscal y la igualdad ante la ley; ya que con su aplicación se intenta crear un sistema equilibrado de apercibimiento y estímulos legales tendientes a inducir un cambio en los hábitos de conducta de un gran número de contribuyentes evasores o simplemente remisos en el cumplimiento de sus obligaciones y por otro lado el circuito de producción de bienes y servicios”[24].

[24] CAVALIERI, José Luis. Mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó al Proyecto de ley que modificó la Ley 11.683. España. 2013. Pág. 3.

El Estado y la administración tributaria tienen como pretexto la aplicación de la clausura de locales comerciales como sanción para proteger la renta fiscal y la igualdad ante la ley, sin embargo, la realidad es otra cuando son sancionados con la clausura los centros comerciales donde los propietarios contribuyentes son personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria, lo que vulnera derechos fundamentales prescritos en la Constitución.

4.1.7. Derecho al Trabajo.

Para el autor José Cavalieri señala: "El Derecho al Trabajo es una aspiración social e individual del trabajador, moralmente válida, dinámica, por alcanzar un nivel de vida adecuado para él y su familia, garantizada por el Estado con acciones de protección y promoción que permitan la dignidad del trabajador y su familia, a través de acciones normativas y políticas -económicas, sociales, y culturales- que como mínimo aseguren el pleno empleo, estabilidad laboral, salario justo y condiciones adecuadas en el trabajo"[25].

El derecho al trabajo es un conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el empleador con el trabajador. Lo que busca el derecho al trabajo es que se garanticen todos los derechos laborales y sociales del trabajador dentro de una relación laboral, sin discriminación, ni vulneración de sus derechos humanos. El derecho al trabajo busca que toda personas

[25] MORALES ALVARADO, Sergio Fernando. El Derecho al Trabajo y los Derechos Humanos. Guatemala. 2013. Pág. 6.

trabajadora obtenga un trabajo acorde a sus capacidades y reciba una remuneración justa que cubra las necesidades básicas de la canasta básica familiar.

"El derecho al trabajo como medio de resolver la cuestión social, la relación laboral"[26].

El derecho laboral se encarga de garantizar los derechos de las partes en caso de conflicto laboral, siempre y cuando se demuestre que existe relación laboral bilateral y directa.

"El Derecho al Trabajo es el conjunto de normas jurídicas que se aplican al hecho social trabajo, tanto por lo que toca a las relaciones entre las partes que concurren a él y con la colectividad en general, como al mejoramiento de los trabajadores en su condición de tales"[27].

Toda persona tiene derecho trabajo, así lo preceptúa la Constitución de la República. El conjunto de normas que regula al derecho laboral lo encontramos en el Código del Trabajo. Las relaciones laborales deben estar determinada en el contrato individual y los servicios lícitos y personales que van prestar el trabajador en la empresa.

[26] PEREZ BOTIJA, Derecho del Trabajo. Primera Edición. España. 2007. Pág. 49.
[27] CALDERA, Rafael. Derecho del Trabajo, 2ª Edic., edit. El Ateneo, Buenos Aires-Argentina 1975. Pág. 269

4.1.8. Grupos Vulnerables.

Los grupos vulnerables tienen su protección en la Constitución de 1998, en la Constitución del 2008, ya los denomina grupo de atención prioritaria a ciertas personas por la vulnerabilidad de su condición de edad, estado de salud, actividad comercial, condición de libertad individual.

"Los grupos de atención prioritaria comprenden a las personas que por su situación de vulnerabilidad merecen una atención especial y preferente por las entidades públicas y privadas del país, es así que en todas las instituciones en que se encuentren alguna o algunas de las personas que forman parte de este grupo especial, deben recibir un trato inmediato, preferente sobre las otras personas, con calidad y calidez, respetando y valorando sus derechos, los que no deben ser vulnerados bajo ningún pretexto, ni circunstancia, sino todo lo contrario una ágil, pronta y oportuna atención en las necesidades y servicios que requieran"[28].

De acuerdo a la Constitución vigente las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria tenemos: a las personas adultas mayores (65 años de edad en adelante), niñas, niños (menor de doce años) y adolescentes de doce a menor de dieciocho años de edad), mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de

[28] LEÓN QUINDE, Fernando E. Práctica Constitucional. Manual Teórico Práctico de Derecho Constitucional Ecuatoriano. Derechos y Garantías. Primera Edición. Ediciones "CARPOL" Librería & Editorial Jurídica "CARRIÓN". Cuenca Ecuador. 2014. Pág. 123

enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. Esta clase de personas pertenece a este grupo prioritario que todas las entidades públicas deben garantizar sus derechos conforme manda la Constitución y la ley.

A continuación procedo a analizar cada una de las personas consideradas vulnerables:

a. Persona Adulto Mayor.

La persona adulto mayor se lo considera a todo aquel que ha cumplido los 65 años de edad, quienes gozan de beneficio por la prestación de servicios que han dado durante sus vida, por lo que se considera que al haber sido empleado público goza de una jubilación y le corresponde un descanso.

"Se entiende por adulto mayor a las personas que tienen sesenta y cinco años o más, antes conocidos como personas de la tercera edad o ancianos"[29].

En la actualidad se los conoce como adultos mayores y gozan de benéficos, exoneraciones o rebajas de los servicios públicos y privados que establece la

[29] LEÓN QUINDE, Fernando E. Práctica Constitucional. Ob. Cit. Pág. 124

Ley del Anciano y otras leyes, como los pasajes, pago de tributos y bonos solidarios por parte del gobierno. También gozan del acceso gratuito a medicinas, exoneración del pago por costos notariales y registrales.

b. Los Jóvenes.

Según Guillermo Cabanellas joven significa: "De corta edad, aunque ya crecido, sin límites fijos, suele situarse el joven entre los 15 y los 25 o 30 años. En lo jurídico constituye el término de la minoridad y la entrada en la mayoría de edad, con la posible antesala que la emancipación representa"[30].

Según esta definición los jóvenes son considerados a partir de quince años y tienen libertad para ciertas actividades como es el derecho al trabajo y cobrar directamente su remuneración. También puede formar parte de asociaciones juveniles y trabajar por cuenta ajena o bajo relación de dependencia. Hasta los treinta años son considerados jóvenes, luego pasan a llamarse adultos, claro que un vez cumplido los dieciocho años son mayores de edad y pueden realizar cualquier acto comercial y son sujetos de derechos, deberes y obligaciones por las acciones u omisiones que realicen. La norma suprema garantiza a los jóvenes sus derechos al primer empleo, por lo que incentiva a la juventud que se destaquen en sus estudios para otorgarles becas y continúen

[30] CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V. 2003. Editorial Heliasta. 28ª. Edición. Buenos Aires Argentina. Pág. 11.

estudiando. Lo que busca el Estado que la juventud estudie a lo máximo y pueda contribuir al desarrollo de la sociedad como profesionales.

c. Mujeres Embarazadas.

"El embarazo es un proceso fisiológico, normal, que conlleva modificaciones orgánicas que evidentemente actúan sobre el psiquismo de la embarazada de distinta manera y con reacciones imprevisibles, habida cuenta de la constitución de la persona"[31].

La mujer embarazada está protegida por la Constitución y demás leyes, porque a más de proteger la salud y vida de la madre, también se protege al que está por nacer. La mujeres embarazadas no pueden ser privadas de su libertad en estado de embarazo porque el estar encerradas en las centro de privación de libertad afecta el estado emocional y la salud del que está por nacer. En el campo penal la mujer embarazada goza de medidas alternativas a la prisión preventiva, como el arresto domiciliario o presentación periódica ante la autoridad competente.

d. Personas con Discapacidad

La Dra. Aida García se refiere a la persona con discapacidad de la siguiente manera; "La visión que se le ha dado a lo largo del siglo XX estaba relacionada con una condición considerada deteriorada respecto del estándar general de un

[31] LECCA, Javier. Gran Diccionario Jurídico. Tomo I. Edición 2013. Editores Importadores S.A. Lima Perú. Pág. 488.

individuo o de su grupo, el término, de uso frecuente, se refiere al funcionamiento individual e incluye discapacidad física, discapacidad sensorial, discapacidad cognitiva, discapacidad intelectual, enfermedad mental o psicosocial y varios tipos de enfermedad crónica. Por el contrario, la visión basada en los derechos humanos o modelos sociales introduce el estudio de la interacción entre una persona con discapacidad y su ambiente; principalmente el papel de una sociedad en definir, causar o mantener la discapacidad dentro de esa sociedad, incluyendo actitudes o unas normas de accesibilidad que favorecen a una mayoría en detrimento de una minoría"[32].

En la actualidad a la persona con discapacidad se la conoce también como persona con capacidad diferenciada, esta denominación se le ha dado para no discriminarlas del resto de personas. Por lo tanto la persona con capacidad diferenciada es toda ser humana que padece alguna alteración o enfermedad en su cuerpo que lo hace diferente al resto de las personas, pero que por su decisión de salir adelante en la sociedad, se adaptan a realizar trabajos. La discapacidad de una persona puede ser biológica, es decir que la persona nace de esa manera; o a su vez son el resultados de accidentes, o malas prácticas médicas.

El gobierno actual ha sido el pionero en brindar el apoyo a las personas con discapacidad y de no discriminarlos, porque el anterior vicepresidente de la

[32] GARCÍA Berni Aída B., Ab., "Realidad de los Discapacitados", Simposio Derechos y Libertades de las personas con Discapacidad", Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Editorial UCSG, Guayaquil-Ecuador, Año 2009, Pág. 21.

República es discapacitado y el encargado a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social, brindar toda la ayuda de carácter, educativo, salud, alimentación, económica, micro empresarial, entre otras formas de como se viene asesorando a las personas con discapacidad, para que puedan inter relacionarse en la sociedad y estén amparados por las leyes, en especial por la Ley sobre Discapacidades.

e. Personas adolezcan de Enfermedades Catastróficas o de Alta Complejidad.

"La enfermedades catastrófica o de alta complejidad, es aquella enfermedad que en algún momento de la vida se pueden presentar o que ya padecen las personas, como consecuencia de alguna catástrofe como su nombre los indica, tienen derecho a la asistencia gratuita e inmediata por parte del Estado, a través de los centros de salud pública, recibiendo atención gratuita en todos los niveles de atención, que comprenderá los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios, y que estos servicios médicos serán de calidad y calidez, garantizando la información confidencial de los pacientes"[33].

El Estado ha ubicado las personas que padecen de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, debido pro su riesgo a la salud. Estas enfermedades por

[33] LEÓN QUINDE, Fernando E. Práctica Constitucional. Ob. Cit. Pág. 161

ser peligrosas y de llevar un cuidado diario sobre la salud del paciente, lo que limita su desenvolvimiento normal en la sociedad.

Estas enfermedades podrían ser el cáncer, VIH, entre otras, que por su atención requieren de internamiento constantes del paciente y demanda de gastos, que perjudica a las personas pobres, porque las personas de un estrato social altos llevan a sus familiares que padecen estas enfermedades a las mejores clínicas del país o del mundo.

f. Personas Usuarias y Consumidoras.

"Consumidores son las personas naturales o jurídicas que adquieren a titulo onerosos o a título gratuito cuando tengan un propósito comercial dirigido a motivas o fomentar el consumo, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así, en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional"[34].

Las personas usuarias o consumidoras a pesar de estar garantizados sus derechos en la Constitución, han sido vulnerados en sus derechos debido a la aplicación de las medidas de salvaguardias que dicto el Presidente de la República, dicha medida perjudicado al consumidor, porque a diario debe pagar un precio elevado por aquellos productos que son importados.

[34] ÁGUILA GRADOS, Carlos. Protección al Consumidor. Editorial San Marcos. Edición 2011. Lima-Perú. Pág. 11.

Persona usuaria o consumidora es quien se encuentra directa o indirectamente expuesta o comprendida por una relación de consumo. Una persona puede entrar en contacto con un bien o un servicio de muchas maneras, sin que necesariamente lo haya adquirido directamente como propietario o sin que incluso exista una relación contractual con el proveedor.

Todo este grupo de personas por su condición de vulnerabilidad gozan de derechos especiales y garantías constitucionales que deben ser cumplidas por las entidades públicas y privadas en la prestación de servicios y bienes.

El legislador ha creado leyes de carácter especial para esta clase de persona pertenecientes al grupo de atención prioritaria; o a su vez a reformado normas de leyes para que efectivicen sus derechos fundamentales.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1 PRINCIPIOS

4.2.1.1. Legalidad

Para la autora Mayte Benítez señala; “Todo el conjunto de las relaciones tributarias, los derechos y obligaciones tanto de la administración tributaria

como de los contribuyente y responsables, están sometidos en forma estricta e imprescindible al principio de legalidad"[35].

Las obligaciones tributarias para que sean legales deben estar prescritas en la ley. Toda actividad que el régimen tributario facultada a las entidades públicas; sí como el cobro de tributos debe constar en la ley tributaria, caso contrario carece de validez. El principio de legalidad en materia tributaria significa que la norma debe estar tipificada en la ley que obliga al contribuyente el pago de tributos a nivel nacional, o local.

El latín "Nullum tributum sine lege", significa "no existe tributo sin ley", esto quiere decir, que todo tributo para ser pagado debe constar con anterioridad de su obligatoriedad en la ley tributaria. Todo tributos que el sujeto pasivo está obligado a pagar debe estar tipificado en el Código Tributario y demás leyes que la Constitución le facultad el cobro de tributos.

El principio de legalidad delimita el campo y legitimidad del obrar y poder del Estado ecuatoriano para imponer tributos conforme lo prescribe la Constitución de la República del Ecuador en el numeral 7 del artículo 120, donde permite a la Función Legislativa crear, modificar, suprimir tributos de acuerdo a las necesidades e intereses del Estado.

[35] MAYTÉ Benítez, "Manual Tributario", Ob. Cit. Pág. 18.

Además permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la creación y aplicación de tributos en sus circunscripciones territoriales; de esta manera no cualquier órgano puede imponer tributos, sino solo aquellos que pueden o tienen la facultad para ello, y solo la tienen al estar autorizados por la ley.

4.2.1.2. Generalidad

"La generalidad implica que la imposición es para todos. Las exenciones son consideraciones especiales de carácter público, no son privilegios que atentan a este principio"[36].

El principio de generalidad consiste que toda persona debe pagar los tributos creados en el país, sin excepción alguna. Todos los ciudadanos estamos obligados a pagar los tributos que disponga la ley.

En todo el Estado ecuatoriano las personas con capacidad tributaria deben pagar los tributos impuestos por ley. El sujeto pasivo está en la obligación de pagar tributos, sin embargo existen leyes que limitan o exoneran su pago, a ciertos contribuyentes ya sea por pertenecer a la tercera edad, o por ser considerados personas con discapacidad; estando facultado desde la Constitución de la República y el Código Tributario, por lo que la Ley del Anciano y la Ley sobre Discapacidades determinan normas que permiten la

[36] MAYTÉ Benítez, "Manual Tributario", Ob. Cit. Pág. 19.

exoneración en el régimen tributario. Solo para estos casos y otros que determinada ley prevea se puede excluir al contribuyente; de ahí que el resto de sujetos pasivos deben de pagar sus tributos en forma general.

4.2.1.3. Igualdad

Según la Dra. Mayté Benítez el principio de igualdad en Derecho Tributario se refiere: "Este principio requiere un trato equitativo a todos los sujetos pasivos, en igualdad de condiciones, sin que existan beneficios o gravámenes en función de raza, color, sexo, idioma, religión, filiación política, origen social, posición económica, nacimiento, existencia jurídica, patrimonio, etc"[37].

Este principio obliga a todo contribuyente al pago de impuestos que le corresponda pagar de acuerdo a su patrimonio, o utilidad de servicios públicos. La aplicación del principio de igualdad en materia de tributos consiste que el Estado y las entidades públicas deben cobrar todos los impuestos, así como el cobro de las tasas y contribuciones especiales y de mejoras en cada jurisdicción y región del país.

Este principio de igualdad en materia tributaria conlleva a que toda persona por igual debe pagar sus impuestos que cree el Estado. Sim embargo, existe una excepción cuando se trata en forma diferenciada a las personas adultas

[37] MAYTÉ Benítez, "Manual Tributario", Ob. Cit. Pág. 19.

mayores o personas con discapacidad, porque dichas personas cuentan con su propia ley que los ampara, conforme manda la norma Constitucional donde los ubica a estas y otras personas en el grupo de atención prioritaria.

Por lo tanto, existe protección a los derechos de las personas del grupo de atención prioritaria que también pagan sus impuestos al igual que otras personas, pero con cierta diferenciación por tratarse de personas vulnerables ante los demás individuos.

4.2.1.4. Proporcionalidad

"El principio de proporcionalidad o capacidad contributiva es otro de los principios de la tributación. Se lo reconoce con la acepción de que "el que más tiene más pague y el que menos tiene menos pague"[38].

Este principio busca que el contribuyente pague en forma proporcional que le corresponda al Estado o Instituciones públicas, de acuerdo a su capacidad económica, ingresos y patrimonio familiar que posea, es decir, de acuerdo al valor real de su patrimonio debe pagar por cada uno el impuesto correspondiente, mientras que los sujetos pasivos de escasos recursos económicos y patrimonio pagarán menos impuestos. Este principio permite que

[38] MAYTÉ Benítez, "Manual Tributario", Ob. Cit. Pág. 19.

los contribuyentes paguen tributos conforme su capacidad económica, por lo tanto, el contribuyente que más tiene, más debe pagar.

4.2.1.5. Irretroactividad

"El principio de irretroactividad es fundamental para la aplicación de la normativa tributaria. Tiene dos supuestos para aplicarse: uno general y otro específico para el ilícito tributario.

De forma general, las leyes tributarias, sus reglamentos y circulares de carácter general regirán lo cual implica la incidencia a futuro, desde el día siguiente al de su publicación en el Registro Oficial, salvo que establezcan fechas especiales de vigencia posteriores a esa publicación"[39].

Como toda norma civil la irretroactividad de la ley, es aplicada en la aplicación del cobro de tributos para lo venidero, es decir toda ley tributaria creada entra en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, o en algunos casos en la misma ley señala el momento que va regir.

Al analizar el Art. 311 del Código Tributario encontramos que en materia tributaria las normas tributarias punitivas, sólo rigen para el futuro; excepto cuando se trate de derogación de infracciones, o cuando se establezcan

[39] MAYTÉ Benítez, "Manual Tributario", Ob. Cit. Pág. 21.

sanciones más benignas o determinen términos de prescripción más breves, esto se aplicará aunque existe sentencia condenatoria no ejecutada, ni cumplida en su totalidad, de acuerdo a las reglas del régimen penal.

4.2.2 FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

4.2.2.1. Facultad Determinadora

Para César Iglesias; "La determinación es el acto por el que se define la situación jurídica de un sujeto a consecuencia de la aplicación del tributo o del goce de un beneficio"[40].

La determinación es un acto o conjunto de actos reglados, lo cual obliga a los sujetos a observar normas no de forma discrecional, sino más bien a ceñirse estrictamente, al procedimiento estipulado en la ley.

La facultad determinadora consiste; "El acto jurídico por el que se define la situación jurídica de un sujeto a consecuencia de la aplicación del tributo o del goce de un beneficio, de tal suerte que, a) si es efectuada por el sujeto pasivo es un acto jurídico de reconocimiento de su situación jurídico-tributaria realizada ante la Administración Tributaria por mandato legal, y b) si es

[40] IGLESIAS FERRER, César. Derecho Tributario Dogmática General de la Tributación. Lima. Gaceta Jurídica, 2000. Pág. 641.

realizada por la Administración Tributaria tiene la naturaleza de acto jurídico administrativo"[41].

Esta definición no solo señala cuales el fin de la determinación tributaria sino también su conceptualización como acto jurídico y en qué casos este acto es de tipo administrativo, no olvidemos que por acto administrativo debemos entender que se denomina de esa forma, porque produce consecuencias jurídicas de orden tributario.

La facultad determinadora; "Es un acto de la determinación fiscal, por el cual se reafirma en un caso concreto la voluntad abstracta de la ley, reconociendo la existencia de un hecho imponible en sus diferentes aspectos, es decir, elementos objetivos, atribución subjetiva, vinculación con el poder fiscal, aspecto temporal y cuantitativo y finalmente, pronunciamiento de la autoridad competente que intima el pago de la obligación tributaria que nace en virtud de la ley y por las circunstancias fácticas indicadas"[42].

El Estado es el encargado a través de las leyes tributarias determinara cada tributo que debe ser cobrado al contribuyente observando los principios tributarios; en dicha determinación debe precisarse el hecho generador, la base imponible del tributo, la obligación tributaria, el porcentaje que deberá pagar el usuario o contribuyente.

[41] BRAVO CUCCI, Jorge. Fundamentos de Derechos Tributario, 2ª. Edición. Palestra Editores. Lima 2006. Pág. 134.
[42] JARACH, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Primera Impresión. Editorial Cangallo. S.A.C.I., Buenos Aires- Argentina.1985. Pág. 435.

"Facultad determinadora es el acto o conjunto de actos jurídicos realizados por administración tributaria, tendientes a establecer los siguientes aspectos; existencia del hecho generador, el sujeto pasivo o contribuyente, la base imponible, la cuantía del tributo"[43].

El proceso de determinación tributaria no siempre va a desembocar en la declaratoria de la existencia de una obligación a favor del Estado, pues éste proceso tiene como función establecer si la obligación tributaria nace o no, de acuerdo a la existencia de los cuatro elementos descritos.

4.2.2.2. Facultad Resolutiva

"Le corresponde a la administración tributaria resolver los reclamos que presenten los contribuyentes por pagos indebidos o pagos excesivos u otros aspectos que determine la ley"[44].

Estas resoluciones son dictadas por autoridades administrativas competentes en los plazos que determine la ley y una vez que hayan causado estado, los contribuyentes pueden seguir la acción contenciosa tributaria ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal, y mediante un recurso de casación ante la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

[43] BENAVIDES BENALCÁZAR, Merck. Teoría y Práctica Tributaria en el Ecuador. Ob. Cit. Pág. 33.
[44] BENAVIDES BENALCÁZAR, Merck. Teoría y Práctica Tributaria en el Ecuador. Ob. Cit. Pág. 37.

“La facultad resolutiva de la Administración Tributaria tiene su origen en el deber sustancial estipulado expresamente, que le ordena recibir toda petición o reclamo, inclusive el de pago indebido, que presenten los contribuyentes, responsables o terceros que tengan interés en la aplicación de la ley tributaria y tramitarlo de acuerdo a la ley y a los reglamentos”[45].

El Estado y todas las administración públicas tributarias están obligadas a expedir resoluciones motivadas, en el tiempo que corresponda en forma oportuna; en relación de toda consulta, petición, reclamo recurso que en el ejercicio de su derecho presenten los sujetos pasivos de tributos o quienes se consideren afectados por un acto de Administración Tributaria.

Las resoluciones expedidas por la Administración Tributaria deben estar plenamente motivadas conforme manda la Constitución de la República, en caso de inobservancia será nula toda resolución. En todas las resoluciones administrativas la motivación debe estar conformada por una parte expositiva que expone los hechos acontecidos problemas. Otra parte es la considerativa, en donde la autoridad explica todos los fundamentos de hecho y de derecho, describiendo las normas legales en que se fundamentan para dictar la resolución. Finalmente la resolución debe contener la parte resolutiva que consiste en ser absolutamente clara, atendiendo a todo lo solicitados por el sujeto pasivo y dando a conocer su decisión.

[45] MAYTÉ Benítez, “Manual Tributario”, Ob. Cit. Pág. 71.

Las resoluciones administrativas tributarias son expedidas en el término legal señalado por la ley, y deben ser por escrito, debidamente motivados y notificados a las partes, para que surtan los efectos legales de conocimiento de actos administrativos tributarios.

4.2.2.3. Facultad Recaudadora.

La facultad recaudadora está a cargo del Estado y las entidades que éste señale por ley. “La recaudación de los tributos se efectúa de acuerdo a la forma y sistemas que se establecen en la normativa tributaria.

La administración tributaria puede instituir agentes de retención o percepción que realicen el cobro de tributos”[46].

La Administración Tributaria para que pueda celebrar convenios especiales con las instituciones financieras del país a fin de que éstas reciban la declaración y realicen la recaudación de los impuestos, intereses y multas por obligaciones tributarias.

La facultad recaudadora le compete; “Por disposición expresa de la ley le corresponde a la administración tributaria recaudar los tributos que deben pagar los contribuyentes en los tiempos y formas que determinan las normas

[46] MAYTÉ Benítez, “Manual Tributario”, Ob. Cit. Pág. 78.

legales. Ejemplo: Impuesto a la Renta, impuesto al IVA, ICE, aranceles, impuesto predial urbano, impuesto predial rural"[47].

Los tributos los recauda el Estado, por medio de las instituciones financieras que hayan celebrado convenios con el mismo, las cuales tienen la facultad de recaudar los tributos y remitirlos en el término legal a la cuenta del Servicio de Rentas Internas hasta que se practique los registros contables respectivos, luego de los cual se depositarán dichos valores en la cuenta única del Tesoro Nacional.

Cuando se cumple la facultad recaudadora y el sujeto pasivo para de forma parcial, lo cancelado se imputa primero a intereses, luego al tributo y por último a multas. En el caso de existir obligaciones por varios periodos, se imputa primero a la obligación más antigua que no hubiere prescrito.

Para realizar una adecuada recaudación, el Servicio de Rentas Internas a través de resoluciones de aplicación obligatoria, requiere que el sujeto pasivo realice la determinación de los tributos que deba pagar, de conformidad con formulario que ha previsto esta administración.

4.2.2.4. Facultad Reglamentaria

Facultad Reglamentaria; "Solo al Presidente de la República, le corresponde dictar reglamentos de las leyes tributarias expedidas por la Función Legislativa.

[47] BENAVIDES BENALCÁZAR, Merck. Teoría y Práctica Tributaria en el Ecuador. Ob. Cit. Pág. 35.

El Ministro de Economía y Finanzas y el Director General del Servicio de Rentas Internas, en sus respectivos ámbitos, dictarán circulares o disposiciones generales necesarias, para la aplicación de la ley tributaria y para la armonía y eficiencia de su administración"[48].

El reglamento a las leyes tributarias es dictado por el Ejecutivo, sin intervenciones de la Función Legislativa, con el apoyo de sus asesores jurídicos y economistas. Las normas jurídicas tributarias pueden encontrarse en diversos Código o Leyes, de modo que su interpretación necesariamente debe ser realizada desde un punto de vista jurídico, con la finalidad de que la autoridad administrativa o judicial no se aparte del espíritu de la ley y en especial no cause un perjuicio a los contribuyentes.

"Los reglamentos son indispensables para la aplicación de la Ley, pero éstos no pueden en ningún caso, modificar, ampliar o contrariar el sentido de la ley"[49].

Es competencia exclusiva del Presidente de la República dictar los reglamentos a las leyes tributarias. El Ministro de Finanzas y el Director General del Servicio de Rentas Internas, en sus respectivos ámbitos, dictan circulares o disposiciones generales necesarias para la aplicación de las leyes tributarias y para la armonía y eficiencia de su administración. Los gobiernos autónomos

[48] MAYTÉ Benítez, "Manual Tributario", Ob. Cit. Pág. 37.
[49] MAYTÉ Benítez, "Manual Tributario", Ob. Cit. Pág. 81.

descentralizados también tiene la facultad a través de ordenanzas crear, modificar, derogar tributos.

4.2.2.5. Facultad Sancionadora

La facultad sancionadora es; "Cuando el contribuyente no cumple con sus obligaciones tributarias, le corresponde a la administración imponer las sanciones que se encuentran consagradas en el Código Tributario y Otras leyes tributarias"[50].

Las infracciones tributarias las encontramos tipificadas en el Código Orgánico Integral Penal, como el delito de la defraudación tributaria. Las sanciones a imponerse son penas privativas de libertad que desde uno a tres años, de tres a cinco y de cinco a siete años; en cambio que las penas no privativas de libertad es la multa entre cincuenta a cien salarios básicos unificados del trabajador en general, la extinción de la persona jurídica y la clausura del establecimiento comercial.

"La administración tributaria puede emitir resoluciones en las cuales se sancione al sujeto pasivo por el cometimiento de una infracción tributaria.

[50] BENAVIDES BENALCÁZAR, Merck. Teoría y Práctica Tributaria en el Ecuador. Ob. Cit. Pág. 35.

La infracción tributaria es toda acción u omisión que implique violación de normas tributarias sustantivas o adjetivas sancionadas con pena establecida con anterioridad a esa acción u omisión"[51].

Es principio básico que debe contemplar esta facultad, la no retroactividad de la Ley en materia penal, salvo cuando la pena posterior fuere más benigna que la anterior. También debe considerarse que la infracción y su pena tienen que estar consideradas expresamente en la ley, caso contrario se aplica el principio, no hay delito, ni pena sin ley.

4.2.3 LA SANCIÓN DE CLAUSURA

La sanción de clausura es una pena no privativa de libertad aplicada en el régimen tributario ecuatoriano, esta sanción afecta al patrimonio del contribuyente que no ha justificado la falta de declaración tributaria, quedando limitado de abrir su negocio o local para que pueda seguir vendiendo su mercancía y disponer de ella; porque mientras no pague la multa con los respectivos intereses el negocio permanece cerrado por orden del Servicio de Rentas Internas. Por otra parte considero que al clausurar un negocio comercial violenta el derecho al trabajo del contribuyente, porque siendo su unidad actividad económico, no tendría la posibilidad de obtener ingresos, para pagar los tributos.

[51] MAYTÉ Benítez, "Manual Tributario", Ob. Cit. Pág. 80.

Según el Registro Oficial 181 del 30 de Abril de 1999 en la Ley para la Reforma de las Finanzas Publicas en su Disposición Séptima la clausura es el acto administrativo de carácter reglado e impugnable, mediante el cual el Director del Servicio de Rentas Internas, por si o mediante delegación, clausura los establecimientos de los sujetos pasivos.

De igual manera, según la Ley de Registro Único del Contribuyente, el no indicar en este registro la dirección de un establecimiento en donde se esté ejerciendo algún tipo de actividad comercial, incluso bodega, es motivo de sanción con clausura.

"El ilícito tributario lesiona la seguridad de los individuos y de la sociedad, al igual que el ilícito penal común, dado que el incumplimiento de las obligaciones tributarias sustantivas tiene por finalidad dar al Estado los medios necesarios para costear su organización constitucional, sin la cual no podría realizarse ni el derecho ni la justicia…, lesionando el interés jurídico inmediato respecto de los derechos individuales, porque la infracción tributaria conduce a efectos disvaliosos tanto para la sociedad como para el individuo"[52].

La sanción de clausura debe ser aplicada con suma prudencia, dentro del marco de las garantías constitucionales, debido a que, no sólo ocasiona un

[52] GARCIA BELSUNCE, Horacio. (1985). *"Derecho Tributario Penal".* Buenos Aires. Depalma. Pág. 761.

daño patrimonial a quien se impone sino que además afecta la imagen comercial, el valor moral e incluso hasta la credibilidad de la firma clausurada.

En general la doctrina tributaria entiende que el derecho penal común y el fiscal se diferencian en razón de la separación existente entre el bien jurídicamente protegido en el ilícito tributario y en el delito común.

El derecho penal tiende a reprimir infracciones consideradas violatorias de los derechos morales, en tanto el derecho penal administrativo solo procura eliminar las trabas para la realización de bien público, siendo la pena una reacción de la administración contra el particular que no colabora con sus propósitos concluyendo que la pena nace del poder punitivo autónomo de la administración.

El Dr. Carlos María Giulliani Fonrouge; "En el ámbito tributario, esta sanción de clausura ha procedido en infracciones graves y, aunque el modelo de Código Tributario Latinoamericano la esencia como sanción, no define su vinculación con determinado ilícito, no obstante los cual no dudamos de que se debe tratar de la sanción para infracciones vinculadas con deberes sustanciales y no formales"[53].

La sanción de clausura de establecimientos que han omitido la aplicación de las normas tributarias constituye una sanción de índole estrictamente penal

[53] GIULIANI FONROUGE, Carlos María. Derecho financiero, 2ª Edición. Buenos Aires .1970, Tomo I. Pág.36.

tributario, sin embargo, esta sanción que en la actualidad es ejercida por los funcionarios del Servicio de Rentas Internas genera violación al derecho al trabajo de las personas consideradas del grupo de atención prioritaria.

Se procede con la clausura mediante la colocación de sellos por parte de un funcionario de la Administración Tributaria en las puertas de los establecimientos donde el contribuyente sancionado ejerce su actividad comercial.

La clausura, que no podrá ser sustituida con sanciones pecuniarias, se aplicará sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar. La clausura no se levantará mientras no se satisfagan las obligaciones en mora, sin perjuicio de otras sanciones que fueren aplicables Este tipo de sanción conlleva a la suspensión de todas las actividades en el establecimiento clausurado.

4.2.4 TIPOS DE SANCIONES

4.2.4.1. Clausura del Local Comercial.

“La clausura como medida cautelar o como sanción puede definirse, excepto algunas excepciones como el desalojo de toda persona dentro del local

penado, el cierre de las aberturas exteriores del recinto, y la colocación de los sellos correspondientes. Como sanción no ofrece mayores dificultades"[54].

Considero que la clausura del local comercial es el acto jurídico administrativo que lo realiza el Servicio de Rentas Internas a través de sus Directores y demás funcionarios, que acuden a las empresas o negocios privados para verificar la emisión de comprobantes de ventas de manera obligatoria debe cumplir la empresa o propietario del local comercial; en caso de no haber justificado la falta de emisión de dichos comprobantes la Administración Tributaria proceden con el acto de clausura, procediendo a cerrar las puertas y sobre éstas a colocar los sellos de clausura donde señala la infracción y el tiempo que debe estar clausurado dicho local.

Entre los motivos más comunes por los que el Servicio de Rentas Internas clausura un negocio es que el contribuyente no presente las declaraciones de su actividad comercial a través de su RUC o su RISE. En este caso, el Servicio de Rentas Internas envía al establecimiento una notificación preventiva de sanción, en la cual se le especifica la ausencia de sus declaraciones y, por ende, el cumplimiento de los mismos.

Para el cumplimiento de esta diligencia administrativa tributaria los funcionarios de la administración tributaria se valen de la ayuda de la Fuerza Públicas, es

[54] ESCRICH, Luisa María. La Problemática de la Clausura como Medida Precautoria. 3er. Premio "Calidad al Servicio de Justicia" por el Centro de Formación Judicial del Consejo de la Magistratura Porteño. Buenos Aires. 2006. Pág. 2.

decir, de los Agentes de la Policía Nacional y de los Miembros de las Fuerzas Armadas.

La clausura es una sanción que vulnera los derechos al trabajo, porque los propietarios y trabajadores de las empresas o local según cada caso independiente, no pueden laborar, porque deben esperar que transcurra el tiempo de la pena que ha dispuesto la Administración Tributaria.

No es conveniente que se continúe permitiendo este abuso de la administración tributaria que vulneran derechos fundamentales de los contribuyentes. Las personas todos los días pagamos tributos de una u otra manera al momento de realizar nuestros actos comerciales, y no es justo que se nos vulneren más derechos, más bien debería buscar medidas alternativas a la clausura del local comercial que no afecten derechos humanos.

En la actualidad a diario encontramos locales comerciales con el sello de clausura del Servicio de Rentas Internas que limitan el derecho al trabajo de los propietarios de dichos negocios clausurados. Sin considerar que se tratan de contribuyentes que pertenecen al grupo de atención prioritaria y que están protegidos por la norma suprema constitucional que debe ser garantizada y cumplida por las autoridades administrativas y judiciales. En el caso que el propietario sea una persona con discapacidad, o de la tercera edad, o al

tratarse de una mujer embarazada debe cumplirse con el garantismo constitucional y buscar mecanismo que prohíban la clausura.

4.2.4.2. Suspensión de Actividades.

"En los casos que, por la naturaleza de las actividades económicas de los infractores, no pueda aplicarse la sanción de clausura, procede la suspensión de las actividades económicas del infractor"[55].

La suspensión de actividades profesionales puede ser dictada por la Administración Tributaria en el caso que no puedan clausurar el establecimiento u oficina por no poseer.

Por lo tanto, suspenden su permiso de funcionamiento o licencia de profesional comunicándoles en forma fundamentada la razón del porque se debe suspender la actividad profesional o comercial de una empresa o persona natural.

La suspensión o cancelación de inscripciones, autorizaciones y patentes requeridas para el ejercicio de comercio o de la industria, podrá aplicarse como pena por infracciones, según la gravedad e importancia de ellas, sin perjuicio de las otras sanciones que se impusieran.

[55] MAYTÉ Benítez, "Manual Tributario", Ob. Cit. Pág. 383.

4.2.4.3. Multas Pecuniarias.

"La multa se impone en proporción al valor de los tributos que por la acción u omisión punible se trató de evadir o al de los bienes materia de la infracción"[56].

Las multas son sanciones de carácter económicas que debe pagar el contribuyente infractor por no haber justificado la falta de la declaración de sus tributos. Las multas son recaudadas por la administración tributaria que emano el acto o resolución donde sanciona al infractor por no estar llevando sus declaraciones tributarias en su empresa o negocio.

Las sanciones analizadas como la clausura, la suspensión de actividades y la multa es la sanción permanentemente utilizada por las Autoridades de la Administración Tributaria al tener conocimiento de alguna infracción cometidas por los comerciantes. Pero es necesario conocer que acción se tomaría al conocerse que el propietario del local comercial es discapacitado, o mayor adulto, o que el contribuyente dueño del negocio padece una enfermedad catastrófica, los funcionarios del Servicio de Rentas Internas o del Servicio Nacional de Aduanas estarán cumpliendo lo que dice la Constitución en lo concerniente a garantizar los derechos de las personas vulnerables que pertenezcan al grupo de atención prioritaria.

[56] MAYTÉ Benítez, "Manual Tributario", Ob. Cit. Pág. 380.

4.3 MARCO JURIDICO

4.3.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 1, establece; “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia”[57].

Esto quiere decir que la norma de la Constitución prevalece sobre las demás leyes orgánicas y ordinarias, el Estado Constitucional de Derechos se direcciona a que toda autoridad judicial o administrativa al momento de dictar una sentencia o resolución considere que los derechos fundamentales que constan en la ley suprema no sean vulnerados o inobservados.

Por lo tanto al encontrarnos en un Estado Constitucional de Derechos deben ser cumplidos los derechos y garantías que gozan las personas consideradas vulnerables y que pertenecen al grupo de atención prioritaria.

El Art. 11 establece “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 garantizaran su cumplimento.

[57] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2008, Art. 1

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, portar VIH, discapacidad, diferencia física, ni 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 promueve la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

3.- Los derechos y garantías establecidas 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"[58].

Esta disposición constitucional garantiza el derecho a la igualdad de oportunidades y al derecho de no ser discriminados, por lo tanto, las autoridades públicas deben cumplir a cabalidad estas normas a favor de las personas del grupo de atención prioritaria.

Por otra parte toda personas sin distinción alguna goza de la protección de sus derechos humanos consagrados en la Constitución y Tratados Internacionales, y en caso de inobservancia de estos derecho por las autoridades públicas, la persona perjudicada podrá seguir una acción por error judicial y el Estado debe seguir una acción de repetición contra los responsables.

El Art. 33 tipifica el derecho al trabajo: "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"[59].

[58] CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 11.
[59] CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 33

Toda persona tiene derecho al trabajo porque ésta preceptuada en la Constitución de la República y los Instrumentos Internacionales, por lo tanto el Estado debe crear fuentes para que los trabajadores puedan desarrollar su actividad laboral y obtener recursos por su prestación de servicios. El trabajo es un deber social porque toda persona para poder cubrir sus necesidades básicas deben trabajar, caso contrario no podrá obtener ingresos económicos.

En el Art. 35 encontramos: “Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”[60].

Este artículo clasifica a las personas que son consideradas vulnerables por su situación de salud, etapa de la vida, situación de conflicto legales con la justicia, personas usuarias y consumidoras, deficiencia de capacidad intelectual o física y embarazo. Las leyes amparan su estado de vulnerabilidad y los protegen, sin embargo dentro del campo del Derecho Tributario no se considera estas garantías cuando clausuran los locales comerciales,

[60] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 35.

suspenden las actividades o imponen las multas, conociendo que sus propietarios contribuyente pertenecen al grupo de atención prioritaria.

El Art. 36 dispone; “Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad”[61].

Las personas adultas mayores tienen derecho a que las autoridades públicas hagan respetar sus derechos en todos los trámites administrativos y judiciales, así como en la prestación de servicios, también las empresas privadas deben hacer efectivo el goce de los derechos fundamentales.

El Estado ha creado una Ley del Anciano donde establecen normas que garantizan sus derechos frente a las instituciones públicas y privadas y demás personas por ser vulnerables.

El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

5.- Exenciones en el régimen tributario,

6.- Exoneración del pago por costos notariales y registrales, de acuerdo con la ley”[62].

[61] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 36.
[62] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 37.

En el ámbito tributario las personas de la tercera edad gozan de exenciones tributarias y exoneraciones del pago por costos notariales y registrales. El Estado ha previsto que los pagos que se realicen estas personas en las instituciones públicas y privadas se exoneren un 50%, sin embargo, no se cumple a cabalidad porque cuando reclaman este derecho las instituciones proceden a cumplir caso contrario, continuan cobrando normalmente.

El Art. 43 dispone que el Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a:

1. "No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral.
2. La gratuidad de los servicios de salud materna.
3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto"[63].

Durante el periodo de embarazo la mujer no debe ser vulnerada en su integridad física, psicológica o moral, porque este maltrato, también lo adquiere directamente el ser humano que está por nacer, y se estaría vulnerando derecho humanos de la madre y del hijo. Existe vulneración de la integridad psicológica de la madre en estado de embarazo cuando la Administración Tributaria procede a clausurar el local comercial, impone multa o suspende la actividad, estas sanciones afectan directamente a la madre y al hijo que está

[63] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 43.

por nacer, por lo tanto debería limitarse en estos casos imponer estas sanciones, conforme se lo hace en materia penal que no se dicta prisión preventiva, sino otras medidas alternativas como arresto domiciliario.

El Art. 47 establece que el Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.

Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a:

3.- "Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos.

4.- Exenciones en el régimen tributario.

5.- El trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas"[64].

Las personas con capacidad diferenciada se amparan en la Constitución y la Ley sobre Discapacidades, sin embargo, existen casos que se les vulneran sus derechos al ser discriminados en la prestación de servicios públicos y privados.

El Art. 48 señala que el Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren:

[64] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 47.

2.- “La obtención de créditos y rebajas o exoneraciones tributarias que les permita iniciar y mantener actividades productivas, y la obtención de becas de estudio en todos los niveles de educación”[65].

En materia de tributos las personas con discapacidad gozan de exoneraciones tributarias garantizadas por la Constitución y por la Ley sobre Discapacidad; pero el régimen tributario ecuatoriano vulnera el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, al momento de proceder a la clausura del establecimiento por medio del Servicio de Rentas Internas, limitándoles que continúen en sus actividades laborales.

El Art. 50 establece**: “**El Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente”[66].

Las personas que padecen enfermedades catastróficas o de alta complejidad se encuentran en constante riesgo de agravar su salud y fallecer, por este motivo es que son vulnerables ante las demás personas y debe dárseles un buen trato. Sin embargo le atormentan más cuando el Servicio de Rentas Internas procede a clausurar su local comercial, limitándoles su derecho a trabajar, lo que genera que empeore su salud.

[65] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 48.
[66] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley Cit. Art. 50.

El Art. 83 señala los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, en el numeral 15, establece; “Cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por la Ley”[67].

La Constitución obliga a todos los ciudadanos en capacidad de contribuyente pagar los tributos que se establezcan las leyes. Es deber y responsabilidad de todo ciudadanos nacional y extranjero que habite en territorio nacional pagar los tributos establecidos a los productos, bienes y servicios que presta el Estado a través de sus instituciones públicas y privadas.

En el numeral 7 del Art. 120 señala los deberes y atribuciones de la Asamblea Nacional: “Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados”[68].

Las Asamblea Nacional es el órgano competente para la creación, modificación, derogación de tributos nacionales que constan en las leyes Tributarias. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son competentes para sus ordenanzas crear, modificara so suprimir los tributos.

El Art. 300 dispone: *“*El Régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa,

[67] CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Ley Cit. Art. 83.
[68] CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Ley. Cit. Art. 120.

irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria proveerá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables"[69].

Este artículo indica los principios del derecho tributario que deben regir en todo procedimiento administrativo o judicial, dichos principio fueron analizados en el marco doctrinario. Sin embargo, hay que señalar que el principio de celeridad lo realiza la administración tributaria únicamente para cobrar las deudas tributarias, pero para resolver los reclamos presentados por el contribuyente, no aplican este principio.

El Art. 425 de la Constitución de la República señala; "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.

[69] CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Ley. Cit. Art. 300.

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"[70].

Este artículo ubica a la Constitución como norma suprema de mayor jerarquía de las demás leyes orgánicas y ordinarias del Ecuador, así como de los reglamentos, acuerdos, decretos, ordenanzas, entre otros. Toda autoridad administrativa y judicial debe aplicar el derecho considerando la jerarquía de normas, y su prevalencia sobre las demás.

4.3.2. CÓDIGO TRIBUTARIO

El Art. 15: "La obligación tributaria es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley"[71].

Este Código consagra la obligación tributaria que tiene todo contribuyente para con el Estado e instituciones públicas de pagar los tributos. Esta obligación

[70] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ley. Cit. Art. 425.
[71] CODIGO TRIBUTARIO. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2015. Art. 15.

nace de la ley que tipifica los tributos y su pago que debe realizar el contribuyente pro cada transacción comercial o prestación de servicios.

El Art. 16: "Hecho Generador.- Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo"[72].

El hecho generador es el elemento que vincula la relación entre el Estado y contribuyente determinando el valor que debe pagarse por cada tributo.

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 imponibles, y la adopción de las medidas legales que se estime convenientes para esa determinación"[73].

La facultad determinadora consiste en que en la creación de cada ley tributaria debe precisar la obligación tributaria, el hecho generador, el contribuyente, la base imponible y la vigencias desde cuándo va regir eses tributo en el país.

[72] CODIGO TRIBUTARIO. Ley Cit. Art. 16.
[73] CODIGO TRIBUTARIO, Ley. Cit. Art. 68.

Art. 69: Facultad Resolutiva. **"**Las autoridades administrativas que la Ley determine, están obligadas a expedir resoluciones motivadas en el tiempo que corresponda, respecto de toda consulta, petición, reclamos o recursos que, en ejercicio de sus derechos presenten los sujetos pasivos o tributos o quienes se consideren afectados por un acto de la administración tributaria"[74].

Todas las autoridades administrativas tributarias, como el Servicio de Rentas Internas, Aduanas, Gobiernos Autónomos Descentralizados están obligados de motivas sus resoluciones conforme al mandato constitucional. Estas instituciones entre otras están tienen la faculta de emitir resoluciones respecto de los tributos y dar a conocer a los contribuyentes.

Art. 70: Facultad Sancionadora.- **"**En las resoluciones que expide la autoridad administrativa competente se impondrá las sanciones pertinentes, en los casos y en la medida prevista en la ley"[75].

Cada ley determina la sanción que puede y debe imponer la Administración Tributaria y demás instituciones autorizadas, siguiendo un debido proceso para imponer la sanción respectiva.

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 establezca para cada tributo.

[74] CODIGO TRIBUTARIO, Ley. Cit. Art. 69.
[75] CODIGO TRIBUTARIO, Ley. Cit. Art. 70.

El cobro de tributos también podrá efectuarse por agentes de retención y percepción que la Ley establezca o que, permitida por ella instituya la administración"[76].

Es la potestad que tienen la Administración Tributaria en recaudar los tributos a cada uno de los contribuyentes y demás responsables para con la finalidad que el Estado cuente con recursos económicos y puedan invertirlo en obras, este es el fin, pero la realidad es otra.

Art. 315.- Clases de infracciones.- "Para efectos de su juzgamiento y sanción, las infracciones tributarias se clasifican en contravenciones y faltas reglamentarias.

Constituyen contravenciones las violaciones de normas adjetivas o el incumplimiento de deberes formales, de este Código y otras leyes.

Constituyen faltas reglamentarias las violaciones de reglamentos o normas secundarias de obligatoriedad general"[77].

La normativa citada divide a las infracciones en contravenciones y faltas reglamentarias, no contempla a los delitos porque estos se encuentran tipificados en el Código Orgánico Integral Penal. Las contravenciones

[76] CODIGO TRIBUTARIO, Ley. Cit. Art. 71
[77] CODIGO TRIBUTARIO. Ley Cit. Art. 315.

tributarias se pueden dar por el no acatamiento de la ley, la inobservancia de la norma del Código Tributario que las clasifica y que son analizadas más adelante en este trabajo.

En cambio que las faltas reglamentarias se dan por la inobservancia de los decretos, acuerdos, instructivos y demás normas legales internas de cada dependencia pública, en relación a la materia del tributo que podrán imponer la sanción correspondientes como la multa que impone la máxima autoridad de la Administración Tributaria.

Art. 323.- Penas aplicables.- Son aplicables a las infracciones, según el caso, las penas siguientes:

a) “Multa;

b) Clausura del establecimiento o negocio;

c) Suspensión de actividades;

d) Decomiso;

e) Incautación definitiva;

f) Suspensión o cancelación de inscripciones en los registros públicos;

g) Suspensión o cancelación de patentes y autorizaciones;

h) Suspensión o destitución del desempeño de cargos públicos”[78].

[78] CODIGO TRIBUTARIO. Ley Cit. Art. 323.

Entre las penas aplicables son penas no privativas de libertad, entre las más empeladas por la administración tributaria tenemos la multa que consiste en una sanción pecuniaria que el contribuyente debe pagar por la contravención o falta reglamentaria cometida tomando en cuenta las cuantías . La clausura del establecimiento o negocio que es la que el Servicio de Rentas Internas aplica con frecuencia y en temporadas de días festivos, con la finalidad de obligar que paguen inmediatamente los contribuyentes infractores. La suspensión de actividades, es otra medida que se aplica que limita el ejercicio del profesional o de su negocio limitando su derecho a renovar la patente comercial.

De acuerdo a la Disposición dada por Resolución del Servicio de Rentas Internas No. 616, publicada en Registro Oficial Suplemento 322 de 29 de Agosto del 2014 encontramos el valor a pagarse de conformidad a las cuantías por contravenciones y faltas reglamentarias.

Esta resolución señala que las contravenciones y faltas reglamentarias categorizadas por la administración tributaria, en atención a su gravedad, tendrán la siguiente calificación, de menor a mayor:

Cuantías de multas para Contravenciones:

Tipo de contribuyente y cuantía en dólares de los Estados Unidos de América

Tipo "A" Tipo "B" Tipo "C"

Contribuyente especial: USD 125, 00 USD 250, 00 USD 500, 00

Sociedades con fines de lucro: USD 62, 50 USD 125, 00 USD 250, 00

Persona natural obligada a llevar contabilidad: USD 46, 25 USD 62, 50 USD 125, 00

Persona natural no obligada a llevar contabilidad, sociedades sin fines de lucro: USD 30, 00 USD 46, 25 USD 62, 50

Cuantías de multas para Faltas Reglamentarias:

Tipo de contribuyente y cuantías en dólares de los Estados Unidos de América.

Tipo "A" Tipo "B" Tipo "C"

Contribuyente especial: USD 83, 25 USD 166, 50 USD 333, 00

Sociedades con fines de Lucro: USD 41, 62 USD 83, 25 USD 166, 50

Persona natural obligada a llevar contabilidad: USD 35, 81 USD 41, 62 USD 83, 25

Persona natural no obligada a llevar contabilidad, sociedades sin fines de lucro: USD 30, 00 USD 35, 81 USD 41, 62

Art. 329.- Cómputo de las sanciones pecuniarias.- Las sanciones pecuniarias, se impondrán en proporción al valor de los tributos que, por la acción u omisión se trató de evadir o al de los bienes materia de la infracción.

Cuando los tributos se determinen por el valor de las mercaderías o bienes a los que se refiere la infracción, se tomará en cuenta su valor de mercado en el día de su comisión.

Las sanciones pecuniarias por contravenciones y faltas reglamentarias se impondrán de acuerdo a las cuantías determinadas en este Código y demás leyes tributarias"[79].

La multa debe ser proporcional a la contravención o falta reglamentaria ocasionada, en todo caso las autoridades deben observar la adecuación de la infracción y los resultados del daño ocasionado al Estado para fijar la multa.

Art. 329.1. Clausura del establecimiento.- "Salvo casos especiales previstos en la ley, la clausura de un establecimiento no podrá exceder de tres meses. Si la clausura afectare a terceros el contribuyente contraventor responderá de los daños y perjuicios que con la imposición de la sanción se cause. La clausura del establecimiento del infractor conlleva la suspensión de todas sus actividades en el establecimiento clausurado"[80].

La clausura del local comercial cierra la posibilidad que pueda seguir trabajando en su negocio, mientras dure la sanción y pague la multa, esto limita el derecho al trabajo de las personas en general. Sin embargo si observamos la

[79] CODIGO TRIBUTARIO. Ley Cit. Art. 329.
[80] CODIGO TRIBUTARIO. Ley Cit. Art. 329.1.

Constitución garantiza los derechos de las personas vulnerables que pertenecen al grupo de atención prioritaria, y toda institución pública y privada debe evitar vulnerar sus derechos y aplicar las exoneraciones que cada ley tributaria dispone para cada caso en concreto.

Art. 329.2.- Suspensión de actividades.- "En los casos en los que, por la naturaleza de las actividades económicas de los infractores, no pueda aplicarse la sanción de clausura, la administración tributaria dispondrá la suspensión de las actividades económicas del infractor. Para los efectos legales pertinentes, notificará en cada caso, a las autoridades correspondientes, a los colegios profesionales y a otras entidades relacionadas con el ejercicio de la actividad suspendida, para que impidan su ejercicio"[81].

La suspensión de actividades es otro abuso al derecho al trabajo de las personas porque no podrán trabajar para reunir recursos económicos y poder pagar sus deudas a la administración tributaria.

Art. 348.- Concepto.- "Son contravenciones tributarias, 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

[81] CODIGO TRIBUTARIO. Ley Cit. Art. 329.2.

fiscalización de los mismos, o impidan o retarden la tramitación de los reclamos, acciones o recursos administrativos"[82].

Las contravenciones son infracciones que quebrantan la ley tributaria, por lo que deben ser sancionados con penas no privativas de libertad leves que en su mayoría se dican contra los bienes del contribuyente infractor.

Art. 351.- Concepto.- "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"[83].

Las faltas reglamentarias es el no acatamiento de las decisiones dictadas por las autoridades de la Administración Tributaria, que deben ser con multas.

El Código Tributario analizado contiene normas que garantizan el pago de tributos, e imponen sanciones a los contribuyentes por cometer contravenciones y faltas reglamentarias, sin embargo no existe normas que limite la clausura del establecimiento cuando el contribuyente propietario del establecimiento pertenezca al grupo de atención prioritaria como sería el caso de los discapacitados, adultos mayores, mujeres embarazadas, personas que

[82] CODIGO TRIBUTARIO. Ley Cit. Art. 348.
[83] CODIGO TRIBUTARIO. Ley Cit. Art. 351.

padecen enfermedades catastrófica o de alta complejidad, para estos caso debe reformarse éste Código, por ser personas vulnerables por su condición.

4.3.3. CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL.

En este Código procedo analizar el delito tributario con la finalidad de dar a conocer su tipo penal.

Art. 298.- Defraudación tributaria.- La persona que simule, oculte, omita, falsee o engañe en la determinación de la obligación tributaria, para dejar de pagar en todo o en parte los tributos realmente debidos, en provecho propio o de un tercero, será sancionada cuando:

1. “Utilice identidad o identificación supuesta o falsa en la solicitud de inscripción, actualización o cancelación de los registros que llevan las administraciones tributarias.
2. Utilice datos, información o documentación falsa o adulterada en la solicitud de inscripción, actualización o cancelación de los registros que llevan las administraciones tributarias.
3. Realice actividades en un establecimiento a sabiendas de que se encuentre *clausurado.*

4. Imprima o haga uso de comprobantes de venta o de retención o de documentos complementarios que no sean autorizados por la Administración Tributaria.
5. Proporcione a la administración tributaria informes, reportes con mercancías, datos, cifras, circunstancias o antecedentes falsos, incompletos, desfigurados o adulterados.
6. Haga constar en las declaraciones tributarias datos falsos, incompletos, desfigurados o adulterados, siempre que el contribuyente no haya ejercido, dentro del año siguiente a la declaración, el derecho a presentar la declaración sustitutiva en la forma prevista en la ley.
7. Falsifique o altere permisos, guías, facturas, actas, marcas, etiquetas o cualquier otro tipo de control de fabricación, consumo, transporte, importación y exportación de bienes gravados.
8. Altere libros o registros informáticos de contabilidad, anotaciones, asientos u operaciones relativas a la actividad económica, así como el registro contable de cuentas, nombres, cantidades o datos falsos.
9. Lleve doble contabilidad con distintos asientos en libros o registros informáticos, para el mismo negocio o actividad económica.
10. Destruya total o parcialmente, los libros o registros informáticos de contabilidad u otros exigidos por las normas tributarias o los documentos que los respalden, para evadir el pago o disminuir el valor de obligaciones tributarias.

11. Venda para consumo aguardiente sin rectificar o alcohol sin embotellar y declare falsamente volumen o grado alcohólico del producto sujeto al tributo, fuera del límite de tolerancia establecido por el INEN, así como la venta fuera del cupo establecido por el Servicio de Rentas Internas, del alcohol etílico que se destine a la fabricación de bebidas alcohólicas, productos farmacéuticos y aguas de tocador.
12. Emita, acepte o presente a la administración tributaria comprobantes de venta, de retención o documentos complementarios por operaciones inexistentes o cuyo monto no coincida con el correspondiente a la operación real.
13. Emita comprobantes de venta por operaciones realizadas con empresas fantasmas, inexistentes o supuestas.
14. Presente a la administración tributaria comprobantes de venta por operaciones realizadas con empresas fantasmas, inexistentes o supuestas.
15. Omita ingresos, incluya costos, gastos, deducciones, exoneraciones, rebajas o retenciones falsas o inexistentes o superiores a las que procedan legalmente, para evitar el pago de los tributos debidos.
16. Extienda a terceros el beneficio de un derecho a subsidios, rebajas, exenciones, estímulos fiscales o se beneficie de los mismos sin derecho.
17. Simule uno o más actos, contratos para obtener o dar un beneficio de subsidio, rebaja, exención o estímulo fiscal.

18. Exista 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.
19. Exista obtención indebida de una devolución de tributos, intereses o multas"[84].

Este delito contiene varios aspectos subjetivos donde el contribuyente puede incurrir y ser sancionado por el delito de defraudación tributaria. La utilización identidad falsa en las operaciones tributarias de su negocio, los datos o información adulterada so falsa, o cuando estando clausura el establecimiento lo hace libremente a sabiendas.

La emisión de comprobantes de venta o retención no autorizados por el Servicio de Rentas Internas, así mismo la información, datos contables falsos que traten de evadir responsabilidad tributaria. La alteración de permisos, facturas de bienes gravados de importación y exportación.

Las personas que llevan doble contabilidad cometen el delito de defraudación tributaria, así como la destrucción de registros informáticos, altere el producto de venta en las bebidas alcohólicas sin el permiso del INEN. La documentación de declaraciones tributarias por empresas inexistentes, y toda declaración que permita su vulneración y evasión tributaria.

[84] CODIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2015. Art. 298.

El omitir el contribuyente ingresos, gastos y demás datos que ayuden a evadir las declaraciones tributarias. El empleo de terceras personas para esconder y evadir el pago de tributos a la administración. La simulación de actos para obtener exoneración o rebajas tributarias cunado no lo estuviere permitido por la ley.

Los agentes de retención y percepción también están involucrado al no entregar lo correcto recaudado, sino que alteran documentos o actas de para apoderarse de recursos del Estado. Cuando existen obtención indebida o devolución de tributos, también constituyen este delito tributario.

Las penas aplicables al delito de defraudación son:

“En los casos de los numerales del 1 al 11, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

En los casos de los numerales del 12 al 14, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Cuando el monto de los comprobantes de venta supere los cien salarios básicos unificados del trabajador en general, será sancionada con el máximo de la pena privativa de libertad prevista para estos delitos.

En los casos de los numerales del 15 al 17, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. Cuando los impuestos defraudados superen

los cien salarios básicos unificados del trabajador en general, será sancionada con el máximo de la pena privativa de libertad prevista para estos delitos.

En el caso de los numerales 18 y 19, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. Cuando los impuestos retenidos o percibidos que no hayan sido declarados o pagados, así como en los casos de impuestos que hayan sido devueltos dolosamente, superen los cien salarios básicos unificados del trabajador en general, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años.

Constituye defraudación agravada y será sancionada con el máximo de la pena prevista para cada caso, la cometida con la participación de uno o más funcionarios o servidores de la administración tributaria y acarreará, además, la destitución del cargo de dichos funcionarios o servidores.

En el caso de personas jurídicas, sociedades o cualquier otra entidad que, aunque carente de personería jurídica, constituya una unidad económica o un patrimonio independiente de la de sus miembros, de conformidad con lo dispuesto en este Código, serán sancionadas con pena de extinción de la persona jurídica y multa de cincuenta a cien SBUTG.

Las personas que ejercen control sobre la persona jurídica o que presten sus servicios como empleadas, trabajadoras o profesionales, serán responsables

como autoras si han participado en la defraudación tributaria en beneficio de la persona jurídica, aunque no hayan actuado con mandato alguno.

En los casos en los que la o el agente de retención o agente de percepción sea una institución del Estado, la o el funcionario encargado de la recaudación, declaración y entrega de los impuestos percibidos o retenidos al sujeto activo, además de la pena privativa de libertad por la defraudación, sin prejuicio de que se configure un delito más grave, será sancionado con la destitución y quedará inhabilitado para ocupar cargos públicos por 6 meses.

Cada caso será investigado, juzgado y sancionado sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como del pago de los impuestos debidos"[85].

Como se observa este delito de acuerdo a la gravedad y medio empleado es reprimido con penas privativas de libertad de uno a tres años, hasta la máxima que es de siete a diez años por ser agravada la pena. Así mismo existen penas de inhabilitación para el desempeño de cargos públicos para las personas involucradas.

En el caso de tratarse de personas jurídicas involucradas en ilícitos tributarios reciben como sanción la extinción de la personería jurídica y multa de cincuenta a cien salarios básicos unificados del trabajador en general.

[85] CODIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL. Ley Cit. Art. 298.

4.3.4. LEY PARA LA REFORMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

En esta Ley encontramos la naturaleza de la sanción de la clausura del establecimiento o negocio. En las disposiciones generales de esta ley encontramos lo siguiente:

SÉPTIMA.- Para el fiel cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, se establecen los siguientes instrumentos de carácter general para el efectivo control de los contribuyentes y las recaudaciones:

a) “Clausura.- La clausura es el acto administrativo de carácter reglado e impugnable, 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 incursos 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, aun 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 de las Cortes Provinciales se dictará sobre la base del expediente formado por la Administración y de las pruebas que presente el sujeto pasivo al impugnar la clausura"[86].

La clausura es un acto jurídico prescrito en la ley que le facultad al Servicio de Rentas Internas realizar dicha diligencias en los operativos y visitas que realizan a los negocios acompañados de la fuerza pública. En caso que propietario no presente o evada la información solicitada por los funcionarios, se procede a la clausura del negocio conforme manda la ley.

Esta disposición impide que la clausura sea reemplazada por una sanción pecuniaria, lo cual perjudica seriamente al derecho del trabajo de los propietarios que se ven limitados al no existir medidas alternativas a la clausura del local comercial.

En caso de que el contribuyente impugne la resolución que sanciona con la clausura del establecimiento, puede hacerlos para que conozca y resuelva el Tribunal Distrital de lo Fiscal, con la finalidad que revisen la resolución y resuelva en derecho las alegaciones formuladas por el recurrente.

[86] LEY PARA LA REFORMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (Títulos II y IV). (Ley No. 99-24). Disposición General Séptima a).

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.

Para los casos previstos en el literal a), la clausura será de siete (7) días.
La clausura se efectuará mediante la aplicación de sellos y avisos en un lugar visible del establecimiento sancionado. Si los contribuyentes reincidieren en las faltas que ocasionaron la clausura, serán sancionados con una nueva clausura

por un plazo de diez (10) días, la que se mantendrá hasta que satisfagan las obligaciones en mora"[87].

Todo acto de clausura el administración tributaria procede a colocar los sellos indicando los siete días de clausura y la responsabilidad que acarrea el sacar el sello, o abrir el negocio utilizando otras entradas.

c) Auxilio de la Fuerza Pública.- "Para la ejecución de la orden de clausura, la Administración Tributaria podrá requerir el auxilio de la Fuerza Pública, que será concedido de inmediato sin ningún trámite previo"[88].

En toda diligencia de clausura de establecimientos comerciales los Funcionarios del Servicio de Rentas Internas van acompañados de la Policía Nacional y Militares con la finalidad de evitar enfrentamiento y abusos por parte de los contribuyentes infractores, garantizando así su integridad personal.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

4.4.1. CÓDIGO TRIBUTARIO DE BOLIVIA.

En este Código encontramos la clausura del establecimiento comercial en la siguiente disposición legal:

[87] LEY PARA LA REFORMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. Disposición General Séptima. b).
[88] LEY PARA LA REFORMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. Disposición General Séptima. c).

ARTÍCULO 170º.- (PROCEDIMIENTO DE CONTROL TRIBUTARIO). “La Administración Tributaria podrá de oficio verificar el correcto cumplimiento de la obligación de emisión de factura, nota fiscal o documento equivalente mediante operativos de control.

Cuando advierta la comisión de esta contravención tributaria, los funcionarios de la Administración Tributaria actuante deberán elaborar un acta donde se identifique la misma, se especifiquen los datos del sujeto pasivo o tercero responsable, los funcionarios actuantes y un testigo de actuación, quienes deberán firmar el acta, caso contrario se dejara expresa constancia de la negativa a esta actuación.

Concluida la misma, procederá la clausura inmediata del negocio de acuerdo a las sanciones establecidas en el Parágrafo II del Artículo 164º de este Código. En caso de reincidencia, después de la máxima aplicada, se procederá a la clausura definitiva del local intervenido.

El sujeto pasivo podrá convertir la sanción de clausura por el pago inmediato de una multa equivalente a diez (10) veces el monto de lo no facturado, siempre que sea la primera vez. En adelante no se aplicará la convertibilidad. Tratándose de servicios de salud, educación y hotelería la convertibilidad podrá aplicarse más de una vez. Ante la imposibilidad física de aplicar la sanción de clausura se procederá al decomiso temporal de las mercancías por los plazos

previstos para dicha sanción, debiendo el sujeto pasivo o tercero responsable cubrir los gastos.

La sanción de clausura no exime al sujeto pasivo del cumplimiento de las obligaciones tributarias, sociales y laborales correspondientes"[89].

Como se observa en este artículo se diferencia a la legislación ecuatoriano en lo concerniente que se puede cambiar la clausura del establecimiento por el pago de una multa diez veces el monto de lo no facturado, siempre que sea la primera vez, de esta manera se está permitiendo que el propietario infractor continúe trabajando y pueda solucionar la infracción tributaria pagando las multas y justificando las declaraciones tributarias. Esta medida alternativa a la clausura sería una guía para que en el Código Tributario del Ecuador se reforme la sanción por clausura del establecimiento.

4.4.2. CÓDIGO TRIBUTARIO DE ARGENTINA.

Esta legislación tributaria determina las infracciones y sanciones que se imponen a los contribuyentes por no acatar las leyes tributarias, entre una de las sanciones encontramos la clausura del local comercial, siempre y cuando se comprueben las siguientes causales:

[89] CÓDIGO TRIBUTARIO DE BOLIVIA. 2014. Art. 170.

El Artículo 56º Bis, establece que los contribuyentes y responsables serán pasibles de las sanciones de multa y clausura, cuando incurran en algunos de los hechos u omisiones que se enuncian expresamente y conforme al procedimiento siguiente:

Inciso 1) Causales de multa y clausura:

a) “No estar inscrito como contribuyente en el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos, cuando estuviere obligado a hacerlo, en los casos y términos que establezca la reglamentación. En todos los casos el contribuyente deberá inscribirse dentro de los 5 (cinco) días corridos siguientes a la fecha del acta de constatación aludida en el Inciso 4), Apartado a) del presente Artículo.

b) *No emitir factura o comprobantes de sus ventas*, locaciones o prestaciones de servicios, en la forma, condiciones y plazos que establezca la Dirección General de Rentas.

c) *No conservar los duplicados o constancias de emisión de los comprobantes* aludidos en el inciso b) o las cintas testigos correspondientes a máquinas registradoras mediante las cuales se hayan emitidos tickets como comprobantes de las operaciones realizadas, mientras el tributo no esté prescripto.

d) Existir manifiesta discordancia entre el original y/o triplicado de la factura o documento equivalente y el duplicado existente en poder del contribuyente

o detectarse doble facturación o cualquier maniobra administrativa contable que implique evasión.

e) No acreditar con la factura de compra o documento equivalente, expedido en legal forma, la posesión en el establecimiento de materias primas, mercaderías o bienes de cambio o no conservar los comprobantes correspondientes a los gastos o insumos necesarios para el desarrollo de la actividad, en la forma, condiciones y plazos que establezca la Dirección General de Rentas.

f) No llevar anotaciones o registraciones de las adquisiciones de bienes o servicios y de las ventas, locaciones o prestaciones de servicios en la forma, condiciones y plazos que establezca la Dirección General de Rentas o no aportarlas cuando las mismas hayan sido requeridas por las unidades de fiscalización de esta Dirección.

g) No mantener en condiciones de operatividad los soportes magnéticos que contengan datos vinculados con la materia imponible, por el término de los años no prescriptos o no facilitar a la Dirección General de Rentas copia de los mismos cuando les sean requeridos.

h) No dar cumplimiento en forma reiterada, ante requerimientos efectuados por la Dirección General de Rentas, por parte del contribuyente o responsable a suministrar en tiempo y forma la información solicitada"[90].

[90] CÓDIGO TRIBUTARIO DE ARGENTINA. Ley 3908. 2008. Art. 56. Bis.

Como se observa en el siguiente artículo como una causal para la clausura encontramos el no emitir el comprobante de venta, por lo cual se procede a cerrar el local comercial.

La sanción de multa y clausura será aplicada por el Director General de Rentas o por el funcionario en quien delegue esa facultad, previo cumplimiento de los trámites que a continuación se indican:

a) “Habiéndose constatado algunos de los hechos u omisiones definidos por el Inciso 1) del presente Artículo se procederá a labrar acta por funcionario competente, en la que se dejara constancia de todas las circunstancias relativas a los mismos y a su encuadre legal, y se agregará la prueba de cargo. El acta deberá ser suscrita por los funcionarios actuantes y notificados a los contribuyentes y/o responsables en el domicilio del establecimiento, entregándose copia a la persona que deba notificarse, o en su defecto, a cualquier persona del establecimiento o administración. Si se negaren a firmar o a recibirla, se dejará en el lugar donde se lleva a cabo la actuación, certificándose tal circunstancia en el original del acta.
b) *El contribuyente y/o responsable dispondrá de un plazo improrrogable de cinco (5) días hábiles para alegar las razones de hecho y derecho que estime aplicables a los fines de evitar la clausura*. En la misma oportunidad deberá acompañar la prueba instrumental que obrare en su poder o indicar donde se encuentra y en que consiste, no admitiéndose otro tipo de prueba.

c) Vencido el término establecido en el apartado anterior, el Director General de Rentas o el funcionario en quien se delegue tal facultad, dictará resolución en término improrrogable de cinco (5) días hábiles contados desde aquella fecha.

d) La resolución que impone las sanciones establecidas en el Inciso 2) del presente Artículo se notificara en el domicilio del establecimiento y la clausura se ejecutará colocándose sellos oficiales y carteles en el acceso al mismo, pudiendo requerirse el auxilio de la fuerza pública"[91].

Durante el período de clausura cesará totalmente la actividad de los establecimientos, salvo la que fuese imprescindible para la conservación o custodia de los bienes o para la continuidad de los procesos de producción que no pudieren interrumpirse por causas relativas a su naturaleza.

Esta legislación se diferencia del régimen tributario ecuatoriano porque se cumple con un debido proceso primero notifica la autoridad de la Administración Tributaria a los contribuyentes o responsables para que en el plazo de cinco días justifican su falta al cumplimiento del régimen tributario.

En el Inciso 5) del Art. 56 de la presente ley, encontramos el derecho de interponer recurso contra la Clausura.

[91] CÓDIGO TRIBUTARIO DE ARGENTINA. Ley 3908. 2008. Art. 56.inc. 2

“La resolución que impone la sanción de multa al sujeto y clausura del establecimiento, sólo podrá recurrirse ante el Director de la Dirección General de Rentas sin efecto suspensivo con las limitaciones previstas en este artículo, por escrito fundado dentro del plazo improrrogable de cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que se impugna y presentado en la Mesa de Entrada de Dirección o en la Delegación correspondiente al domicilio del establecimiento debiendo cumplir los requisitos siguientes:

a) que el interesado hubiere presentado descargos en el plazo señalado en el Inciso 4) Apartado b) del presente Artículo y;
b) que previamente se hubiere cancelado la tasa establecida en la Ley Impositiva Anual”[92].

Esta legislación permite que se puede interponer recurso sobre la resolución de la clausura, con esto se permite el derecho a la defensa y a recurrir del fallo dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación con la resolución que impugna el acto administrativo, porque el sujeto pasivo debe en forma motivada presentar su recurso, con lo cual, le permitirían presentar sus argumentos legales.

Más adelante encontramos que de la resolución para la clausura del local comercial el sujeto pasivo puede acogerse o solicitar la el recurso de

[92] CÓDIGO TRIBUTARIO DE ARGENTINA. Ley 3908. 2008. Art. 56.inc. 5.

reconsideración de la siguiente manera: “La aplicación de la sanción de multa al sujeto y clausura al establecimiento respectivo cuando existiese Recurso de Reconsideración, se diferirá hasta que se expida el Director de la Dirección General de Rentas. La Dirección General de Rentas en el término de diez (10) días hábiles acumulará los antecedentes del caso, contestará los agravios expresados por el recurrente y podrá disponer la suspensión o no de la sanción impuesta, conforme las pautas siguientes:

a) Si el recurrente hubiese alegado la existencia de un vicio grave en el acto administrativo o en el procedimiento. En este caso, en mérito a las razones invocadas y pruebas acumuladas, el Director podrá ordenar la suspensión de la sanción impuesta, continuándose con el procedimiento previsto en el presente Artículo.
b) *Que con la ejecución de la clausura se le cause un daño de difícil o imposible reparación.* En este caso, en mérito a las razones invocadas y pruebas presentadas por el recurrente, el Director podrá ordenar la suspensión de la clausura, sin perjuicio de la multa aplicada en su caso, continuándose con el procedimiento previsto en el presente Artículo.

La Resolución que ordene la clausura dispondrá sus alcances y el número de días en que deba cumplirse. Firme la Resolución, la Dirección procederá a hacerla efectiva, adoptando los recaudos y seguridades del caso. Podrá realizar asimismo comprobaciones con el objeto de verificar el acatamiento de

la medida y dejar constancia documentada de las violaciones que se observaren en la misma"[93].

Como se observa esta ley permite que el sujeto pasivo interponga el recurso de reconsideración de la resolución que impone como sanción la multa y clausura del establecimiento, sin embargo si el recurrente justifica que ocasiona daño irreparable, la autoridad verificará y podrá ordenar únicamente la multa.

Estas alternativas de sanción debernos de considera para incorporar en el régimen tributario ecuatoriano al tratarse del sujeto pasivo pertenezca al grupo de atención prioritaria que por su condición son vulnerables, pero no son consideradas así, por el régimen tributario ecuatoriano, por eso es indispensable su reforma legal.

Las legislaciones analizadas contienen normas legales que prohíben que se clausure el establecimiento comercial cuando sus propietarios justifique o interpongan recursos; debiendo considerar la vulnerabilidad que resultan para las personas adultas mayores, mujer embarazada, discapacitados, o persona con enfermedad catastrófica.

Con este estudio se demuestra la necesidad que nuestra legislación sea la pionera de contemplar en su normativa interna la prohibición de aplicar

[93] CÓDIGO TRIBUTARIO DE ARGENTINA. Ley 3908. 2008. Art. 56.inc. 6.

sanciones tributarias a este grupo de personas vulnerables, porque se les está inobservando su garantía constitucional y limitando que ejerzan su derecho al trabajo al clausurarles su establecimiento comercial. El Servicio de Rentas Internas debe verificar al momento de hacer las inspecciones a quien va a sancionar; para estos casos a los responsables debe aplicarse otra medida alternativa a la clausura, con la finalidad que continúe trabajando y puedan pagar las multas impuestas por la entidad tributaria.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. Métodos

Los métodos que fueron aplicados en la presente tesis corresponden de acuerdo a la necesidad de cada parte y estructura de la tesis que a continuación se procede a indicar:

El método científico aplicado desde el momento en que se investigó la parte de literatura de la tesis, obteniendo información conceptual y doctrinaria de las obras científicas debidamente patentadas y registradas en el Instituto de Propiedad Intelectual, ya sean de autores nacionales y extranjeros, dichas están estrechamente relacionadas al derecho y a la problemática que se investigó.

El método inductivo y deductivo sirvió para lograr concertar aspectos y temáticas de la tesis desde un punto de vista general a lo particular, o viceversa.

El método comparativo empelado en el análisis, diferenciación y semejanzas de las normas jurídicas de otras legislaciones las mismas que sirvieron para direccionan la propuesta de reforma.

El método analítico sintético que facilito la tabulación del trabajo de campo como las encuestas y entrevistas a través de su análisis e interpretación de los datos obtenidos de los consultados.

El método estadístico utilizado en la representación de cuadros y gráficos de los resultados de las encuestas, que sirvieron para conocer y cuantificar las opiniones de los encuestados.

5.2. Técnicas

Las técnicas utilizadas en la presente tesis son la técnica de la encuesta aplicada a una población de 30 profesionales del derecho conocedoras del derecho comercial y derecho tributario, quienes conocen de los problemas que se dan a diario en la sociedad y sector comercial al ser clausurados su locales por falta de justificar las declaraciones tributarias al Servicio de Rentas Internas.

Las entrevistas aplicadas a cinco profesionales entre autoridades y funcionarios de la administración tributaria, docentes y Jueces de los Contenciosos Administrativo-Tributario que contribuyeron con sus respuestas para lograr la fundamentación de la propuesta de reforma legal del presente trabajo.

6. RESULTADOS

6.1. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

Las encuestas fueron aplicadas a una muestra poblacional de treinta abogados en libre ejercicio involucrados en las defensas de casos de clausura de establecimientos comerciales por parte del Servicio de Rentas Internas de Loja, de quienes obtuve los siguientes resultados:

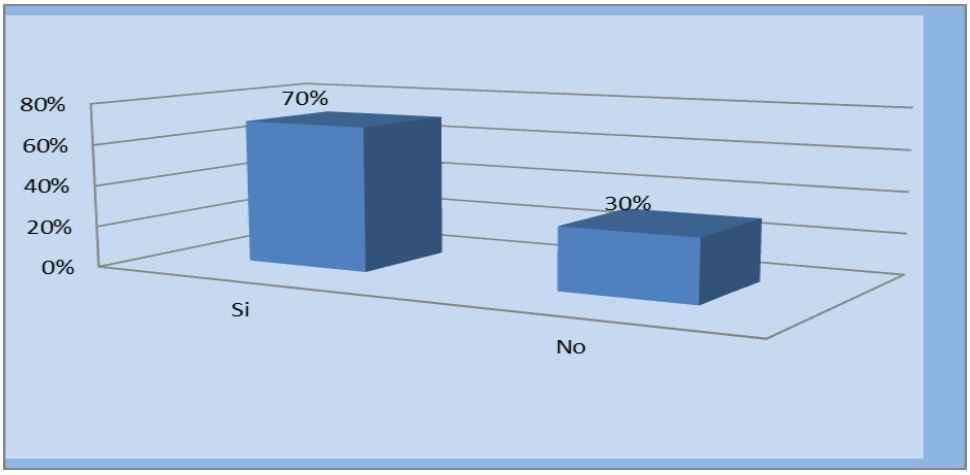
Primera Pregunta: ¿Cree usted que la Administración Tributaria en ejercicio de la facultad sancionadora, al aplicar la clausura por la no emisión de comprobantes de venta, vulnera el derecho constitucional al trabajo?

Cuadro Estadístico No. 1

Indicadores	Frecuencia	Porcentaje
Si	21	70%
No	9	30%
Total	**30**	**100%**

Fuente: Profesionales del Derecho de Loja
Autora: Jessica Nohely Aguilar Álvarez

Gráfico No. 1



Análisis:

En esta interrogante veintiún personas que representan el 70%, responden que si se vulnera el derecho constitucional al trabajo cuando se clausura un local por parte de la administración tributaria por no emitir comprobantes de ventas, porque la clausura impide las labores cotidianas y económicas para que el propietario pueda cubrir sus necesidades, así como de obtener recursos para pagar la multa. Tiende esta sanción a suspender las actividades necesarias para sobrevivir y para la subsistencia de los comerciantes, preferible seria solamente la sanción económica.

Mientras que nueve personas que corresponden al 30%, manifiestan que no se vulnera el derecho constitucional de trabajo porque todos debemos cumplir con la ley y pagar impuestos para que el Estado redistribuya la obra social en todo el país. La acción tributaria no busca vulnerar el derecho al trabajo si no evitar

que se cometa un delito que afecta al Estado y a los demás que cumplen con la responsabilidad tributaria.

Interpretación:

Las opiniones son aceptables porque es algo contradictorio clausurar locales comerciales que no otorguen comprobantes de venta, solo se debería sancionar con multa, porque con el mismo negocio obtiene los ingresos económicos para cancelar la multa impuesta y satisfacer las necesidades de su hogar. Al clausurar el local comercial impide que el propietario continúe con sus actividades laborales por ende no tenga ingresos económicos para el sustento suyo y de su familia, lo que vulnera el derecho constitucional al trabajo.

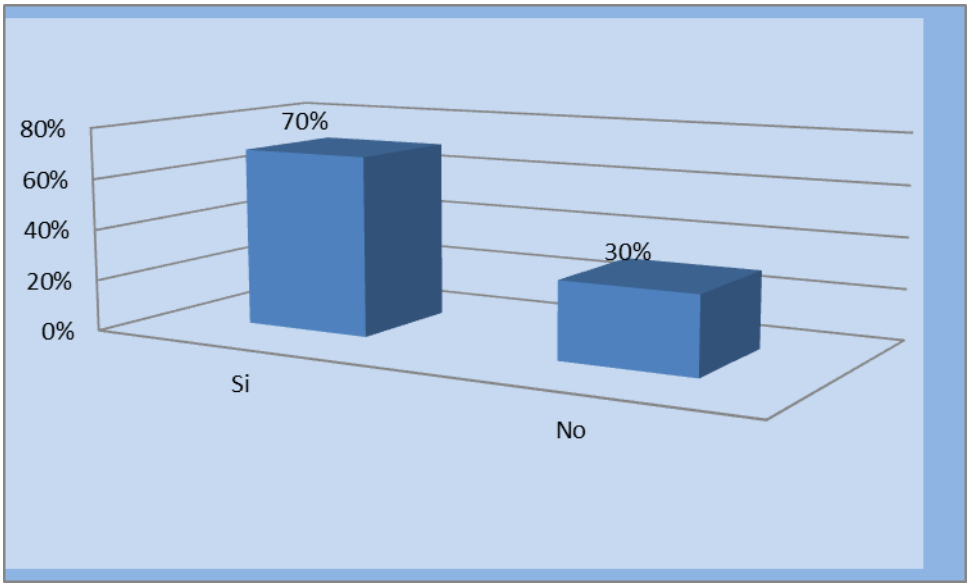
Segunda Pregunta: ¿Considera usted, que la clausura en el régimen tributario, afecta al derecho constitucional del trabajo de los contribuyentes pertenecientes a los grupos vulnerables?

Cuadro Estadístico No. 2

Indicadores	Frecuencia	Porcentaje
Si	21	70%
No	9	30%
Total	**30**	**100%**

Fuente: Profesionales del Derecho de Loja
Autora: Jessica Nohely Aguilar Álvarez

Gráfico No. 2



Análisis:

Respecto a esta pregunta veintiún personas que conforman el 70% responden que sí, vulnera el derecho al trabajo de las personas del grupo de atención prioritaria porque no pueden realizar las actividades económicas y por ende no tienen fuente de ingreso, ya que además la Constitución garantiza el derecho al trabajo y especialmente de las personas del grupo de atención prioritaria como discapacitados, adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con enfermedades catastróficas; en muchos de los casos son los propietarios del negocio clausurado por parte del Servicio de Rentas Internas.

Por el contrario, nueve personas que constituyen el 30%, señalan que no, porque las personas que se encuentran dentro del grupo de atención prioritaria cuentan con muchos beneficios. La clausura de los locales comerciales se

debe a una actuación de parte del contribuyente que está al margen de la ley. Por más que pertenezca a un grupo vulnerable, no significa que no tenga que cumplir con el ordenamiento jurídico vigente. Nuestro sistema tributario rige en igualdad de condiciones para los ecuatorianos quienes de manera general estamos obligados a contribuir con los impuestos, puesto que la clausura es una forma de control para que todos acatemos el sistema tributario.

Interpretación:

Comparto la opinión de la mayoría de los encuestados porque la Constitución de la República del Ecuador protege a los grupos de atención prioritaria, estableciendo un trato diferente, y por ende el Estado debe otorgar las acciones afirmativas que estime conveniente. Frente a los grupos vulnerables la aplicación de esta clausura trae consigo una repercusión en su economía porque es el caso a la violación del derecho al trabajo de este grupo vulnerable, que debe recibir una sanción que no le limite a su derecho laboral, por lo tanto el Servicio de Rentas Internas debe preocuparse en consultar a la Corte constitucional sobre esta contradicción jurídica.

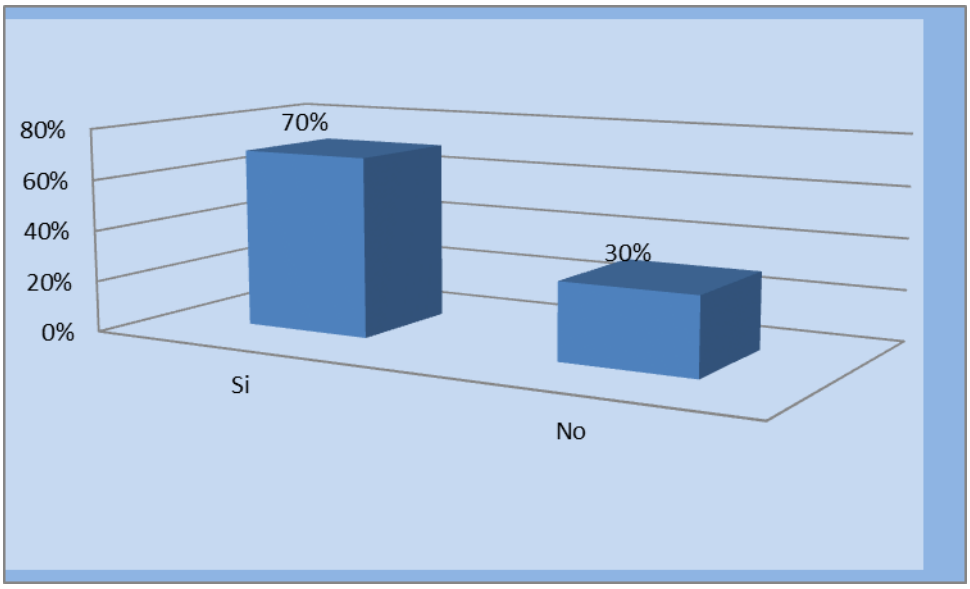
Tercera Pregunta: ¿Cree usted que existe vulneración del derecho al trabajo cuando muchas de las veces los locales clausurados constituyen la única fuente de ingresos económicos?

Cuadro Estadístico No. 3

Indicadores	Frecuencia	Porcentaje
Si	21	70%
No	9	30%
Total	**30**	**100%**

Fuente: Profesionales del Derecho de Loja
Autora: Jessica Nohely Aguilar Álvarez

Gráfico No. 3



Análisis:

En esta interrogante veintiún encuestados que equivalen al 70% contestan que sí, existe vulneración al derecho al trabajo cuando los propietarios de locales comerciales cuentan con su única fuente de trabajo. Aparte se vulneran otros derechos como de alimentación, salud, entre otros. Al no estar abierto el

negocio que produce no hay ingresos para la persona. Respecto a la vulneración del derecho al trabajo con las medidas que se optan por clausurar locales, se debe adoptar otras medidas, por ello se debe llegar a acuerdos que faciliten el bienestar de los trabajadores.

Por el contrario, nueve personas que constituyen el 30%, señalan que no, porque las personas dueños de locales comerciales, tienen que cumplir con algunos requisitos para poder trabajar legal y ordenadamente, y dentro de aquellos requisitos se encuentra el emitir facturas o comprobantes de ventas. Ante todo se debe considerar que como política de Estado es de crear conciencia tributaria y contribuir al sistema, sobre todo respetar y hacer respetar el pago de impuestos.

Interpretación:

Estoy de acuerdo con la mayoría de los encuestados porque al ser la única fuente de ingresos el local comercial clausurado, es imposible que el contribuyente surja o consigan recursos económicos para cubrir el costo de las multas. Se debería optar por otras medidas que sea el cierre del local comercial que genera pérdidas en los ingresos económicos. El Estado debe eliminar la clausura de locales, e implementar otras sanciones como, multas o trabajo comunitario.

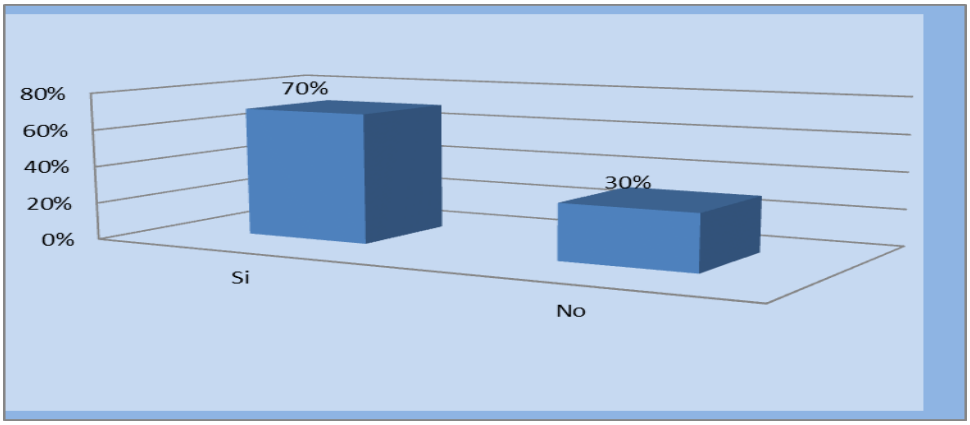
Cuarta Pregunta: Considera usted que existe contradicción entre la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas y la Constitución de la República del Ecuador, respecto a la clausura de los establecimientos comerciales de propiedad de los grupos vulnerables?

Cuadro Estadístico No. 4

Indicadores	Frecuencia	Porcentaje
Si	21	70%
No	09	30%
Total	**30**	**100%**

Fuente: Profesionales del Derecho de Loja
Autora: Jessica Nohely Aguilar Álvarez

Gráfico No. 4



Análisis:

En lo concerniente a esta pregunta veintiún encuestados que pertenecen al 70% responden que si existe contradicción entre la norma de la Ley para la

reforma de Finanzas Públicas y la Constitución de la República del Ecuador, porque la Constitución como ley suprema garantiza el derecho al trabajo que gozamos todos los ecuatorianos y debe aplicarse lo preceptuado en el Art. 424 de la Supremacía Constitucional. Es decir, debe prevalecer lo que manda la Constitución y no permitir contradicciones de leyes internas de menor jerarquía. Al permitirse la clausura del local comercial de la persona del grupo vulnerable no se está garantizando el derecho al trabajo, la ley debe estar bajo los principios garantistas de la Constitución.

Por el contrario, nueve encuestados que conforman el 30%, indican que no existe contradicción porque las personas que pertenecen a los grupos vulnerables si bien gozan de ciertas prioridades, también deben cumplir con responsabilidades en exigencias esenciales y necesarias para poder tener su local comercial.

Interpretación:

En esta pregunta la mayoría de los encuestados confirman que existe la contradicción jurídica en la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, respecto con la Constitución que garantiza el derecho al trabajo y la ley interna de menor jerarquía lo limita al clausurar establecimientos comerciales cuando sus propietarios son personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria.

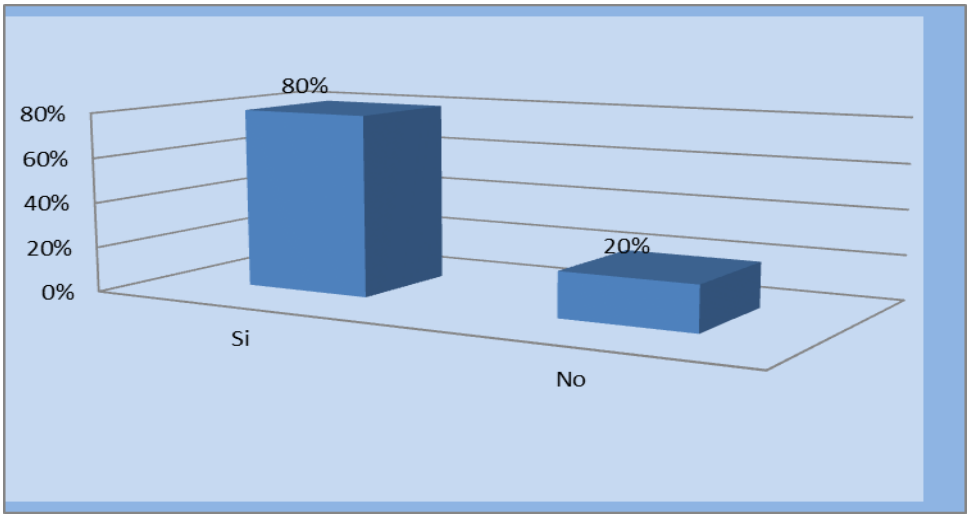
Quinta Pregunta: ¿Considera usted que se debe reformar la Ley de Finanzas Públicas, en su disposición final séptima, incrementando un inciso para garantizar el derecho al trabajo de los grupos vulnerables establecido en la Constitución de la República del Ecuador?

Cuadro Estadístico No. 5

Indicadores	Frecuencia	Porcentaje
Si	24	80%
No	6	20%
Total	**30**	**100%**

Fuente: Profesionales del Derecho de Loja
Autora: Jessica Nohely Aguilar Álvarez

Gráfico No. 5



Análisis:

Finalmente en esta pregunta veinticuatro encuestados que corresponden al 80% contestan que si apoyan que se reforme la Ley de Finanzas Públicas en

su normativa interna, con la finalidad de garantizar el derecho al trabajo de las personas adultas mayores. Al ser la Ley de Finanzas Públicas una ley de menor jerarquía que la Constitución, no debería contradecir con la norma suprema. Recordemos que la Constitución es garantista y por ende las leyes deben estar acorde a ellas y ser reformadas o derogadas las leyes que contradicen a la Constitución.

Sin embargo, seis encuestados que representan al 20%, manifiestan que no es necesaria la reforma a la Ley de Finanzas Públicas, porque la Constitución garantiza el derecho al trabajo de los grupos de atención prioritaria, como ley suprema.

Interpretación:

En esta pregunta a más de las opiniones de la mayoría puedo indicar que se debe reformar la Ley de Finanzas Públicas con la finalidad de beneficiar a las personas del grupo de atención prioritaria que por su condición son vulnerable ante las leyes y acciones de las autoridades públicas, como lo es, el caso del acto administrativo de clausura de establecimiento comercial por parte de los servidores públicos del Servicio de Rentas Internas.

6.2. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

Las entrevistas fueron aplicadas a cinco profesionales del Derecho entre ellos: autoridades y funcionarios de la administración tributaria, docentes y Jueces de

los Contenciosos Administrativo-Tributario que contribuyeron con sus respuestas, obteniendo los siguientes resultados.

Primera Pregunta: ¿Considera usted que existe antinomia jurídica entre lo que manda la Constitución y el Régimen Tributario sancionador sobre la clausura del local comercial, al vulnerar el derecho fundamental al trabajo de los adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas con enfermedades catastróficas?

Resultados:

1. Claro que existe, porque las leyes internas deben acatar los preceptos fundamentales que prevé la Constitución, en lo que respecta a la protección de derechos de las personas consideradas del grupo de atención prioritaria y su derecho al trabajo.

2. La contradicción jurídica se da al momento que las normas del derecho tributario manda que clausure los locales comerciales, sin diferenciar y garantizar a las personas pertenecientes al grupo de atención prioritaria como las señaladas en la pregunta, que están protegidas por la Constitución que es la ley suprema y que están sobre el régimen tributario interno.

3. Considero que porque la Constitución garantiza y protege los derechos de las personas consideradas del grupo de atención prioritaria y no pueden ser que el régimen tributario vulnera derechos de las personas al clausurarles el local comercial.

4. Antinomia existe porque la Constitución de la República desde el artículo 35 al artículo 55 tipifica y determina los derechos a las personas y grupos de atención prioritaria, al encontrarnos en un Estado Constitucional de derecho esta norma debe cumplirse, sin embargo la disposición general séptima de la Ley de Reforma para las Finanzas Públicas, establece el procedimiento a seguir la clausura de locales comerciales para todas las personas en general sin distinción alguna, a pesar que la Constitución señala que estos grupos de personas recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Por lo tanto, se da la contradicción jurídica que una norma de menor jerarquía a la Constitución lesiona derechos del grupo de atención prioritaria.

5. Sí, porque se ha visto que los propietarios de algunos negocios son personas comprendidas entre el grupo de atención prioritaria que cuentan con única fuente de ingresos económicos su negocio, al clausurarles su negocio se le limita que pueden trabajar para la manutención de su familia; por lo tanto, esta antinomia jurídica que no respeta lo que dispone la Constitución debe ser reformada.

Comentario de la Investigadora:

Comparto las opiniones de los entrevistados acotando que la Ley de Finanzas Publicas es la norma que posee una disposición transitoria que permite la clausura del local de comercio de las personas que no justifique haber emitido comprobantes de ventas, lo cual vulnera el derecho al trabajo de los propietarios, especialmente de aquellos propietarios que son adultos mayores, discapacitados, enfermos catastróficos o mujeres embarazadas, que por su condición de vulnerabilidad, son limitados en su derecho al trabajo para poder conseguir recursos económicos y pagar la multas impuesta por el Servicio de Rentas Internas.

Segunda Pregunta: ¿Afirma usted que la sanción de clausura de locales comerciales por parte del S.R.I de los contribuyentes adultos mayores, mujeres embarazadas, personas discapacitadas y personas con enfermedades catastróficas rompe el garantismo constitucional que lleva inmerso el derecho fundamental al trabajo?

Resultados:

1. Completamente rompe el esquema del Estado Constitucional de Derechos inobservando el derecho al trabajo de las personas consideradas del grupo de atención prioritaria siendo un derecho fundamental el trabajo.

2. Sí, porque la nueva tendencia del garantismo constitucional es la supremacía de la Constitución y su aplicación de normas respetando la jerarquía de la ley, por lo que ninguna ley de menor jerarquía puede estar en contradicción a las normas constitucionales, en especial a las que protegen a las personas del grupo de atención prioritaria.

3. Pese de encontrarnos en un Estado Constitucional de derechos, el Servicio de Rentas Internas está vulnerando derechos de los comerciantes pertenecientes a este grupo, limitándoles su única fuente de trabajo.

4. Se está vulnerando sus derechos porque debe prevalecer la norma suprema Constitucional sobre la normas de menor jerarquía, por lo tanto el Servicio de Rentas Internas como entidad pública debe respetar los derechos de los adultos mayores, mujeres embarazadas, personas discapacitadas y personas con enfermedades catastróficas. Debemos recordar que la propia Constitución en el Art. 37 numeral 2, garantiza al adulto mayor el derecho al trabajo remunerado, y numeral 5, exenciones en el régimen tributario, por otra parte, la mujeres embarazadas están protegidas por el Art. 43 numeral 1, que señala no ser discriminadas pro su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral. En cambio que la persona con discapacidad se ampara en el Art. 47 específicamente numerales 4, exenciones en el régimen tributario; y 5, el derecho al trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades. Las personas con enfermedades catastróficas gozan del

derecho constitucional del Art. 50, que les garantiza el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente. Por lo expuesto el Estado y el SRI, debe considera que el derecho al trabajo no sea conculcado al clausurar el establecimiento comercial.

5. El derecho al trabajo es un derecho fundamental que la Constitución en el actual Estado constitucional de derechos lo protege, y, con mayor énfasis a éste grupo de atención prioritaria que debe brindárseles todo el apoyo por ser personas vulnerables; sin embargo, el Servicio de Rentas Internas, lo que busca es sancionar para recaudar dinero, sin mirar el lado humano de las personas que son vulnerables, ni su condición social que únicamente cuentan con pequeño negocio para satisfacer sus necesidades básicas.

Comentario de la Investigadora:

A más de los criterios de los entrevistados que son bien aceptados, debo indicar que la clausura no debe ser impuesta a estas personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria, recordemos que el garantismo constitucional es prevalecer las normas de la Constitución sobe las leyes internas, que serían las leyes tributarias que no vulneren derechos a las personas vulnerables. El actual Estado Constitucional de derechos que estamos viviendo permite que todas las

personas gocen sus derechos constitucionales y en caso de contradicciones a la norma suprema, las normas inferiores deben ser reformadas.

Tercera Pregunta: ¿Considera que la sanción de clausura por parte del régimen tributario contradice el derecho fundamental al trabajo de los grupos vulnerables?

Resultados:

1. Esta sanción a las personas vulnerables, deben ser restringidas por la ley y evitar el abuso de los funcionarios del SRI, que se escudan de la Ley.

2. Sí, porque vulnera sus derechos humanos, este grupo de personas gozan de supremacía constitucional a sus derechos humanos, por lo tanto, la clausura les limita su derecho a continuar trabajando para alimentarse y cubrir las demás necesidades básicas.

3. Esta contradiciendo porque el propietario pertenece al grupo de atención prioritaria que la constitución protege y el Estado les facilita préstamos para que monten sus negocios mientras que el Servicio de Rentas Internas no les permite trabajar.

4. La clausura como sanción administrativa por parte del Servicio de Rentas Internas ocasiona graves pérdidas económicas para las personas comprendidas en el grupo de atención prioritaria como son los adultos mayores, mujeres embarazadas, personas discapacitadas y personas con enfermedades catastróficas; a esta personas debe tratárseles con preferencias conforme lo prevé la Constitución, permitiéndoles que puedan trabajar libremente sin limitarles a sus derechos laborales con la clausura del local comercial.

5. El régimen tributario está contradiciendo a la norma constitucional del derecho al trabajo al imponer la clausura de los negocios de las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria, como a los adultos mayores que también están aparado por la Ley del Anciano, a las mujeres embarazados que el Código de Trabajo y Ley del Servicio Público garantizan su derecho laboral; las personas con discapacidad, tienen su propia Ley sobre Discapacidades; mientras que las personas que padecen de enfermedades catastróficas son protegidas por la Ley de la Salud, de esta manera se evidencia que existen incongruencias jurídicas del régimen tributario.

Comentario de la Investigadora:

Comparto las respuestas vertidas por los consultados porque la sanción de clausura por parte de la administración tributaria vulnera el derecho al trabajo

de las personas propietarias de su negocio, más aun al tratarse de personas del grupo de atención prioritaria, por lo que se vuelve necesario que esta sanción no sea impuesta a ningún propietario de negocio, por vulnerar derecho constitucional del trabajo, más bien debe permitirse que trabaje porque con la multa que le imponen sería suficiente, y además necesita trabajar para pagar.

Cuarta Pregunta: ¿Qué alternativas de solución daría usted, para evitar que se clausuren los locales comerciales cuando sus propietarios pertenezcan al grupo de atención prioritaria?

Resultados:

1. Debe darse una reforma al régimen tributario que prohíba la clausura de locales comerciales para las personas del grupo de atención prioritaria.

2. Como alternativa sería que debe reformarse las normas que permite la antinomia sobre los derechos humanos de las personas consideradas del grupo de atención prioritaria, por lo que debe buscarse esas normas ya sean tributarias y otras leyes que puedan vulnerar derechos.

3. Para estos casos debe hacérselo a través de reformas al régimen tributario y demás leyes que contienen antinomias que perjudican los derechos de este grupo. Debe prohibirse estos acontecimientos que lesionan el derecho al trabajo de este grupo de personas.

4. Como alternativa seria que se incorpore cambios legales a la Ley de Reformas para las Finanzas Públicas, con la finalidad que a estas personas del grupo de atención prioritaria se les imponga otras medidas preventiva en caso de incumplir con el régimen tributario, pero que no se le clausure el local comercial, porque se les limita su derecho al trabajo.

5. La reforma al régimen tributario y demás leyes pertinentes que garanticen el derecho al trabajo de las personas del grupo de atención prioritaria que he venido mencionando. Evitando que a estas personas se les clausure su negocio.

Comentario de la Investigadora:

Estoy de acuerdo con las respuestas acertadas de los entrevistados debiendo agregar que la solución sería la reforma a la ley de las Finanzas Públicas, y demás leyes que contengan normas jurídicas que estén en contradicción con el derecho constitucional del trabajo. Debe imponerse la multa, sin clausurar el local comercial, o a su vez imponer el trabajo comunitario como sanción para que formen una conciencia tributaria.

7. DISCUSIÓN

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

7.1.1. Objetivo General:

El objetivo general propuesto en mi proyecto de tesis aprobado es:

"Realizar un estudio jurídico, doctrinario para demostrar la antinomia jurídica entre lo que manda la Constitución y el Régimen Tributario sancionador, por vulnerar el derecho fundamental al trabajo de los adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas con enfermedades catastróficas".

Este objetivo general fue verificado satisfactoriamente al analizar la parte de la literatura de la presente tesis que contiene un Marco Conceptual desarrollo Conceptos acerca del Derecho Tributario, Obligación Tributaria, Hecho Generador, Sujeto Activo, Sujeto Pasivo, Clausura, Derecho al Trabajo, Grupos Vulnerables. En el Marco Doctrinario desarrollamos los Principios de Legalidad, Generalidad, Igualdad, Proporcionalidad, Irretroactividad; también se analizan las Facultades de la Administración Tributaria como son la Facultad Determinadora, Facultad Resolutiva, Facultad Recaudadora, Facultad Reglamentaria, Facultad Sancionadora; en lo concerniente a la Sanción de Clausura, se desarrollan los Tipos de Sanciones, como la Clausura del Local

Comercial, Suspensión de actividades, y, las Multas pecuniarias; en el tema del Derecho al Trabajo, se analiza el Derecho al Trabajo, y, los Principios aplicables a los Derechos. En el Marco Jurídico**,** se procede analizar e interpretar normativa legal de la problemática prevista en la Constitución en sus Partes Dogmática, Orgánica, y Supremacía. En el Código Tributario; estudio las faltas reglamentarias y contravenciones; en el Código Orgánico Integral Penal analizo los delitos tributarios; a continuación se realiza un análisis del la Ley para las Reformas de las Finanzas Públicas. Para finalizar con la Legislación Comparada del Código Tributario de Bolivia y Código Tributario de Argentina.

7.1.2. Objetivos Específicos:

Los tres objetivos específicos fueron contrastados de la siguiente manera:

1.- Realizar un estudio normativo y elaborar un informe fundamentado sobre el problema investigado, con la finalidad de dilucidarlo.

Este objetivo lo verifico con la fundamentación jurídica que presento en esta tesis donde realizo un estudio normativo de los artículos de la Constitución que garantizan el derecho al trabajo y garantizan los derechos de las personas pertenecientes al grupo de atención prioritaria, y los resultados de la investigación de campo que se recabó de las encuestas y entrevistas, logrando realizar la fundamentación jurídica para la propuesta de reforma.

2.- *Demostrar que la sanción de clausura por parte del régimen tributario contradice el derecho fundamental al trabajo de los grupos vulnerables que estoy estudiando.*

Con la pregunta tercera de la entrevista donde los entrevistados señalan que la Ley de reforma para las Finanzas Públicas establece la clausura del local comercial y su procedimiento a seguir, este acto genera que se vulneren los derechos de las personas propietarios de los establecimientos cerrados, al impedirles que trabajen y obtengan los recursos económicos para que logren pagar las multas. Esto limita el derecho al trabajo de los propietarios que en algunos de los casos son personas consideradas del grupo de atención prioritaria; generándose una contradicción de esta norma interna contra la norma constitucional del derecho al trabajo y las garantías que gozan las personas del grupo de atención prioritaria.

3.- *Reformar la Ley de Finanzas Públicas, en su disposición final séptima, incrementando un inciso para garantizar el derecho al trabajo establecido en la Constitución de la República del Ecuador y los Derechos Humanos.*

Este objetivo lo verifico con los resultados de la última pregunta de las entrevistas y encuestas, donde las personas interrogadas manifestaron que es necesario la reforma a la Ley de Finanzas Públicas, con la finalidad de evitar que se continúen clausurando los negocios, y se vulneren los derecho

laborales de las personas adultas mayores, discapacitadas personas con enfermedades catastróficas y mujeres embarazadas, por pertenecer al grupo de atención prioritaria.

7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

La hipótesis aprobada en el proyecto de la tesis es la siguiente:

"La sanción de clausura de locales comerciales por parte del S.R.I de los contribuyentes adultos mayores, mujeres embarazadas, personas discapacitadas y personas con enfermedades catastróficas rompe el garantismo constitucional que lleva inmerso el derecho fundamental al trabajo".

Esta hipótesis fue contrastada con la pregunta dos de las entrevistas donde los cinco entrevistados respondieron que la norma legal que permite la clausura del establecimiento por no emitir los comprobantes de venta, está siendo inconstitucional porque vulnera el derecho al trabajo de los contribuyentes adultos mayores, mujeres embarazadas, personas discapacitadas y personas con enfermedades catastróficas, que al cerrarles sus negocios no pueden continuar con sus actividades laborales para poder conseguir recursos económicos y así poder pagar la multa, pagar su alimentación, salud, educación de sus hijos, entre otras necesidades básicas que deben ser sufragadas inmediatamente. Esta vulneración de derechos del grupo de

atención prioritaria no se debe permitir; debe adecuarse las normas internas a la normativa constitucional por estar inmersos en un Estado Constitucional de Derechos que responde al garantismo y supremacía constitucional para todas las personas sin distinción alguna.

7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE LA REFORMA LEGAL

Fundamento mi propuesta jurídica de la siguiente manera: desde el punto de vista jurídico el ordenamiento jurídico constitucional contienen normas que garantizan el derecho al trabajo de las personas y grupos de atención prioritaria. Así mismo existen leyes que obligan a los ciudadanos a pagar sus tributos y facturar todo acto de compraventa en los establecientes comerciales, lo cual, se encarga el Servicio de Rentas Internas de sus verificación, sanción y clausura de locales comerciales que incumplen, sin observar que en algunos casos sus propietarios son personas adultas mayores, mujeres embarazadas, personas discapacitadas y personas con enfermedades catastróficas, que están sobre protegidas por la normativa constitucional que prevalece sobre las demás leyes. Sin embargo la Ley de Reformas para las Finanzas Públicas, en su disposición transitoria establece el procedimiento de clausura de locales comerciales por infringir las normas del sistema tributario, lo cual vulnera derecho del trabajo de estas personas al no permitirles que continúen trabajando para que reúnan los recursos económicos que necesitan para pagar

la multa, sufragar las necesidades básicas que a diario se presentan en el hogar.

Desde el punto de vista de los resultados de campo se ha demostrado que existe la contradicción jurídica entre la Ley de reformas para las Finanzas Públicas con la Constitución de la República porque ésta permite el derecho al trabajo y da privilegios para las personas adultos mayores, mujeres embarazadas, personas discapacitadas y con enfermedades catastróficas; también se ha demostrado la necesidad de reformar la Ley de Finanzas Públicas con la finalidad de limitar la clausura y se impongan solamente las multas para las personas del grupo de atención prioritaria, previo a garantizar el derecho al trabajo.

8. CONCLUSIONES

Luego de haber desarrollado la revisión de literatura y la investigación de campo procedo a presentar las siguientes conclusiones:

Primera: La Constitución de la República del Ecuador garantiza los derechos humanos de todas las personas, estableciendo un privilegio para las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria y ser vulnerables.

Segunda: La Administración Tributaria del Ecuador, a través del Servicio de Rentas Internas controla y regula que los propietarios de los locales comerciales cumplan con las declaraciones tributarias, y en caso de incumplimiento proceden a clausurar el local.

Tercera: La Ley de Reformas para las Finanzas Públicas en su disposición general séptima contiene el procedimiento a seguir para la clausura de establecimiento de locales comerciales cuando sus propietarios no emitan los comprobantes de venta, al ser solicitados por parte del Servicio de Rentas Internas.

Cuarta: El derecho constitucional al trabajo de los adultos mayores, discapacitados, enfermos catastróficos y mujeres embarazadas,

está siendo vulnerado al ser clausurado su negocio por no cumplir con las declaraciones tributarias, quienes deben pagar una multa, sin poder trabajar en su actividad comercial.

Quinta: El estudio del derecho comparado de las legislaciones de Bolivia y Argentina demuestro que existen normas que permiten la interposición de recurso ante de imponer la clausura, evidenciando que existe una excepción para evitar la clausura al demostrar el sujeto pasivo que el cierre del establecimiento comerciar le acarrea perjuicio.

Sexta: Considero que al encontrarnos inmersos en un garantismo constitucional no se ha logrado su aplicación correctamente, porque existen normas tributarias que contienen sanciones de clausura para el sujeto pasivo que incurre en una contravención, lo que vulnera el derecho al trabajo sin considerar su vulnerabilidad que la Constitución garantiza a las personas del grupo de atención prioritaria.

Séptima: Los resultados de la investigación de campo demuestran la antinomia existente entre la Ley de Reforma para la Finanzas Públicas con la Constitución respecto a la limitación del derecho del trabajo que tienen los propietarios de establecimiento comerciales perteneciente al grupo de atención prioritaria.

9. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que estimo pertinente poner a consideración son:

Primera: El Consejo de la Judicatura proceda elaborar propuestas de reforma al régimen tributario ecuatoriano que viene vulnerando derechos humanos de las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria, al clausurarles el negocio por falta de declaraciones tributarias.

Segunda: Que el Estado ecuatoriano a través de propuesta de reformas legales al sistema tributario limite la clausura de establecimiento porque vulnera el derecho al trabajo de sus propietarios que deben pagar además una multa.

Tercera: Que el Servicio de Rentas Internas a través de sus funcionarios al momento de la diligencia de clausura de establecimientos comerciales procedan a verificar si su dueño está comprendido dentro del grupo de atención prioritaria y no se le cierre el local.

Cuarta: Al Foro de Abogado se digne dictar conferencias a las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria haciéndoles conocer sus

derechos y beneficios que las leyes prevén por su condición de vulnerabilidad.

Quinta: Que las Escuelas de Derechos presentes propuestas de reformas al sistema tributario, en caminada a garantizar el derecho al trabajo de las personas del grupo de atención prioritaria que son clausurados sus puestos de trabajo.

Sexta: Sugiero a la Asamblea Nacional proceda aprobar mi propuesta de reforma a la Ley de Reformas para las Finanzas Públicas, imponiendo como sanción única a la multa para las personas adultas mayores, discapacitados, enfermos catastróficos y mujeres embarazadas que no emitan comprobante de venta.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA.

CONSIDERANDO

Que: el Art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia.

Que: el Art. 424 de la Constitución de la República del Ecuador señala que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico.

Que: el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el trabajo es un derecho y deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía.

Que: el Art. 35 de la Ley suprema establece que las personas adultas mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas que adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en el ámbito público y privado.

Que: la Falta de emisión de comprobantes de venta, por parte de los sujetos pasivos, en las fechas y plazos establecidos para el efecto, aun cuando

en la declaración no se cause impuestos, conlleva a la clausura del establecimiento comercial.

Que: la disposición general séptima de la Ley de Reformas para las Finanzas Públicas determina la clausura que es el acto administrativo de carácter reglado e impugnable, mediante el cual el Director del Servicio de Rentas Internas, por sí o mediante delegación, clausura los establecimientos de los sujetos pasivos.

Que: existe contradicciones jurídicas entre la Ley de Reformas para las Finanzas Públicas, con la Constitución de la República que limita el derecho al trabajo de las personas pertenecientes al grupo de atención prioritaria, al clausurarles su local comercial único sustento para solventar sus necesidades básicas del hogar.

En uso de sus atribuciones que confiere el Art. 120 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, EXPIDE, la siguiente:

LEY REFORMATORIA PARA LA LEY DE REFORMAS PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS.

Art. 1. Al final de la disposición transitoria general séptima agréguese un inciso que dirá:

“En toda diligencia de clausura de establecimientos comerciales, los servidores públicos del Servicio de Rentas Internas y otras dependencia de la Administración Tributaria, verificaran si el propietario del local está comprendido entre las personas adultas mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas que adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad; estas personas por pertenecer al Grupo de Atención Prioritaria quedan exentos de la clausura del local, imponiéndole la Administración Tributaria una sanción pecuniaria por la contravención cometida”.

Artículo Final: Quedan derogadas las demás disposiciones legales que se opongan a esta reforma.

Disposición General: Esta reforma entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional del Ecuador, a los tres días del mes de mayo del dos mil dieciséis. Quito Distrito Metropolitano.

…….	…….
f. Presidenta	**f. Secretaria**

10. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE, Leonardo. Práctica Tributaria. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2012.
- ÁGUILA GRADOS, Carlos. Protección al Consumidor. Editorial San Marcos. Edición 2011. Lima-Perú.
- BRAVO CUCCI, Jorge. Fundamentos de Derechos Tributario, 2ª. Edición. Palestra Editores. Lima 2006.
- BENAVIDES BENALCÁZAR, Merck. Teoría y Práctica Tributaria en el Ecuador. 2ª. Edición. Ibarra-Ecuador. 2006.
- BENÍTEZ, Mayte, "Manual Tributario", Corporación de Estudios y Publicaciones, Año 2009.
- BRIGHAM, Eugene. "Administración Financiera de Empresas". Interamericana 1975.
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V. 2003. Editorial Heliasta. 28ª. Edición. Buenos Aires Argentina. CALDERA, Rafael. Derecho del Trabajo, 2ª Edic., edit. El Ateneo, Buenos Aires-Argentina 1975.
- CAVALIERI, José Luis. Mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó al Proyecto de ley que modificó la Ley 11.683. España. 2013.

- CASTILLO Hidalgo Bella, “Manual de Legislación Tributaria”, Editorial UTPL, 2002, Loja, Ecuador.
- CODIGO TRIBUTARIO. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2015.
- CODIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2015.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. FONROUGE. Giuliani. “Derecho Financiero”. Ediciones de Palma Buenos Aires. 1979. Tomo I.
- CHANAMÉ ORBE, Raúl. Diccionario Jurídico Moderno. 9ª. Edición. Lex & Iuris. Grupo Editorial. Lima-Perú 2014.
- ESCRICH, Luisa María. La Problemática de la Clausura como Medida Precautoria. 3er. Premio “Calidad al Servicio de Justicia” por el Centro de Formación Judicial del Consejo de la Magistratura Porteño. Buenos Aires. 2006.
- GARCÍA Berni Aída B., Ab., “Realidad de los Discapacitados”, Simposio Derechos y Libertades de las personas con Discapacidad”, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Editorial UCSG, Guayaquil-Ecuador, Año 2009.
- GARCIA BELSUNCE, Horacio. (1985). *“Derecho Tributario Penal”.* Buenos Aires. Depalma.

- *GIULIANI FONROUGE*, *Carlos María.* Derecho financiero, 2ª Edición. Buenos Aires .1970, Tomo I.
- GOLSTEIN, Mabel. Diccionario Jurídico Consultor MAGNO. Buenos Aires Argentina 2013.
- GONZALEZ, Eusebio y LEJEUNE Ernesto, Derecho Tributario I. Plaza Universitaria. Ediciones, Salamanca. Tercera Edición. 2003.
- IGLESIAS FERRER, César. Derecho Tributario Dogmática General de la Tributación. Lima. Gaceta Jurídica, 2000.
- JARACH, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Primera Impresión. Editorial Cangallo. S.A.C.I., Buenos Aires- Argentina.1985.
- (Ley No. 99-24). Disposición General Séptima a).
- LECCA, Javier. Gran Diccionario Jurídico. Tomo I. Edición 2013. Editores Importadores S.A. Lima Perú.
- LEÓN QUINDE, Fernando E. Práctica Constitucional. Manual Teórico Práctico de Derecho Constitucional Ecuatoriano. Derechos y Garantías. Primera Edición. Ediciones "CARPOL" Librería & Editorial Jurídica "CARRIÓN". Cuenca Ecuador. 2014.
- MARTÍNEZ GÓMEZ, Paula: La familia y las necesidades psicológicas del niño. Rev Cubana Medicina General Integral. 1993.9 (1):
- MORALES ALVARADO, Sergio Fernando. El Derecho al Trabajo y los Derechos Humanos. Guatemala. 2013.

- PEREYRA, Rubén Antonio. Fiscal General adjunto del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de la Secretaria General.
- PEREZ BOTIJA, Derecho del Trabajo. Primera Edición. España. 2007.
- PÉREZ DE AYALA, J. L: «Potestad administrativa y relación jurídica (I). La concepción de la relación tributario como relación de poder». Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, 1969.
- PONCE DE LEÓN GARCÍA, Moris Carlos.- "Elementos Personales del Derecho Tributario Administrativo".
- SAINZ DE BUJANDA, F: «Análisis jurídico del hecho imponible». Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, 1966.
- VALDÉZ COSTA, Ramón. "Curso de Derecho Tributario". México. 1988.
- VILLEGAS Héctor V., "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario". Editorial Astrea. Buenos Aires. 2002.
- ZAFFARONI, Eugenio Raül, Filosofía del Sistema Penitenciario en el Mundo Contemporáneo en los Cuadernos de la Cárcel, Editorial Ediar, Buenos

11. ANEXOS

Anexo No. 1.

Proyecto de Tesis Aprobado

TEMA:

“LA CLAUSURA EN EL RÉGIMEN TRIBUTARIO, Y SU AFECTACIÓN AL DERECHO CONSTITUCIONAL AL TRABAJO DE LOS GRUPOS VULNERABLES.”.

PROBLEMATIZACIÓN:

Los impuestos en el mundo tienen una importancia altamente relevante, incluso en países como el nuestro, llegan a ser trascendentales y vitales para el fiel y correcto funcionamiento del mismo.

Analizando la situación económica de nuestro país, la no recolección o el ineficaz ejercicio de la facultad recaudatoria por parte de la administración del mismo, ocasionaría una catástrofe financiera terrible y acarrearía consecuencias muy graves y quizás irreparables, puesto que los presupuestos estatales en la actualidad están basados en un mayoritario porcentaje en la recaudación de impuestos, presupuestos que están destinados a sectores estratégicos del mismo como Educación, Vivienda y sobretodo Salud.

Por tal motivo los países tratan de adoptar políticas y mecanismos efectivos para proceder a la recolección de los mismos, de esta manera y como en algunos países del mundo la administración ecuatoriana cuenta con cinco facultades, facultades que las encontramos expresamente estipuladas en el CÓDIGO ORGANICO TRIBUTARIO, en su artículo 67, artículo que dice lo siguiente:

“Art. 67.- Facultades de la administración tributaria.- Implica el ejercicio de 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”.

Vale la pena recalcar que dichas facultades determinadas en la ley cuentan en su mayoría con la correcta regulación de la CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR vigente, sin embargo con una de las llamadas y citadas facultades podemos decir que sucede lo contrario, situación que enmarca a toda la sociedad ecuatoriana en una muy notoria contradicción, ya que la CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, garantiza los derechos fundamentales de las personas, y entre ellos advierte que la inaplicación o desconocimiento de uno de ellos, provoca una verdadera problemática y negación directa de los DERECHOS HUMANOS, del cual el Ecuador consta como suscriptor.

La nombrada facultad es introducida en nuestro marco jurídico ecuatoriano en el artículo número 70 del CÓDIGO ORGANICO TRIBUTARIO, estableciendo lo siguiente:

“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”.

Dicho ejercicio del administrador, sin lugar a dudas es necesario para que las ecuatorianas y ecuatorianos contribuyentes puedan cumplir con su obligación adquirida, sin embargo una de las sanciones utilizadas por el administrador, aparte de ser excesiva, es totalmente injusta y se va en contra de la propia CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR y los DERECHOS HUMANOS, ya que el derecho al trabajo se encuentra ampliamente

reconocido, y es uno de los derechos indispensables para la ejecución de otros derechos fundamentales como a la salud, alimentación y la vida misma, derechos que con la clausura de locales comerciales, y la inhabilitación de toda actividad laboral para el contribuyente infractor, quedan absolutamente desconocidos, desprotegidos e inhabilitados.

De esta manera me permito decir concretamente que la Administración en ejercicio de la facultad sancionadora, *al aplicar la clausura por la no emisión de comprobantes de venta,* incurre en una completa inconstitucionalidad, por afectar derechos tan fundamentales, poniendo en riesgo la propia vida de las ecuatorianas y ecuatorianos, ya que muchas de las veces los locales clausurados constituyen la única fuente de ingresos económicos, con el que cuentan las familias ecuatorianas.

Nuestra CONTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR en su estado garantista instaura y establece una lista de los grupos vulnerables y de atención prioritaria, a los que se les reconoce dicho estado. La carta magna en su TITULO II denominado DERECHOS, CAPITULO III nombrado DERECHOS DE LAS PERSONAS Y GRUPOS DE ATENCION PRIORITARIA, es su artículo 35 dictamina lo siguiente:

Capítulo tercero

Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria

"Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado"

De tal forma la violación del derecho fundamental al trabajo la encontramos aplicada en su máxima expresión cuando los locales comerciales clausurados por parte de la administración central a través de su Institución Servicio de

Rentas Internas se produce a contribuyentes que forman parte de la lista establecida en el artículo 35 de la Carta Magna, y de manera particular a las adultas y adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas con enfermedades catastróficas.

Sección primera

Adultas y adultos mayores

"Art. 36.- Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.

Art. 38.- El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas.

2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. El Estado ejecutará políticas destinadas a fomentar la participación y el trabajo de las personas adultas mayores en entidades públicas y privadas para que contribuyan con su experiencia, y desarrollará programas de capacitación laboral, en función de su vocación y sus aspiraciones.

3. Desarrollo de programas y políticas destinadas a fomentar su autonomía personal, disminuir su dependencia y conseguir su plena integración social.

7. Creación de regímenes especiales para el cumplimiento de medidas privativas de libertad. En caso de condena a pena privativa de libertad, siempre que no se apliquen otras medidas alternativas, cumplirán su

sentencia en centros adecuados para el efecto, y en caso de prisión preventiva se someterán a arresto domiciliario.

La ley sancionará el abandono de las personas adultas mayores por parte de sus familiares o las instituciones establecidas para su protección."

Me permito citar este numeral que habla de los adultos mayores sobre los cuales pesan medidas privativas de libertad, ya que aquí la ley obliga que por su condición de vulnerabilidad se creen espacios óptimos y específicos para que ellos puedan cumplir dichas medidas, de la misma forma en el ámbito tributario la finalidad de mi investigación va dirigida a lo mismo, que estas personas ya citadas puedan tener una seguridad jurídica eficiente, creando espacios y mecanismos diferentes de sanción por su condición.

Sección cuarta

Mujeres embarazadas

"Art. 43.- El Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a:

1. No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral.

Sección sexta

Personas con discapacidad

Art. 47.- El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.
Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a:
4. Exenciones en el régimen tributario.

5. El trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas".

Art. 48.- El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren:

1. La inclusión social, mediante planes y programas estatales y privados coordinados, que fomenten su participación política, social, cultural, educativa y económica.
2. La obtención de créditos y rebajas o exoneraciones tributarias que les permita iniciar y mantener actividades productivas, y la obtención de becas de estudio en todos los niveles de educación.
3.

Sección séptima

Personas con enfermedades catastróficas

Art. 50.- El Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente".

JUSTIFICACIÓN:

Como futura profesional del Derecho y en cumplimiento estricto de principios legalistas, considero que es mi deber tratar de dar soluciones a este problema jurídico, que tiene consecuencias sociales muy significativas.

Los vacíos legales, las incongruencias y sobretodo las inconstitucionalidades, aunque no parezca generan desigualdades sociales y llenan de vicios completamente todas las diligencias comprometidas con este tipo de normas.

De esta forma la investigación jurídica que procuro ejecutar, a más me permitirme cumplir con el último requisito académico previo a la obtención de

mi título profesional, tiene la finalidad de esclarecer todas estas problemáticas sociales, y tratar de eliminar fundamentalmente las inconstitucionalidades que encontramos en las normas jurídicas de estudio.

Mi completa formación se verá reflejada desde el punto de vista académico, ya que el desarrollo del presente proyecto investigativo, servirá como principal evaluador de mis conocimientos adquiridos en el lapsus de mi vida universitaria, esperando que el primer gran reto, porque no decirlo profesional, sea superado sobrepasando todas las expectativas, generando un aporte social importante para toda la colectividad.

Porque la Universidad me brindó y me proporcionó el espíritu investigativo, mis conocimientos la capacidad necesaria para llevarla a cabo y el material bibliográfico conjuntamente con el interés y amor profundo al Derecho, la correcta y necesaria fundamentación para poder dilucidar dudas que nacen de la Constitución y la Ley.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL:

Realizar un estudio jurídico, doctrinario para demostrar la antinomia jurídica entre lo que manda la Constitución y el Régimen Tributario sancionador, por vulnerar el derecho fundamental al trabajo de los adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y con enfermedades catastróficas.

OBJETVOS ESPECÍFICOS:

1.- Realizar un estudio normativo y elaborar un informe fundamentado sobre el problema investigado, con la finalidad de dilucidarlo.

2.- Demostrar que la sanción de clausura por parte del régimen tributario contradice el derecho fundamental al trabajo de los grupos vulnerables que estoy estudiando.

3.- Reformar la LEY DE FINANZAS PÚBLICAS, en su disposición final séptima, incrementando un inciso para garantizar el derecho al trabajo establecido en la CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR y los DERECHOS HUMANOS.

HIPÓTESIS:

La sanción de clausura de locales comerciales por parte del S.R.I de los contribuyentes adultos mayores, mujeres embarazadas, personas discapacitadas y personas con enfermedades catastróficas rompe el garantismo constitucional que lleva inmerso el derecho fundamental al trabajo.

MARCO TEORICO:

La administración tributaria, como todo órgano competente o institución pública de control, tiene deberes, obligaciones y facultades entre las que encontramos las que señala el Artículo 67 del Código Orgánico Tributario:

"Art. 67.- Facultades de la administración tributaria.- Implica el ejercicio de 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".

Entre las ya citadas facultades, encontramos a la facultad sancionadora, la misma que permite y otorga al titular de esta facultad sancionar y castigar el incumplimiento de las obligaciones. La facultad sancionadora nace de la relación jurídica tributaria existente entre el sujeto activo (ESTADO) y el sujeto pasivo (CONTRIBUYENTES), dicha relación jurídica tributaria nace de la Ley, al contener una situación concreta y señalar las consecuencias derivadas de esa situación prevista.

En la ley se contiene la relación jurídica entre los sujetos a través del hecho generador y de la obligación tributaria.

En nuestro ordenamiento jurídico se prevé el hecho generador como una situación concreta prevista que al concurrir genera este vínculo jurídico entre los sujetos, a través de una obligación conocida como OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

El Código Orgánico Tributario, señala a la obligación tributaria como un vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley.

Esta obligación será exigible a partir de la fecha que la ley señale para el efecto o subsidiariamente al momento de vencido el plazo u otorgado al contribuyente para efectuar la liquidación y determinación correspondiente, Cuando por mandato legal corresponda a la administración tributaria efectuar la liquidación y determinar la obligación, desde el día siguiente al de su notificación.

Es decir que al existir la obligación tributaria exigible por parte del sujeto activo, nace la potestad de sancionar su omisión. Para ejercer la potestad sancionadora se sujetaran a las disposiciones citadas en el Código Orgánico Tributario.

Entre las sanciones que por medio de la facultad sancionadora, la administración exige el cumplimiento de la obligación, encontramos la clausura, sanción que consiste en el cierre del local donde se ejerce la actividad comercial del sujeto pasivo infractor.

La clausura nace jurídicamente en su concepción como sanción en nuestro Código Orgánico Tributario, en su artículo 323 que establece:
En el literal b) Clausura del establecimiento o negocio.

La clausura del establecimiento conlleva a la suspensión de todas sus actividades en el establecimiento.

La clausura de un local comercial durante 7 y hasta 10 días representaría la cuarta parte de sus ingresos mensuales. En muchas ocasiones es precisamente ese el periodo en que se da la posibilidad de ganar lo suficiente para generar ingresos y pagar las deudas relativas al negocio, a la inversión para su funcionamiento.

La clausura podrá aplicarse en cualquier motivo y circunstancia cuando el sujeto pasivo cometa las infracciones previstas en el Código Orgánico Tributario y La Ley de Régimen Tributario Interno, con la única excepción de que cuando la puerta principal del local comercial también sea la del domicilio del contribuyente infractor.

La Ley Orgánica de Discapacidades en su artículo número seis, nos señala a quien se considera persona con discapacidad:

“Art. 6.- **Persona con discapacidad.-** Para los efectos de esta Ley se considera persona con discapacidad a toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, sicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en la proporción que establezca el Reglamento”.

Los jubilados, personas de la tercera edad, o adultos mayores son los nombres con los que se los conoce a estos grupos que las normativas competentes protegen.

La característica principal de estas personas es que todos ellos deben cumplir con la edad mínima de 65 años.

Me he permitido citar a estos grupos ya que con la sanción de clausura de locales comerciales, se vulneran derechos constitucionales de los mismos, ya que como lo dije anteriormente ellos son protegidos por el legislador. Creo necesario denunciar y tratar de dilucidar este problema social amparado y respaldado en las leyes que protegen a estos sectores sociales.

Las leyes pertinentes determinan tratos diferentes y atenciones privilegiadas para estos grupos, y al no cumplir con las acciones afirmativas por parte del Estado, en el sentido de proteger a estos grupos sociales, estamos desobedeciendo las mismas.

"Art. 4.- Principios fundamentales.- La presente normativa se sujeta y fundamenta en los siguientes principios:

1. No discriminación: ninguna persona con discapacidad o su familia puede ser discriminada; ni sus derechos podrán ser anulados o reducidos a causa de su condición de discapacidad.

La acción afirmativa será toda aquella medida necesaria, proporcional y de aplicación obligatoria cuando se manifieste la condición de desigualdad de la persona con discapacidad en el espacio en que goce y ejerza sus derechos; tendrá enfoque de género, generacional e intercultural**".**

"Art. 16.- Derechos.- El Estado a través de sus organismos y entidades reconoce y garantiza a las personas con discapacidad el pleno ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución de la República, los tratados e instrumentos internacionales y esta ley, y su aplicación directa por parte de las o los funcionarios públicos, administrativos o judiciales, de oficio o a petición de parte; así como también por parte de las personas naturales y jurídicas privadas.

Se reconoce los derechos establecidos en esta Ley en lo que les sea aplicable a las personas con deficiencia o condición discapacitante, y a las y los parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cónyuge, pareja en unión de hecho o representante legal que tengan bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad.

"Art. 17.- Medidas de acción afirmativa.- El Estado, a través de los organismos competentes, adoptará las medidas de acción afirmativa en el diseño y la ejecución de políticas públicas que fueren necesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad que se encontraren en situación de desigualdad.

Para el reconocimiento y ejercicio de derechos, diseño y ejecución de políticas públicas, así como para el cumplimiento de obligaciones, se observará la situación real y condición humana de vulnerabilidad en la que se encuentre la persona con discapacidad, y se le garantizará los derechos propios de su situación particular**"**.

Una vez estudiado los artículos que garantiza la aplicación de sus derechos podemos encontrar que la Constitución en su artículo número once garantiza:

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

1. Todas las personas son iguales y gozarán 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".

METODOLOGÍA:

He creído necesario utilizar el método histórico, para estudiar a lo largo de la historia el problema social que estoy investigando. De la misma forma seleccionare la dialéctica como método investigativo, aparte de que se complementa con el método histórico sirve para estudiar el cambio, evolución y transformación de las sociedades.

Para llevar a cabo mi proyecto de investigación he creído necesario apoyarme en varios métodos de investigación que me permitan de una forma más clara y precisa encontrar resultados positivos. Uno de los métodos es el método Científico ya que este me permitirá hacer un análisis detallado y en su totalidad del problema por medio de la observación que es uno de los principales instrumentos del mismo.

Estas técnicas permitirán el buen desarrollo del trabajo de investigación, dará luces a la obscuridad con las que cuenta el problema para así dar una conclusión y las respectivas recomendaciones.

Estas técnicas permitirán el buen desarrollo del trabajo de investigación, dará luces a la obscuridad con las que cuenta el problema para así dar una conclusión y las respectivas recomendaciones.

CRONOGRAMA:

TIEMPO EN MESES	Noviembre 2015				Diciembre 2015				Enero 2016				Febrero 2016				Marzo 2016				Abril 2016			
TIEMPO EN SEMANAS	**1**	**2**	**3**	**4**	**1**	**2**	**3**	**4**	**1**	**2**	**3**	**4**	**1**	**2**	**3**	**4**	**1**	**2**	**3**	**4**	**1**	**2**	**3**	**4**
1. **Selección Objeto De Estudio**	x	x	x																					
2**. Definición del problema**				x	x																			
3. Elaboración del proyecto						x	x																	
4. Elaboración del marco teórico										x	X													
5. Aplicación de encuestas y entrevistas																								
6. Análisis de casos																								
7. Análisis de resultados																								
8. Redacción del informe																								
9. Corrección del Informe																								
10. Presentación del informe																								
11. Disertación de la tesis																								

PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO:

Recursos Humanos:

Director del Proyecto: Ab. Andrea Aguirre Bermeo. Mg. Sc.

Proponente del Proyecto: Jessica Nohely Aguilar Álvarez

Población investigada**:** Profesionales del derecho

Recursos Materiales y Económicos

Presupuesto

- Elaboración del proyecto	$ 400
- Materiales de escritorio	$ 100
- Bibliografía especializada (Libros)	$ 150
- Elaboración del primer informe	$ 100
- Reproducción de cinco ejemplares de borrador	$ 100
- Elaboración y reproducción de tesis de grado	$ 150
- Imprevistos	$ 400
TOTAL	**$ 1,400**

El total de gastos al que aproximadamente asciende la investigación es de MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA DÓLARES.

Financiamiento:

El desarrollo del presente trabajo de investigación será financiado en su totalidad por el investigador del mismo.

BIBLIOGRAFIA:

Constitución de la República del Ecuador del 2008.

Código Orgánico Tributario.

Ley para la reforma de Finanzas Públicas.

Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

Ley de Discapacitados.

Ley Orgánica del Seguro Social

Reglamento de la sanción de clausura de locales

Manual de Derecho Tributario del Dr. Manuel Vicente Troya.

Anexo No. 2

Formulario de Preguntas
de Encuestas y Entrevistas

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO

Señor Profesional del Derecho: Con la finalidad de optar por el Grado de Abogada, me encuentro realizando mi tesis titulada: **"LA CLAUSURA EN EL RÉGIMEN TRIBUTARIO, Y SU AFECTACIÓN AL DERECHO CONSTITUCIONAL AL TRABAJO DE LOS GRUPOS VULNERABLES",** por lo que solicito comedidamente que en base a su conocimiento y experiencia profesional se sirva contestar la siguiente Encuesta:

ENCUESTAS

1. ¿Cree usted que la Administración Tributaria en ejercicio de la facultad sancionadora, al aplicar la clausura por la no emisión de comprobantes de venta, vulnera el derecho constitucional al trabajo?
   Si ( ) No ( )
   Por qué?

   ---

2. ¿Considera usted, que la clausura en el régimen tributario, afecta al derecho constitucional del trabajo de los contribuyentes pertenecientes a los grupos vulnerables?
   Si ( ) No ( )
   Por qué?

   ---

3. ¿Cree usted que existe vulneración del derecho al trabajo cuando muchas de las veces los locales clausurados constituyen la única fuente de ingresos económicos?

Si ( ) No ( )

Por qué?

---

4. Considera usted que existe contradicción entre la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas y la Constitución de la República del Ecuador, respecto a la clausura de los establecimientos comerciales de propiedad de los grupos vulnerables?

Si ( ) No ( )

Por qué?

---

5. ¿Considera usted que se debe reformar la Ley de Finanzas Públicas, en su disposición final séptima, incrementando un inciso para garantizar el derecho al trabajo de los grupos vulnerables establecido en la Constitución de la República del Ecuador?

Si ( ) No ( )

Por qué?

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO

Señor Profesional del Derecho: Con la finalidad de optar por el Grado de Abogada, me encuentro realizando mi tesis titulada: **"LA CLAUSURA EN EL RÉGIMEN TRIBUTARIO, Y SU AFECTACIÓN AL DERECHO CONSTITUCIONAL AL TRABAJO DE LOS GRUPOS VULNERABLES",** por lo que solicito comedidamente que en base a su conocimiento y experiencia profesional se sirva contestar la siguiente Entrevista:

1. ¿Considera usted que existe antinomia jurídica entre lo que manda la Constitución y el Régimen Tributario sancionador sobre la clausura del local comercial, al vulnerar el derecho fundamental al trabajo de los adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas con enfermedades catastróficas?

   ---
2. ¿Afirma usted que la sanción de clausura de locales comerciales por parte del S.R.I de los contribuyentes adultos mayores, mujeres embarazadas, personas discapacitadas y personas con enfermedades catastróficas rompe el garantismo constitucional que lleva inmerso el derecho fundamental al trabajo?

   ---
3. ¿Considera que la sanción de clausura por parte del régimen tributario contradice el derecho fundamental al trabajo de los grupos vulnerables?

   ---
4. ¿Qué alternativas de solución daría usted, para evitar que se clausuren los locales comerciales cuando sus propietarios pertenezcan al grupo de atención prioritaria?

ÍNDICE

PORTADA I

CERTIFICACIÓN II

AUTORÍA III

CARTA DE AUTORIZACIÓN IV

DEDICATORIA V

AGRADECIMIENTO VI

1. TÍTULO 1

2. RESUMEN 2

ABSTRACT 4

3. INTRODUCCIÓN 6

4. REVISIÓN DE LITERATURA 9

5. MATERIALES Y MÉTODOS 98

6. RESULTADOS 100

7. DISCUSIÓN 120

8. CONCLUSIONES 126

9. RECOMENDACIONES 128

9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA 130

10. BIBLIOGRAFÍA 133

11. ANEXOS 137

INDICE 155