



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA

DIPLOMADO: GESTIÓN TRIBUTARIA EMPRESARIAL

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO
SUPERIOR EN GESTIÓN TRIBUTARIA EMPRESARIAL**

PROYECTO DE TESINA

TEMA:

**PROCEDIMIENTO ALTERNO PARA EJECUTAR CLAUSURAS Y
SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN CASOS ESPECIALES EN EL SRI**

AUTORAS:

✚ ING. SUSANA DEL CARMEN ILLESCAS OCHOA

✚ LCDA. EMMA MARYURI TORRES ERIQUE

TUTOR:

✚ ECO. JUAN CARLOS CAMPUZANO

Guayaquil – Ecuador

2011

INTRODUCCIÓN

La Administración Tributaria dispone de grandes facultades para fiscalizar y exigir el cumplimiento de las obligaciones a los contribuyentes y responsables. Sin embargo en la práctica hay facultades limitadas en el sentido de las sanciones a un determinado grupo de contribuyentes que no está establecido en leyes, reglamentos y procedimientos.

El propósito de este trabajo es aplicar una alternativa para aplicar las sanciones a los contribuyentes a los cuales no se pueden ejecutar las clausuras y suspensión de actividades económicas.

En el capítulo **I** se expone el **PROBLEMA** que posee la administración tributaria al encontrarse imposibilitada de aplicar algún tipo de sanción alternativa cuando no se pueda clausurar a un contribuyente por el cometimiento de una de las infracciones estipuladas en la Disposición Séptima de Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.

El capítulo **II**, se presenta el **MARCO TEÓRICO**, fundamentado en la teoría, bases legales y conceptuales sobre el tema del presente trabajo, el cual se ha realizado basándose en la ley reglamentos tributarios.

El capítulo **III**, se trata de la **METODOLOGÍA** que se implementó en el tema de investigación la cual se realizando encuestas, recolección de información y los criterios para la elaboración de la propuesta.

En el capítulo **IV** se realiza el **ANÁLISIS INTERPRETATIVO DE LOS RESULTADOS** en el cual consta el análisis de las preguntas realizadas en la encuesta.

En el capítulo **V** encontramos la **PROPUESTA, CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES** del presente trabajo investigativo.

CAPÍTULO I

PROCEDIMIENTO ALTERNO PARA EJECUTAR CLAUSURAS Y SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN CASOS ESPECIALES EN EL SRI

1. PROBLEMA:

Para iniciar la explicación del problema detectado es necesario señalar las bases legales y los conceptos de los temas que se desarrollaran el presente trabajo.

Los deberes formales tributarios son obligaciones establecidas mediante reglamentos, resoluciones y demás normativas legales que el contribuyente (sujeto pasivo de los impuestos) debe cumplir ante la Administración Tributaria, el artículo 96 de Código Tributario.

Adicionalmente a lo antes expuesto en el Registro Oficial 181 del 30 de Abril de 1999 en la Ley para la Reforma de las Finanzas Publicas en su Disposición Séptima el incumplimiento de los Deberes Formales mencionados se sanciona 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 con la Clausura de los establecimientos comerciales del contribuyente.

En esta Disposición se indica que la clausura es el acto administrativo de carácter reglado e impugnabile, mediante el cual el Director del Servicio de Rentas Internas, por si o mediante delegación, clausura los establecimientos de los sujetos pasivos.

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.

Así mismo existen casos en los cuales no se puede ejecutar la sanción de clausura entre los cuales se tienen los siguientes:

- Instituciones y Empresas públicas: la naturaleza de los servicios que brindan al público o la afectación nacional de sus actividades impiden la ejecución de esta sanción a este tipo de contribuyentes.
- Empresas privadas que prestan servicios públicos: al impedir la prestación de estos servicios se vería afectado el bienestar de los ciudadanos; ejemplo: servicios de agua potable, correos, instituciones financieras, etc.
- Viviendas: no se ejecutan clausuras a domicilios de los contribuyentes.
- Puesto ambulantes: no posee un lugar físico el cual pueda clausurarse.
- Lugares donde controlar el cumplimiento de la sanción representa un costo muy alto para la administración tributaria: contribuyentes cuyos establecimientos se encuentren en lugares lejanos o de difícil acceso, ejemplo: pueblos, recintos, caseríos, etc.

Según información proporcionada por el Servicio de Rentas Internas, Regional Litoral Sur, el 40 por ciento de los casos no se puede clausurar al contribuyente por los motivos antes mencionados como lo podemos apreciar en el siguiente cuadro:

1.2. Estadística de enero a diciembre del 2010 casos de Clausura

PREVENTIVAS DE SANCIÓN EMITIDAS	12450
* RESOLUCIONES DE CLAUSURAS EMITIDAS	7470
* CASOS NO CLAUSURADOS	4980
JUSTIFICAN LA FALTA	1867.5
NO SE PUEDE CLAUSURAR	3112.5

El Artículo agregado en el Art. 21 de Decreto Legislativo No. 000, publicado en Registro Oficial Suplemento 242 de 29 de Diciembre del 2007 indica que se deberá proceder con la suspensión de actividades del contribuyente cuando no se pueda efectuar la clausura.

Sin embargo hasta la fecha el Servicio de Rentas Internas no se ha podido implementar un procedimiento en el cual se detalle la forma de efectuar esta sanción, esto se debe a la falta de una propuesta con un procedimiento viable que permita la ejecución de esta sanción.

De la misma manera, no existe una normativa legalmente establecida para sancionar de otra forma a los contribuyentes cuando tampoco se pueda ejecutar la suspensión de actividades.

Esto ha facilitado el incumplimiento de los deberes formales por parte de los contribuyentes dado que al no ser sancionados no se sienten forzados a cumplirlos.

1.3. JUSTIFICACIÓN:

De acuerdo a lo explicado en el apartado anterior, la administración tributaria se encuentra imposibilitada de aplicar algún tipo de sanción alternativa cuando no se pueda clausurar a un contribuyente por el cometimiento de una de las infracciones estipuladas en el Registro Oficial 181 del 30 de Abril de 1999 en la Ley para la Reforma de las Finanzas Publicas en su Disposición Séptima

Existe un procedimiento sustitutivo, indicado en el Artículo agregado en el Art. 21 de Decreto Legislativo No. 000, publicado en Registro Oficial Suplemento 242 de 29 de Diciembre del 2007, en el cual se establece que se deberá proceder con la suspensión de actividades del contribuyente cuando no se pueda efectuar la clausura.

En la actualidad no se ha establecido un procedimiento que permita la ejecución de esta sanción, debido a la falta de propuestas que contengan un procedimiento viable que permita su ejecución.

Cuando el funcionario encargado del proceso sancionatorio se encuentra casos en los cuales el proceder con la clausura o con la suspensión de actividades no es factible, por ejemplo: viviendas, bancos, instituciones de servicios públicos, etc, la aplicación de una sanción por el incumplimiento de los deberes formales por parte del contribuyente no se ejecuta, por lo que el expediente del proceso se cierra con un informe detallando lo sucedido.

Esto se debe a que en el Registro Oficial 181 del 30 de Abril de 1999 en la Ley para la Reforma de las Finanzas Publicas en su Disposición Séptima se indica que la clausura no podrá ser sustituida con sanciones pecuniarias (monetarias).

En el presente trabajo se diseñará una propuesta para implementar un procedimiento para la ejecución de la suspensión de actividades así como se propondrán reformas a los mecanismos legales con el objetivo de sancionar los casos especiales que por su naturaleza no se pueden sancionar con la normativa vigente.

1.4. OBJETIVOS:

1.4.1. GENERAL:

Diseñar un procedimiento sustitutivo que permita sancionar en casos especiales el incumplimiento a los deberes formales establecidos en la Disposición Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, mediante un estudio descriptivo.

1.4.2. ESPECÍFICOS:

- Proponer la inclusión de un procedimiento dentro del Código Tributario en donde se señale como proceder al momento de no poder ejecutar la clausura o la suspensión de actividades en los casos especiales antes mencionados.
- Proponer la inclusión de un procedimiento dentro del Código Tributario en donde se señale como proceder para ejecutar una suspensión de actividades.
- Incentivar la cultura tributaria de los contribuyentes, recalando la importancia del cumplimiento de las normas tributarias vigentes.

- Lograr una mayor recaudación de tributos mediante la implementación de sanciones pecuniarias (monetarias) a los establecimientos que no se clausuran por prestar servicios públicos, empresas públicas, comerciantes ambulantes, y contribuyentes residentes en zona de difícil acceso.

1.4.3 HIPÓTESIS

La Hipótesis central del presente trabajo es realizar “procedimiento alternativo para ejecutar clausuras y suspensión de actividades en casos especiales en el SRI” que conste dentro del código Tributario e indicando como proceder para su ejecución.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. FUNDAMENTACION TEORICA

Servicio de Rentas apunta hacia un modelo de cumplimiento tributario orientado al pago voluntario de los impuestos pero que a su vez exige y sanciona, con rigurosidad y sin excepciones, a quien evade o trata de evadir los impuestos que son del Estado.

Este trabajo propone un nuevo procedimiento que conste en la Ley amparado en la análisis de las acciones para promover los cambios al reglamento aplicado en el Servicio de Rentas Internas consiguiendo de esta manera incentivar la cultura tributaria recalcando la importancia de las normas vigentes para no incurrir en sanciones.

“El SRI impulsa cambios vertiginosos, es una Institución Pública vanguardista comprometida en construir una sociedad más justa y solidaria para los ecuatorianos, porque...El SRI le hace bien al país!”

2.2. HISTORIA DEL SRI

El SRI fue creado mediante Ley 41, publicada en el Registro Oficial 206 del 2 de diciembre de 1997. Es una Entidad técnica, autónoma, con personería jurídica de derecho público, patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional y sede en la ciudad de Quito. Su gestión está sujeta a las disposiciones del Código tributario y la Ley de Régimen Tributario Interno.

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

Dentro de las facultades del Servicio de Rentas Internas se tienen:

1. Ejecutar la política tributaria aprobada por el Presidente de la República;
2. Efectuar la determinación, recaudación y control de los tributos internos del Estado y de aquellos cuya administración no esté expresamente asignada por Ley a otra autoridad;
3. Preparar estudios respecto de reformas a la legislación tributaria;
4. Conocer y resolver las peticiones, reclamos, recursos y absolver las consultas que se propongan, de conformidad con la Ley;
5. Emitir y anular títulos de crédito, notas de crédito y órdenes de cobro;
6. Imponer sanciones de conformidad con la Ley;
7. Establecer y mantener el sistema estadístico tributario nacional;

8. Efectuar la cesión a título oneroso, de la cartera de títulos de crédito en forma total o parcial, previa autorización del Directorio y con sujeción a la Ley;
9. Solicitar a los contribuyentes o a quien los represente cualquier tipo de documentación o información vinculada con la determinación de sus obligaciones tributarias o de terceros, así como para la verificación de actos de determinación tributaria, conforme con la Ley; y,
10. Las demás que le asignen las leyes.

2.2.1. Ingresos Tributarios.- En los cuales constan los impuestos que administra el SRI: Impuesto a la Renta Global, Impuesto al Valor al Agregado (IVA), Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), Impuesto a los Vehículos Motorizados de Transporte Terrestre a las tierras Rurales, salida de divisas, herencia y la los que administra la CAE: Aranceles (que son los impuestos a las importaciones). El Impuesto a la Salida del País estuvo bajo el control del SRI hasta marzo 2002, a partir de abril pasó al control de los Municipios de Guayaquil y Quito.

Presupuesto General del Estado y que se encuentran clasificados dentro de los ingresos No Petroleros y estos se clasifican en:

2.2.2. Ingresos No Tributarios.- En los que constan las multas, intereses y los ingresos de autogestión como el cobro por la cédula de identidad o por las consultas en hospitales públicos, entre otros.

En los impuestos que recauda el SRI, tienen participación otros organismos del sector público como las Municipalidades, Consejos Provinciales, Universidades y Escuelas Politécnicas, la Comisión de Tránsito del Guayas y el Centro de Rehabilitación de Manabí.

Los ingresos tributarios que son recaudados por el SRI representan un porcentaje muy importante en el total de ingresos del Presupuesto General del Estado.

2.3. FILOSOFÍA

Una organización basada en principios, asegura su proyección en el tiempo y consolida progresivamente su presencia en la sociedad; se independiza de las circunstancias y se mantiene al margen de las presiones desestabilizadoras. El Servicio de Rentas Internas busca ser una organización sustentada en los principios

de justicia, equidad y absoluta neutralidad política, fundamentales para su relación con el contribuyente, pero también con quienes aspiran, en ejercicio de su legítimo derecho, a ocupar una posición en la entidad.

Estos principios asignan imparcialidad a la Administración Tributaria e independencia para definir sus políticas y estrategias de gestión y han permitido ser manejado con equilibrio, transparencia y firmeza en la toma de decisiones. Guiarse bajo estos principios, le garantiza la aplicación confiable y transparente de las políticas y legislación tributaria.

2.4. EL DIRECTOR

El entorno de la Administración Tributaria ecuatoriana es dinámico y de cambios muy fluctuantes, basta solo examinar las estadísticas de la evolución sectorial del Ecuador, el incremento del uso de internet como herramienta tecnológica así como la incidencia que tiene la economía ecuatoriana producida de la crisis internacional del 2009, el cual ha podido ser amortiguado por la oportuna intervención estatal incluyendo también el SRI.

Este escenario requiere que tengamos que reinventarnos constantemente, y para ello nuestro modelo organizacional y las acciones deben adaptarse a los desafíos que el país exige para una administración tributaria moderna, eficiente y cercana al contribuyente.

Hace tres años, iniciamos nuestra gestión institucional apuntalando la consolidación de la ciudadanía fiscal y consecuente cohesión social, para lo cual estimamos una agenda de trabajo basado en planes y proyectos. El trabajo ha sido arduo y ha reportado los resultados esperados por toda la sociedad.

La recaudación de impuestos en el país refleja la mayor eficiencia de la

Administración Tributaria y la eficacia de las reformas legales implantadas en los últimos años, por lo cual se incrementó de US\$4,522 millones en el 2006, a US\$6,700 para el 2009, una presión tributaria (relación entre la recaudación y el PIB) del 10.8% al 13%.

Hoy planteamos el Plan Estratégico con perspectiva al 2013, y como menciona Eduardo Galeano, el mismo constituye nuestra utopía que nos permitirá caminar hacia el cumplimiento de lo que queremos sea un SRI que le haga bien al país. En el Plan Estratégico 2010-2013 definimos nuestros valores, Vocación de servicio, Honestidad, Ética y Probidad; Compromiso, Equidad, Respeto y Trabajo en equipo, como factores indispensables para la consecución sostenida de nuestros objetivos estratégicos. Para el cumplimiento de estos objetivos, se estructuró un modelo de gestión apalancado en el talento humano, tecnología y procesos orientados a una mayor cobertura y calidad de los servicios tributarios y el fortalecimiento de los planes y procesos de control de la evasión y el fraude fiscal en el marco de la gestión de riesgos.

La moral tributaria en Ecuador avanza, cada vez son más las personas y empresas conscientes de la importancia de los impuestos para el financiamiento del desarrollo sostenido del país; se refleja en la contribución oportuna y voluntaria de los ciudadanos en el pago de sus impuestos.

Este plan será referente de nuestras acciones que estamos seguros contribuirán a hacer una patria que apoye significativamente la cohesión social de todos los ecuatorianos.

Econ. Carlos Carrasco

2.5. MISIÓN

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

2.6. VISIÓN

- **Ser una institución** que goza de confianza y reconocimiento social por hacerle bien al país.
- **Hacer bien al país** por nuestra transparencia, modernidad, cercanía y respeto a los derechos de los ciudadanos y contribuyentes.
- **Hacer bien al país** porque contamos con funcionarios competentes, honestos, comprometidos y motivados.

2.7. VALORES INSTITUCIONALES

2.7.1 Vocación de Servicio. La vocación de servicio de los funcionarios del SRI es el atributo por el cual somos reconocidos por nuestra comunidad estratégica, ya que refleja un modelo de gestión pública orientada al cliente, que promueve el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias.

2.7.2 Honestidad, Ética, y Probidad. Actuamos siempre con base en la verdad y en la auténtica justicia, la práctica de la moral y la rectitud en el logro de los objetivos institucionales. La integridad de nuestras actuaciones genera confianza y credibilidad en la ciudadanía.

2.7.3 Compromiso. Los funcionarios del SRI somos conscientes de nuestro valioso aporte para la Administración Tributaria, por lo cual nos comprometemos con la misión institucional, entendiendo que nuestro esfuerzo le hace bien al país y contribuye en la construcción de una verdadera cohesión social.

2.7.4 Equidad. Todos los contribuyentes merecen ser asistidos o gestionados con los mismos derechos y garantías. Los funcionarios de la Administración Tributaria, en el ejercicio de las facultades legales, somos técnicos e imparciales.

2.7.5 Respeto. El SRI es una institución valorada por la sociedad, por su profundo sentido de respeto a los derechos de los ciudadanos, al uso de los recursos públicos con rendición de cuentas y por las relaciones cordiales entre los funcionarios.

2.7.6 Trabajo en equipo. Somos un equipo sólido, motivado, cohesionado y respetuoso de las ideas, donde no existen barreras u objetivos divergentes. Tenemos una única misión que nos permite lograr los objetivos que la sociedad demanda. Nuestro esfuerzo en conjunto genera sinergias que nos facilitan alcanzar nuestra visión compartida.

El servicio de Rentas Internas en su ardua labor social y con el compromiso que le con lleva a la sociedad reconociéndose como una entidad de transparencia social también tiene estandarizado en el art. 96 del Código Tributario los deberes formales de los contribuyentes.

2.8. ANTECEDENTES

La Ley para la equidad Tributaria en el Ecuador publicada en el tercer Suplemento del Registro Oficial No. 242 el 29 de diciembre del 2007 introdujo importantes reformas, entre las cuales constan aquellas que tienen que ver con el tratamiento del ilícito tributario que se enmarcan en el objetivo del cumplimiento de la Administración Tributaria Ecuatoriana de fortalecer el régimen sancionatorio.

Conforme el numeral 6 del artículo 2 de su Ley de creación, el SRI entre sus facultades está la de imponer sanciones de conformidad con la Ley. Así mismo, el código Tributario en su artículo 67 le otorga, entre otras, la potestad sancionadora por infracciones de la Ley tributaria o sus reglamentos y en el artículo 355 sustituido por el art. 41 de la Ley Reformativa para la equidad Tributaria en el Ecuador, la facultad de imponer, mediante resoluciones, sanciones por contravenciones y faltas reglamentarias.

Para la generación efectiva de riesgo. El Servicio de Rentas Internas realiza continuamente procesos de control puntuales y masivos en los cuales se detectan todo tipo de infracciones a las leyes Tributarias en el Ecuador, la facultad de imponer, mediante resoluciones, sanciones por contravención y faltas reglamentaria, las mismas que son comunicadas a las áreas de infracciones, a quienes desde el mes de abril del 2007, le corresponden ejecutar el proceso de infracciones.

De conformidad con el art. 349 del código Tributario las contravenciones establecidas en el referido código y en las demás leyes tributarias deben ser sancionadas con una multa de entre 30 y 1.500 dólares.

El artículo agregado a continuación del art. 351 de código Tributario por el Art. 37 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, establece las multas para faltas reglamentarias en un momento de entre 30 y 1.000 dólares a de los Estados Unidos de América.

Por otro lado el Art. Agregado a continuación del Art. 22 de la Ley de Régimen Tributario Interno por el art. 81 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, dispone que las infracciones al régimen de precios de transferencia sean sancionadas con una multa de hasta 15.000 dólares.

El Art. 329 del código Tributario indica que las sanciones pecuniarias, se impondrán en proporción al valor de los tributos que por acción u omisión punible se trató de evadir.

Así mismo, el inciso tercero agregado al Art. 329 manifiesta que las sanciones pecuniarias por contravenciones y faltas reglamentarias se impondrán de acuerdo a las cuantías determinadas en el código Tributario y demás leyes tributarias. El SRI tiene la obligación de cumplir los preceptos normativos en función de mantener eficiencia y Equidad; sin embargo no cuenta con una metodología para el cálculo y aplicación de multas por infracciones tributarias.

2.9.ETAPAS DEL DESARROLLO DEL PROYECTO

2.9.1. 1era FASE: PLANIFICACIÓN

En esta fase se estructura el proyecto, desglosando los objetivos a conseguir y las tareas a realizar para la ejecución del mismo. Se desglosan los conceptos legalmente definidos y se efectúa un análisis histórico de la situación. Se presenta el porqué del proyecto identificando los beneficios para la Administración Tributaria que se espera alcanzar con su implementación.

Para el desarrollo del presente trabajo se usará la información estadística de los procesos sancionatorios de la Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas.

2.9.2. 2da FASE: INVESTIGACIÓN

Se realizará una revisión de la información de conceptos relacionados con el proyecto, se utilizarán texto relacionados con el tema para la elección de las mejores herramientas para lograr así la obtención de óptimos resultados en el desarrollo del presente proyecto. La investigación como principal metodología es aplicada en esta fase para basar el proyecto en un marco teórico.

2.9.3. 3era FASE: ANÁLISIS

2.9.3.1. Estudio Situacional actual

Se hace un estudio general de la normativa vigentes y de los procedimientos que se realizan actualmente, críticas y recomendaciones a presentarse así como ciertas soluciones a los problemas que se pudieran presentar en el desarrollo del proyecto serán encontradas.

2.9.3.2. Análisis del entorno

Se harán entrevistas con funcionarios del Servicio de Rentas Internas encargados de este proceso para recopilar información primaria sobre procedimientos vigentes y experiencias propias adquiridas a lo largo del desarrollo de sus funciones.

2.9.3.3. Elaboración de las propuestas

Con la información que se haya recopilado se elaboraran diagramas flujos que permitan visualizar cada caso para la implementación de las sanciones a los contribuyentes infractores. Textos de apoyo así como profesionales del área serán empleados para la elección de la mejor estrategia.

2.9.4. 4ta FASE: DISEÑO DE LOS PROCEDIMIENTOS

Una vez determinado que alternativa es la más conveniente se procederá a realizar el procedimiento más acorde a cada caso presentado con el objetivo de aumentar la cultura tributaria en la ciudadanía y aumentar los niveles de recaudación del Servicio de Rentas Internas.

5ta FASE: EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Se evalúa el proyecto permitiendo conocer el alcance del mismo. Se realiza una comparación con los objetivos planteados previamente y los que se obtendrán a lo largo del proyecto. Se elaborará también las recomendaciones y las conclusiones que se presentarán.

2.10. FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Según el Código Tributario Ecuatoriano, las facultades de la Administración Tributaria comprende: la verificación, complementación o enmienda de las declaraciones de los contribuyentes o responsables; la composición del tributo correspondiente, cuando se advierta la existencia de hechos imposables, y la adopción de las medidas legales que se estime convenientes para esa determinación.

Es importante resaltar a lo antes expuesto lo indicado en el Registro Oficial 181 del 30 de Abril de 1999 en la Ley para la Reforma de las Finanzas Publicas en su Disposición Séptima donde se detallan los deberes formales cuyo incumplimiento es sancionable con clausura.

En el art. 23 del código Tributario indica quien es el sujeto pasivo y quien es responsable del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

2.11. DEBERES FORMALES DE LOS CONTRIBUYENTES

Los deberes formales tributarios son obligaciones establecidas mediante reglamentos, resoluciones y demás normativas legales que el contribuyente (sujeto pasivo de los impuestos) debe cumplir ante la Administración Tributaria, el artículo 96 de Código Tributario.

Es importante resaltar a lo antes expuesto lo que indica el Registro Oficial 181 del 30 de Abril de 1999 en la Ley para la Reforma de las Finanzas Publicas en su Disposición Séptima.

2.12. INFRACCIONES TRIBUTARIAS

El Código Tributario define a las infracciones tributarias de la siguiente manera:

Existen 3 tipos de infracciones tributarias:

- Faltas reglamentarias
- Contravenciones
- Delitos.

2.13. RESPONSABLES DE LAS INFRACCIONES TRIBUTARIAS

El Código Tributario en su art. 321, define quien es el responsable por el cometimiento de infracciones tributarias.

2.14. SANCIONES TRIBUTARIAS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 70 del Código Tributario, la Administración Tributaria procede a sancionar a los contribuyentes luego del cometiendo de una falta o contravención por parte de los Sujetos Pasivos.

Para ejercer la facultad Sancionadora, la Administración tributaria posee un proceso sancionatorio, el mismo que se aplica dependiendo del tipo de sanción que se vaya a efectuar, las que pueden ser:

El presente trabajo se referirá a las mejorar el procedimiento de sanción con Clausura y Suspensión de Actividades. Es importante recalcar, que independientemente de si la acción sancionada corresponde a una falta reglamentaria o a una contravención, en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 340 del Código Tributario, el ejercicio de la facultad de la Administración para imponer sanciones, prescribe en el plazo de tres años.

El cómputo deberá efectuarse desde el día en que la infracción fue cometida en caso de la falta de declaración, se computará desde la fecha de exigibilidad, cuando una acción, configure más de una infracción, se procederá a sancionar la infracción más grave, tal como lo indica el artículo 325 del Código Tributario.

2.14.1. CLAUSURA

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 impugnabile, 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 Ruc, el no indicar en el Registro Único de Contribuyente la dirección de un establecimiento en donde se esté ejerciendo algún tipo de actividad comercial (incluso bodega) es motivo de sanción con Clausura.

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 (monetarias), se aplicará sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.

Procedimiento de Clausura. - Para los casos determinados en los numerales 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 (1) día 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

Este tipo de sanción conlleva a la suspensión de todas las actividades en el establecimiento clausurado.

2.14.2 PROCEDIMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LA CLAUSURA

A. La sanción de clausura se aplicará a los sujetos pasivos que incurran en alguna de las conductas previstas en el literal a) de la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.

B. En los casos establecidos en el numeral iii) del literal a) de la norma antes mencionada, se procederá con la clausura de forma automática, en base al acta suscrita por el funcionario competente.

C. Los actos administrativos a emitirse para el control en la presentación de declaraciones y anexos serán “Preventiva de Sanción” y “Notificación de Inicio Sumario por Contravención”, según corresponda.

D. Cuando se emita el documento “Preventiva de Sanción”, se le concederá al contribuyente el plazo de 10 días hábiles, para que presente las declaraciones o anexos o en su defecto justifique en legal y debida forma la falta de presentación.

E. Si el contribuyente, luego de vencido el plazo concedido para el efecto, no cumpliera con lo comunicado por la Administración Tributaria en la Preventiva de Sanción, se deberá emitir la Resolución de Clausura.

F. La Administración Tributaria, aplicará la sanción de clausura, por los plazos mínimos de siete y diez días según corresponda, al amparo de lo establecido por la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.

G. El plazo de duración de la sanción de clausura no podrá exceder del plazo determinado en el primer artículo enumerado agregado a continuación del artículo 329 del Código Tributario.

H. Cuando se emita el documento “Notificación de Inicio Sumario por Contravención”, se le concederá al contribuyente el plazo de 05 días hábiles para que presente las declaraciones o anexos o en su defecto justifique en legal y debida forma la falta de presentación.

I. Si el contribuyente luego de vencido el plazo concedido para el efecto, no cumpliera con lo comunicado por la Administración Tributaria en la Notificación de Inicio Sumario por Contravención se deberá emitir Resolución Sancionatoria.

J. Una vez que haya sido legalmente notificada la Resolución de Clausura, la misma deberá ejecutarse por el tiempo establecido en dicha resolución, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones por parte del infractor en el tiempo intermedio entre la notificación del acto administrativo y su ejecución.

K. La ejecución de la sanción de clausura será inmediata y la colocación de sellos se efectuará al día hábil siguiente al de la notificación de la resolución correspondiente. De conformidad al primer artículo innumerado agregado a continuación del artículo 329 del Código Tributario, se ejecutará la sanción de clausura en establecimientos en los que existan uno o más contribuyentes.

Es aplicable la colocación de sellos de clausura en el nuevo domicilio tributario, de haber un cambio de dirección, para lo cual debe existir sustento suficiente de dicho cambio y se realice la notificación de la Resolución de Clausura respectiva en la nueva dirección.

L. Se aplicarán la sanción pecuniaria cuando no sea factible ni materialmente posible aplicar la sanción de clausura; cuando por la importancia o calidad de los bienes o servicios del infractor, cause conmoción social, desabastecimiento de productos, especulación, desestabilización del sistema financiero, conflictos financieros colectivos o, cuando se trate de actividades y/o servicios determinados en el numeral 15 del artículo 326 de la Constitución. Solamente para los casos detallados en este párrafo, se deberá iniciar el proceso con el correspondiente Inicio Sumario.

Se anexará al expediente de sanción un informe justificativo a través del cual se verifique la imposibilidad de ejecución de la clausura, después de lo cual se aplicará la sanción que corresponda, de conformidad con lo establecido en los artículos 329 y segundo artículo.

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

N. La presentación de un reclamo administrativo o impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal no interrumpe la ejecución de la clausura; la misma que será de aplicación inmediata.

2.14.3 SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES

La suspensión de actividades en una sanción que se aplica en aquellos casos en los cuales no se puede ejecutar la Clausura por ejemplo:

- Personas jurídicas o naturales que tienen registrado como lugar de domicilio tributario una vivienda.
- Contribuyentes a los que verificar el cumplimiento de la clausura se imposibilite porque su domicilio tributario es en un lugar remoto y de difícil acceso para los funcionarios de la Administración Tributaria.

Consiste en suspender el RUC del contribuyente sancionado por un periodo mínimo de un año calendario y dar de baja la o las autorizaciones para emitir comprobantes de ventas, es decir, el contribuyente está impedido de ejercer cualquier tipo de actividad comercial.

2.14.4 PROCEDIMIENTO ACTUAL DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES

Actualmente en la Administración Tributaria no existe un procedimiento formalmente establecido para ejecutar la suspensión de actividades ya que solo existe la aplicación de la suspensión de actividades, que se aplica cuando no se pueda ejecutar clausuras, según lo dispuesto en el art. Agregado por el 21 del decreto legislativo No. 000 publicado en el registro oficial Suplemento 242 del 29 de diciembre del 2007.

Al carecer de un procedimiento formalmente establecido para efectuar la Suspensión de Actividades o la forma de proceder para aplicar la sanción pecuniaria esta se archiva y se anexa al expediente de sanción un informe justificativo indicando los motivos por los cuales no se ejecuta la sanción de clausura, después de lo cual se aplicará la sanción que corresponda, de conformidad con lo establecido en los artículos 329 y segundo artículo innumerado agregado a continuación del artículo 329 del Código Tributario.

Según información proporcionada por el Servicio de Rentas Internas, Regional Litoral Sur, el 30 por ciento de los casos no se puede clausurar al contribuyente por los motivos que fueron detallados anteriormente en el presente trabajo.

Esto se debe a la falta de una propuesta formal con un procedimiento viable que permita la ejecución de esta sanción y conseguir que todas las faltas antes mencionadas.

2.15 ELEMENTOS QUE SE CONSIDERAN

Para el cálculo de la multa, el procedimiento considera los siguientes parámetros.

2.15.2 Capacidad Contributiva.- Observa el concepto de equidad y proporcionalidad y consideran el Art. 329 del código Tributario que establece que “Las sanciones pecuniarias, se impondrán en proporción al valor de los tributos.....” los mismos que están función del nivel de actividad, ingreso a consumo; la multa será aproximadamente el equivalente al impacto que significa al contribuyente no realizar su actividad económica durante 7 o 10 días en un mes.

2.15.3 Actitud hacia el cumplimiento.- Refleja la voluntad del contribuyente de cumplir con sus deberes y obligaciones.

2.15.4 Impacto de la Obligación.- Incorpora el criterio de que las sanciones pecuniarias se impondrán en proporción al valor de los tributos que por la acción u omisión punible se trató de evadir. Cuando el perjuicio no pudo ser medido en términos monetarios se atenderán la gravedad de la falta.

2.15.5 Impacto de la Infracciones.- Introducen criterios objetivos para establecer la gravedad de la falta.

2.16.6 Cada parámetro contiene criterios clasificados en función de la importancia y del perjuicio que podría causar a la Administración o el Estado.

3. CRITERIOS:

3.1. Nivel de ingreso.- Se considera 101 rangos de ingreso correspondientes a la actividad económica de infractor con una amplitud de 500 dólares y una curva de diferencia de 50.000. El nivel de ingreso se establece con base en el promedio mensual de los dos últimos años de las ventas más exportaciones del infractor. Considera la distribución de ingresos de acuerdo a la naturaleza del infractor.

3.2. Autorización de comprobantes de ventas, retención y documentos complementarios.- Junto con los criterios c), d), e) y f) refleja la disposiciones de infractor a observar las normas.

3.2.1. Deudas firmes en mora.

3.2.2. Número de obligaciones en mora.- Indica el número de obligaciones en mora que registra el Sistema Nacional de Cobranzas.

3.2.3. Historial de Infracciones.- Refleja las disposiciones del infractor a observar las normas. No incluye cumplimientos tardíos.

3.2.4. Estados de la obligación.- Diferencia entre cumplimiento tardío e incumplimiento.

3.2.5. Tipo de Impuesto.- Agrega la obligación como elemento para valorar el perjuicio.

3.2.6. Periodicidad.- Adiciona la periodicidad como elemento para valorar el perjuicio.

3.2.7. Clase de Infracciones.- Junto con el criterio j) valoran el perjuicio en función de la gravedad de la falta.

3.2.8. Tipo de Infracción

Los criterios anotados para cada parámetro tienen una valoración creciente en función de la gravedad del perjuicio y la falta; mientras más grave la falta o perjuicio, mayor puntaje.

3.3. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL

Al carecer de un procedimiento formalmente establecido para efectuar la Suspensión de Actividades o la forma de proceder para sanción pecuniariamente (monetariamente) a los contribuyentes en los casos en los cuales la aplicación de estas no pudiera ejecutarse:

- Instituciones y Empresas públicas: la naturaleza de los servicios que brindan al público o la afectación nacional de sus actividades impiden la ejecución de esta sanción a este tipo de contribuyentes.
- Empresas privadas que prestan servicios públicos: al impedir la prestación de estos servicios se vería afectado el bienestar de los ciudadanos; ejemplo: servicios de agua potable, correos, instituciones financieras, etc.
- Viviendas: Según el numeral 20 del Art. 23 de la constitución que indica lo “Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: el derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios, es por tal motivo que no es posible la ejecución de clausuras a viviendas adicionalmente.
- Puesto ambulantes: no posee un lugar físico el cual pueda clausurarse y al igual que en el caso de las viviendas, no existe una entidad reguladora formal que ayude a controlar el cumplimiento de la sanción impuesta.
- Lugares donde controlar el cumplimiento de la sanción representa un costo muy alto para la administración tributaria: contribuyentes cuyos establecimientos se encuentren en lugares lejanos o de difícil acceso, ejemplo: pueblos, recintos, caseríos, etc. y no tienen existe un organismo de control adicional que impida la ejecución de algún tipo de actividad comercial.

La creación de riesgo para que los contribuyentes cumplan sus deberes formales se afecta enormemente y por tanto las leyes no son respetadas, del mismo modo la recaudación del Servicio de Rentas Internas por este rubro no aumenta en las proporciones que se esperadas dejando en la impunidad infracciones tributarias fomentando de esta forma la evasión fiscal.

3.4. ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN TRIBUTARIA

Art. 316.- Elementos constitutivos.- Para la configuración del delito se requiere la existencia de dolo. Para la de las contravenciones y faltas reglamentarias, basta la transgresión de la norma. En los delitos, los actos u omisiones que los constituyen se presumen conscientes y voluntarios, pero será admisible la prueba en contrario.

3.5. FUNCIONES DEL EQUIPO DEL PROCESO SANCIONATORIO.

Tabla #1 : Descripciones de las actividades de los funcionarios

CARGO	FUNCIONES
Director Regional, Director Provincial	Firmar resoluciones de clausura, suspensión de actividades y sanciones, levantamientos y absolución.
Secretario Regional , Secretario Provincial	Certificar las resoluciones firmadas por el Director.
Responsable del Departamento	Monitorear los procesos sancionatorios.
Responsable del Área	<ul style="list-style-type: none">*Administrar procesos de sanción.*Revisar y aprobar resoluciones de sanción, absolución, suspensión de actividades, clausura, suspensión e inicio sumario.*Garantizar la correcta aplicación de las sanciones en los procesos a su cargo y seguimiento de cumplimientos de plazos.*Asignar solicitudes de sanción, así como la coordinación de la carga de trabajo.*Retroalimentación y soporte técnico a los analistas, respecto de la ejecución de los procesos.
	<ul style="list-style-type: none">*Gestionar y cerrar procesos sancionatorios generados y solicitados por las áreas operativas.*notificar y ejecutar procesos de clausuras , suspensión de actividades.*Analizar los justificativos presentados por el contribuyente

Especialista de Gestión	<p>cuando se inicia un proceso sancionatorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> *Elaborar resoluciones absolutorias. *Analizar y conformar expedientes con inicios de delitos . *monitorear la carga oportuna de las obligaciones en el sistema de cobranzas. *Colaborar en los procesos de denuncias realizando verificaciones físicas de trámites complejos y que requieran de un reconocimiento del establecimiento a ser sancionado.
Analista de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> *Identificar la sanción aplicable a cada paso. *Calcular los valores de multa sanciones pecuniarias de acuerdo a la ley. *Atender trámites relacionados con los casos asignados. *notificar a los contribuyentes a sancionar. *Identificar justificaciones de Infracciones. *Mantener archivos electrónicos permanentes actualizados. *Preparar información estadística. *Archivar la documentación por trámite.
Soporte Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> *Administración de documentación recibida y generada por el proceso de sanción. *Monitoreo de tramite relacionada con las sanciones en proceso
Notificador	<ul style="list-style-type: none"> *Ejecución del proceso operativo de notificación.

Elaborado por: Ing. Susana Illesca Ochoa.

Lic. Maryuri Torres E.

3.6. PROBLEMAS DETECTADOS EN LA EJECUCIÓN DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES

Al no poseer un procedimiento para efectuar la Suspensión de Actividades o la forma de proceder para sanción pecuniariamente a los contribuyentes en los casos en los cuales la aplicación de estas no pudiera ejecutarse:

- Instituciones y Empresas públicas: la naturaleza de los servicios que brindan al público o la afectación nacional de sus actividades impiden la ejecución de esta sanción a este tipo de contribuyentes.
- Empresas privadas que prestan servicios públicos: al impedir la prestación de estos servicios se vería afectado el bienestar de los ciudadanos; ejemplo: servicios de agua potable, correos, instituciones financieras, etc.
- Viviendas: no se ejecutan clausuras a viviendas, como fue explicado en el capitulo anterior.
- Puesto ambulantes: no posee un lugar físico el cual pueda clausurarse.
- Lugares donde controlar el cumplimiento de la sanción representa un costo muy alto para la administración tributaria: contribuyentes cuyos establecimientos se encuentren en lugares lejanos o de difícil acceso, ejemplo: pueblos, recintos, caseríos, etc.
- Establecimientos cuyo cierre genere desabastecimiento de productos de primera necesidad.

3.6.1. SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES A INSTITUCIONES Y EMPRESAS PÚBLICAS

Por los servicios que brindan las Instituciones y Empresas Pública estas no pueden ser clausuradas por la afectación nacional de sus actividades, ya que al clausurarse se impiden la ejecución de los servicios públicos hacia la comunidad

Según el procedimiento de clausura en estos se procederá con una sanción pecuniaria, el problema detectado es la inexistencia de una base legal que permita su implementación dado que la disposición Séptima de la Ley para Reforma de las Finanzas Publicas indica que la sanción no se puede cambiar por otra que no esté expresa y legalmente establecidas.

3.6.2. SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES A EMPRESAS PRIVADAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS

Al clausurar estas empresas se impediría la prestación de estos servicios se vería afectado el bienestar de los ciudadanos; ejemplo: servicios de agua potable, correos, instituciones financieras, etc. En estos casos al igual que en el anterior existe la disposición para sancionar pecuniariamente, a pesar de que esta disposición no tiene una base legal que la sustente.

3.6.3. SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES A PUESTO AMBULANTES

En estos casos la inaplicabilidad de la ejecución de la clausura o suspensión de actividades es evidente dado que no existe un lugar físico para clausurar o no existen organismos que permitan el control para verificar el cumplimiento de esta sanción.

En los casos de los contribuyentes que poseen la actividad económica de vendedores ambulantes o los que no poseen un lugar físico (local) no se podría realizar la clausura ya que no hay en ninguna normativa vigente como se debe sancionarlos.

Para optimizar los costos de la Administración Tributaria y lograr la creación de riesgo tributario sería conveniente el inicio de un proceso sancionatorio que genere una sanción pecuniaria de acuerdo al salario básico unificado.

3.6.4. SUSPENSIÓN A LUGARES DONDE CONTROLAR EL CUMPLIMIENTO DE LA SANCIÓN REPRESENTA UN COSTO MUY ALTO PARA LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Cuando la ejecución de la clausura se efectúa en lugares lejanos, de difícil acceso la Administración incurre en gastos muy elevados para su ejecución y control, provocando en muchos casos que no se controle el cumplimiento y lo que produce que el objetivo principal se vea difícil de cumplir.

El riesgo que se produce en el contribuyente cuando este se encuentra en lugares apartados, como haciendas, recintos, islas etc, es nulo, motivo por el cual la sanción a estos contribuyentes debe de ser pecuniaria y para eso debe de implementarse una nueva resolución y así crear un riesgo monetario al contribuyente, al existir una sanción calculada en base a su base imponible de la declaración del impuesto a la Renta o del salario mínimo vital.

3.7. FUNDAMENTOS LEGALES

El Código Tributario.

Art. 23 del Código Tributario, sujeto pasivo, es la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable. Se considerarán también, sujetos pasivos, las herencias yacentes, las comunidades de bienes y las demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio independiente de los de sus miembros, susceptible de imposición, siempre que así se establezca en la ley tributaria respectiva.

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.

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.

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

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

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

Art. 96.- Deberes formales.- Son deberes formales de los contribuyentes o responsables:

1. Cuando lo exijan las leyes, ordenanzas, reglamentos o las disposiciones de la respectiva autoridad de la administración tributaria:

a) Inscribirse en los registros pertinentes, proporcionando los datos necesarios relativos a su actividad; y, comunicar oportunamente los cambios que se operen;

b) Solicitar los permisos previos que fueren del caso;

c) Llevar los libros y registros contables relacionados con la correspondiente actividad económica, en idioma castellano; anotar, en moneda de curso legal, sus operaciones o transacciones y conservar tales libros y registros, mientras la obligación tributaria no esté prescrita;

d) Presentar las declaraciones que correspondan; y,

e) Cumplir con los deberes específicos que la respectiva ley tributaria establezca.

2. Facilitar a los funcionarios autorizados las inspecciones o verificaciones, tendientes al control o a la determinación del tributo.

3. Exhibir a los funcionarios respectivos, las declaraciones, informes, libros y documentos relacionados con los hechos generadores de obligaciones tributarias y formular las aclaraciones que les fueren solicitadas.

4. Concurrir a las oficinas de la administración tributaria, cuando su presencia sea requerida por autoridad competente.

Art. 312.- Presunción de conocimiento.- Se presume de derecho que las leyes penales tributarias son conocidas de todos. Por consiguiente, nadie puede invocar su ignorancia como causa de disculpa, salvo el caso de que la transgresión de la norma obedezca a error, culpa o dolo, o a instrucción expresa de funcionarios de la administración tributaria.”

Art. 314.- Concepto de infracción tributaria.- Constituye infracción tributaria, toda acción u omisión que implique violación de normas tributarias sustantivas o adjetivas sancionadas con pena establecida con anterioridad a esa acción u omisión.”

Art. 317.- Culpa o dolo de tercero.- Cuando la acción u omisión que la ley ha previsto como infracción tributaria es, en cuanto al hecho, resultante del engaño de otra persona, por el acto de la persona engañada, responderá quien lo instó a realizarlo.

Art. 321.- Responsabilidad por infracciones.- La responsabilidad por infracciones tributarias es personal de quienes la cometieron, ya como autores, cómplices o encubridores. Es real, respecto a las personas naturales o jurídicas, negocios o empresas a nombre de quienes actuaron o a quienes sirvieron dichos agentes. Por consiguiente, las empresas o entidades colectivas o económicas, tengan o no personalidad jurídica, y los propietarios de empresas o negocios responderán solidariamente con sus representantes, directivos, gerentes, administradores o mandatarios, por las sanciones pecuniarias que correspondan a infracciones cometidas por éstos, en ejercicio de su cargo o a su nombre.

Asimismo, son responsables las empresas, entidades o colectividades con o sin personalidad jurídica y los empleadores en general, por las sanciones pecuniarias que correspondan a infracciones tributarias de sus dependientes o empleados, en igual caso.”

Art. 323.-

- 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;*
- i) *Prisión; y,*
- j) *Reclusión Menor Ordinaria.*

Ley para la Reforma de las Finanzas Publicas en su Disposición Séptima Registro Oficial 181 del 30 de Abril de 1999.

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

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

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

El Artículo agregado por Art. 21 de Decreto Legislativo No. 000, publicado en Registro Oficial Suplemento 242 de 29 de Diciembre del 2007 indica: “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.”

3.8. DEFINICIONES CONCEPTUALES

3.8.1. DEBERES FORMALES

Los deberes formales tributarios son obligaciones establecidas mediante reglamentos, resoluciones y demás normativas legales que el contribuyente (sujeto pasivo de los impuestos) debe cumplir ante la Administración Tributaria.

3.8.2. INGRESOS TRIBUTARIOS.- En los cuales constan los impuestos que administra el SRI: Impuesto a la Renta Global, Impuesto al Valor al Agregado (IVA), Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), Impuesto a los Vehículos Motorizados de Transporte Terrestre y la los que administra la CAE: Aranceles (que son los impuestos a las importaciones). El Impuesto a la Salida del País estuvo bajo el control del SRI hasta marzo 2002, a partir de abril pasó al control de los Municipios de Guayaquil y Quito.

3.8.3. INGRESOS NO TRIBUTARIOS.- En los que constan las multas, intereses y los ingresos de autogestión como el cobro por la cédula de identidad o por las consultas en hospitales públicos, entre otros.

3.8.4. CLAUSURA

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 impugnabile, mediante el cual el Director del Servicio de Rentas Internas, por si o mediante delegación, clausura los establecimientos de los sujetos pasivos.

- 3.8.5. LEGALIDAD.-** Las infracciones y penas para sanciones deben estar claramente definidas y ser previsibles; las sanciones deben estar previstas por la Ley.
- 3.8.6. PROPORCIONALIDAD.** -Las sanciones por infracciones deben ser razonables y proporcionales a la gravedad de la infracción y a las circunstancias personales del autor.
- 3.8.7. EQUIDAD.-** Las sanciones deben observar la capacidad contributiva de quienes reciben la incidencia de la sanción.
- 3.8.8. SIMPLICIDAD.-** El procedimiento debe cuidar que en su aplicación haya economía en tiempo y recursos.
- 3.8.9. ECONOMIA.-** El procedimiento debe permitir controlar y administrar aún bajo costo.
- 3.8.10. Capacidad Contributiva.-** Observa el concepto de equidad y proporcionalidad y consideran el Art. 329 del código Tributario que establece que “Las sanciones pecuniarias, se impondrán en proporción al valor de los tributos.....” los mismos que están función del nivel de actividad, ingreso a consumo; la multa será aproximadamente el equivalente al impacto que significa al contribuyente no realizar su actividad económica durante 7 o 10 días en un mes.
- 3.8.11. Actitud hacia el cumplimiento.-** Refleja la voluntad del contribuyente de cumplir con sus deberes y obligaciones.

3.8.12. Impacto de la Obligación.- Incorpora el criterio de que las sanciones pecuniarias se impondrán en proporción al valor de los tributos que por la acción u omisión punible se trató de evadir. Cuando el perjuicio no pudo ser medido en términos monetarios se atenderán la gravedad de la falta.

3.8.13. Impacto de la Infracciones.- Introducen criterios objetivos para establecer la gravedad de la falta.

Cada parámetro contiene criterios clasificados en función de la importancia y del perjuicio que podría causar a la Administración o el Estado.

CAPÍTULO III

4. MARCO METODOLÓGICO

4.2. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La Investigación es un procedimiento cuyo objetivo es obtener información importante y veraz logrando con esto razonar, comprobar o aplicar el conocimiento.

Es necesario utilizar algún tipo de investigación para obtener resultados ciertos y precisos. Existen varios métodos de investigación, entre los cuales destaca el método científico y este es el método de estudio sistemático de la naturaleza que incluye las *técnicas de observación*, reglas para el razonamiento y la predicción, ideas sobre la experimentación planificada y los modos de comunicar los resultados experimentales y teóricos

4.3. CONCEPTO

Es la actividad de búsqueda que se caracteriza por ser reflexiva, sistemática y metódica; tiene por finalidad obtener conocimientos y solucionar problemas científicos, filosóficos o empírico-técnicos, y se desarrolla mediante un proceso.

La investigación científica es la búsqueda intencionada de conocimientos o de soluciones a problemas de carácter científico; el método científico indica el camino que se ha de transitar en esa indagación y las técnicas precisan la manera de recorrerlo.

4.4. ELEMENTOS

Desde un punto de vista estructural reconocemos cuatro elementos presentes en toda investigación:

Se entiende por sujeto el que desarrolla la actividad, el investigador;

En el presente trabajo se ha utilizado la Investigación de campo, este tipo de investigación se apoya en informaciones que provienen entre otras, de entrevistas, cuestionarios, encuestas y observaciones

4.5. PROCESO

En la presente investigación para la realización del presente trabajo se ha utilizado en los siguientes pasos:

- Elección del tema
- Objetivos
- Planteamiento del problema
- Marco teórico
- Metodología
- Informe

4.6. RECOLECCIÓN DE DATOS

Para la recolección de datos se ha utilizado como mecanismo la encuesta, la que se puede describir como un método de obtener información de una muestra (fracción de la población bajo estudio) de individuos. Aún así, todas las encuestas tienen algunas características en común.

Es recomendable que la muestra sea seleccionada científicamente de manera que cada persona en la población tenga una oportunidad medible de ser seleccionada. La intención de la encuesta no es describir los individuos particulares quienes, por azar, son parte de la muestra sino obtener un perfil compuesto de la población.

La población que se considerara en este trabajo son los funcionarios del Servicio de Rentas Internas que desempeñan las labores de aplicación de sanciones tributarias, esto es debido a que son ellos los afectados por la problemática identificada.

4.7. TAMAÑO DE LA MUESTRA

El tamaño de muestra requerido en una encuesta depende en parte de la calidad estadística necesaria para los establecer los hallazgos; esto a su vez, está relacionado en cómo esos hallazgos serán usados.

Para el presente trabajo se ha establecido realizar un focus grup a quince personas de la Administración Tributaria, ya que son quienes se ven afectados por la problemática detectada, esta es la ejecución de las Clausuras y Suspensión de Actividades.

4.8. TIPOS DE PREGUNTAS

Las preguntas pueden ser abiertas ("¿Por qué siente así?"), o cerradas ("¿Aprueba usted o desaprueba?"). Los entrevistadores pueden solicitar al participante que evalúe un candidato político o un producto usando alguna escala, o pueden solicitarle que ordene varias alternativas.

La encuesta que se realizó a los funcionarios del Servicio de Rentas Internas contiene 11 preguntas abiertas debido a la importancia de conocer los puntos de vista de los encuestados, esto permitirá validar el planteamiento del problema y encontrar posibles soluciones al mismo.(ver anexo1).

4.9. LEVANTAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

El recolector de la información debe ser una persona ajena al planteamiento del problema con el fin de evitar sesgos al momento de la realización de las encuestas.

4.10. TABULACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ENCUESTA

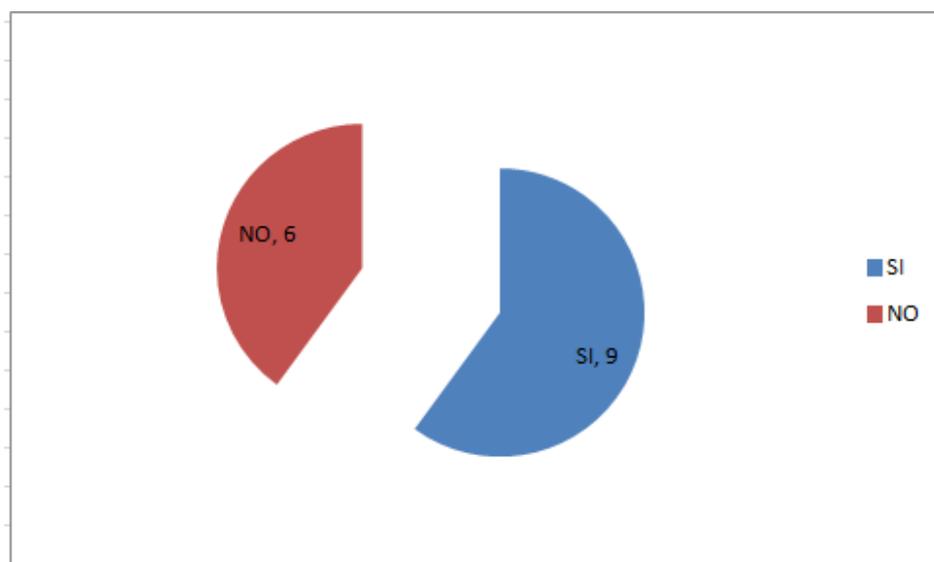
Las encuestas se analizaron por las personas que realizan el presente trabajo con el fin de obtener la información necesaria.

CAPÍTULO IV

5. ANÁLISIS INTERPRETATIVO DE LOS RESULTADOS

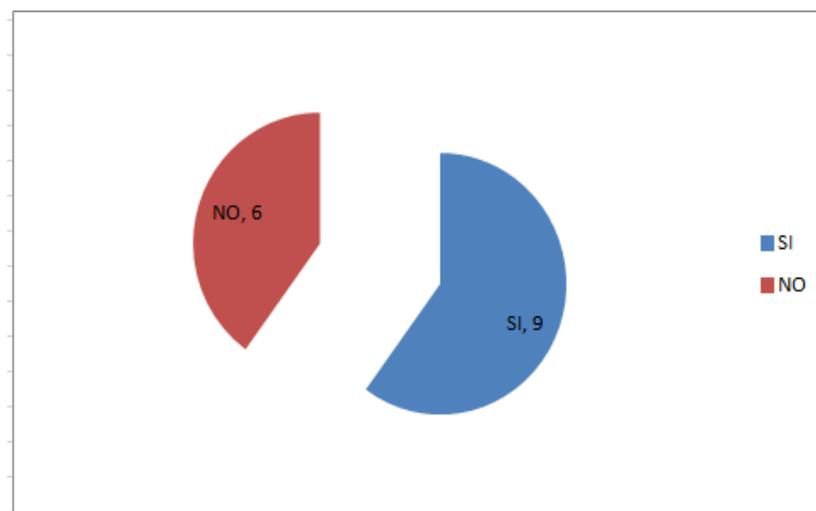
En el focus group realizado a 15 funcionarios de la Administración Tributaria que trabajan en el Departamento de Gestión Tributaria de la Regional y que tienen relación directa con el proceso de Clausura por trabajar en las áreas de Ciclo Básico e Infracciones, éste departamento es el que se encarga junto con los Fedatarios Fiscales de la ejecución de las Clausuras a los contribuyentes sancionados por el cometimiento de contravenciones.

La primera pregunta de la entrevista: *“Usted está de acuerdo con que se sancione a un contribuyente clausurando sus locales cuando incumple lo indicado en la disposición séptima de la LRF? Por que?”*



Indica varias tendencias, pero 9 de las 15 personas entrevistadas indicaron su desacuerdo en que esta sanción se imponga en todos los incumplimientos a la Disposición Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas. Esta sanción, según sus opiniones debe de mantenerse en el caso de la no entrega de comprobantes de venta, dado que ésta contravención permite la evasión de impuestos de una manera más directa y difícil de detectar en un proceso de auditoría.

La segunda pregunta de la entrevista: *“Para usted, la clausura es la herramienta más efectiva que tiene el SRI para la creación de riesgo? Justifique la respuesta”*



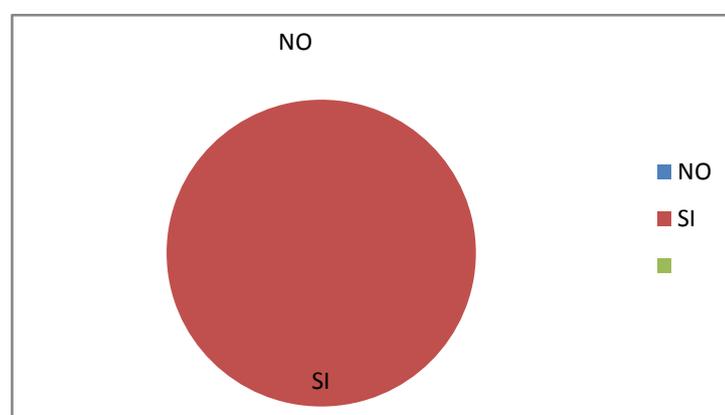
El factor común en la respuesta obtenida a esta pregunta son los costos para la administración. De las personas entrevistadas 9 de 15 personas indicaron que si bien es cierto que el impacto social, visual y la creación de riesgo de la clausura es grande, el costo monetario para la Administración Tributaria es muy alto.

Es importante recordar que se debe notificar 3 documentos, de los cuales 2 deben ser notificados por el funcionario encargado del proceso sancionatorio, eso implica

movilizar 3 veces a un funcionario del SRI adicionalmente, el día de la clausura dependiendo del tamaño del establecimiento y tipo de contribuyente se deberá movilizar de 2 a 4 funcionarios para la ejecución de la sanción. Esto afecta enormemente la efectividad de esta herramienta para la creación de riesgo.

La pregunta tres de la entrevista: “*Si contestó no en la pregunta anterior, indique cual sería la mejor. Justifique su respuesta*”. Sólo dos personas contestaron esta pregunta, e indicaron que la mejor herramienta que tiene la Administración Tributaria como elemento sancionatorio, son las multas monetarias, esto debido al efecto en los niveles de recaudación a nivel nacional y al bajísimo costo que tiene la emisión de una Resolución de Sanción pecuniaria versus la ejecución de la clausura. La sugerencia de algunos de los entrevistados es la difusión a través de los medios de comunicación, especialmente prensa, del listado de los contribuyentes sancionados, esto, según sus comentarios, ayudaría a concientizar a los contribuyentes sobre el costo que tiene para los contribuyentes el incumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

La cuarta pregunta de la entrevista: “*Ha detectado inconvenientes al momento de la ejecución de una Clausura? Detállelos*”



Confirma los inconvenientes que quienes elaboran el presente trabajo han mencionado anteriormente: Establecimientos no Ubicados, Viviendas, etc. Aunque se han adicionado dos tipos de problemas: Resistencia por parte de los contribuyentes a ser clausurados y Establecimientos compartidos con otros contribuyentes cuya división física es nula. Estos dos casos se presentan comúnmente pero no impiden la ejecución de la sanción, pero el tiempo que se utiliza para clausurar es muy alto y es necesario incluso el uso de la fuerza policial y/o más funcionarios de la Administración Tributaria, así como la implementación de controles posteriores a la clausura para comprobar que la sanción sigue siendo cumplida. Otra alegación de los contribuyentes, que se da en pocas ocasiones es el no haber recibido ningún documento de parte del SRI que indique el cometimiento de la falta, es decir, errores en la notificación, ventajosamente hasta la actualidad no existe caso conocido de una clausura interrumpida por este tipo de errores.

Se ha comprobado que esto se da por olvido involuntario por parte de los empleados del contribuyente que recibieron los documentos.

La quinta pregunta de la entrevista: *“En qué casos usted considera que no se puede proceder a clausurar?”* La respuesta obtenida por los participantes de la entrevista confirma nuestras hipótesis iniciales, la clausura en los casos de Instituciones y Empresas públicas, Empresas privadas que prestan servicios públicos, Viviendas, Puesto ambulantes, Lugares donde controlar el cumplimiento de la sanción representa un costo muy alto para la administración tributaria.

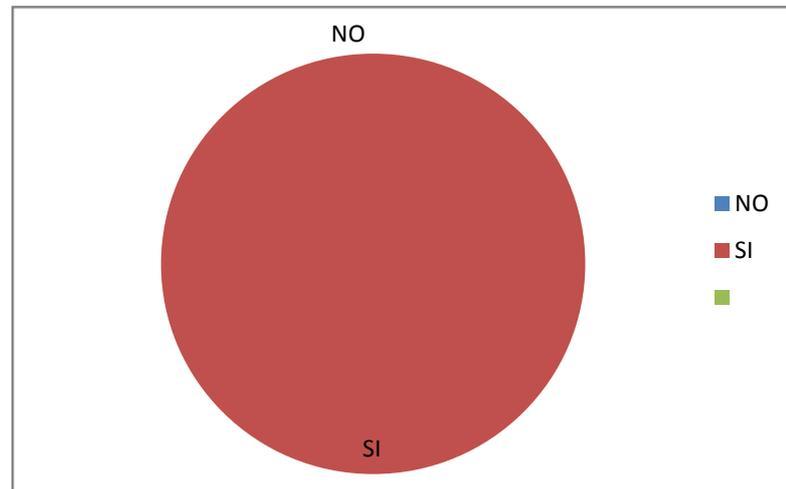
La naturaleza de estas actividades económicas y/o comerciales o su lugar de ejecución impide que la clausura pueda efectuarse normalmente o si se efectuase el impacto en la sociedad sería desastroso y finalmente porque su implementación y control post colocación de sellos resulta muy alto para Administración Tributaria. Es importante dejar en claro que la colocación de sellos debe ser complementada con un control posterior que verifique el cumplimiento de la sanción, dado que la violación de los mismos es penado con cárcel, el no hacer este tipo de controles permitiría que los contribuyentes no cumplan con su sanción y por ende la creación de riesgo tributario decaería, contraviniendo el objetivo del SRI.

La sexta pregunta de la entrevista: *“De los casos que Ud. menciono en los cuales no se puede clausurar, cuales usted considera que se puede proceder a suspender actividades”*.

Los funcionarios de esta área demuestran poco apoyo a la implementación de este tipo de sanción, en parte es comprensible por la falta de un procedimiento claro y efectivo, así como la inexistencia de Organismos de Control que cooperen con la Administración Tributaria actualmente.

Estas únicas razones, a criterio de quienes elaboran el presente proyecto, no representan un motivo valedero que impida la implementación de un procedimiento que permita el inicio de la imposición de la sanción de Suspensión de Actividades como medida de penalidad a los contribuyentes infractores.

La pregunta número siete de la entrevista: “*Conoce usted un procedimiento para proceder a suspender las actividades de un contribuyente infractor?*”



Los 15 entrevistados de forma categórica indicaron que la Administración Tributaria carece de un procedimiento formal para aplicar esta sanción, ninguna de las autoridades actuales o anteriores han desarrollado algún tipo de mecanismo que en conjunto con los demás Organismos de Control, ejemplo CAE, Banco Central, etc permitan la implementación y monitoreo del cumplimiento de esta sanción. El único material existente que serviría de guía es lo indicado en la Disposición Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas. Se puede apreciar que los entrevistados conocen muy poco sobre este tema.

La pregunta número ocho de la entrevista: “*Por qué cree usted que no se ha elaborado un procedimiento para efectuar la Suspensión de Actividades?*”

Los entrevistados indican que debido a la complejidad al momento de aplicar y controlar este tipo de sanción así como el depender de otras entidades públicas que ayuden a vigilar su cumplimiento, la Administración Tributaria no ha elaborado este procedimiento hasta la fecha.

La pregunta novena de la entrevista: “ *Según su criterio, cómo se procedería para suspender las actividades a un contribuyente infractor que ha sido sancionado con esta penalidad?*” Las sugerencias de los entrevistados se basan en 4 puntos básicos que permitirían no solo la aplicación de esta sanción sino también creación de riesgo tributario en los contribuyentes:

- Informar a la ciudadanía sobre los contribuyentes sancionados mediante una publicación en prensa y en la página web del Servicio de Rentas Internas.
- Fortalecer los lazos con los diferentes Organismos de Control que ayuden a vigilar el cumplimiento de la sanción impuesta.
- Suspensión de la autorización de comprobantes de ventas vigentes.
- Supervisión y control del cumplimiento de la sanción impuesta.

La décima pregunta de la encuesta es: “*En que casos considera usted que no se puede proceder a aplicar la suspensión de actividades?*” Los entrevistados indicaron que para ellos los casos en los que la aplicación de la sanción de Suspensión de actividades no es viable coincidieron con los considerados en el trabajo actual.

Instituciones y Empresas públicas y Empresas privadas que prestan servicios públicos.

Los servicios que prestan este tipo de contribuyentes no pueden dejarse de prestar a los ciudadanos, es por esto que una suspensión o clausura no es aplicable. Se debe adicionar a aquellos contribuyentes que viven en lugar de difícil acceso, la aplicación y control de este tipo de sanción tiene un costo muy elevado para la Administración Tributaria por lo que no es conveniente su ejecución.

La décima primera pregunta: “*Que sanción sugeriría que se implante en vez de la suspensión de actividades?*” Los quince participantes de esta entrevista fueron enfáticos al indicar que la mejor opción es una sanción pecuniaria por los costos y beneficios que recibe la Administración Tributaria en su aplicación.

5.2.CLAUSURA

La Clausura, como se explicó anteriormente, es una sanción en la que el contribuyente es impedido de realizar su actividad económica en su o sus establecimientos registrados mediante la colocación de sellos en las puertas de acceso, esta sanción tiene un tiempo mínimo de 7 días (si es primera vez) ó 10 días (si es reincidente) y un periodo máximo de 3 meses. La clausura no se puede levantar hasta que la obligación tributaria no se encuentre cumplida en su totalidad.

5.2.1. PROBLEMAS DETECTADOS EN LA EJECUCIÓN DE LA CLAUSURAS

En el procedimiento actual para la ejecución de la sanción de la clausura se ha detectado la existencia una gran inconsistencia legal en el literal L lo que implica complicaciones al momento de su ejecución o en su defecto violaciones a normas legalmente establecidas.

El literal L indica que en esos casos se cambiara el tipo de sanción, es decir, no se sancionara con clausura sino de forma pecuniaria: cuando por la importancia o calidad de los bienes o servicios del infractor, la sanción de clausura cause conmoción social, desabastecimiento de productos, especulación, desestabilización del sistema financiero, conflictos financieros colectivos o, cuando se trate de actividades y/o servicios determinados en el numeral 15 del artículo 326 de la Constitución. Esto viola lo estipulado en la disposición séptima de la **LEY PARA LA REFORMA DE LA FINANZAS PUBLICAS**, que señala claramente que la clausura no se puede cambiar por algún otro tipo de sanción.

Adicionalmente deja en sin sancionar otros casos, por ejemplo:

- Viviendas
- Vendedores ambulantes
- Lugares de difícil acceso.

CAPÍTULO V

LA PROPUESTA

- A. La Administración Tributaria, aplicará la sanción de clausura, por los plazos mínimos de siete y diez días según corresponda, al amparo de lo establecido por la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.
- B. El plazo de duración de la sanción de clausura no podrá exceder del plazo determinado en el primer artículo innumerado agregado a continuación del artículo 329 del Código Tributario.
- C. Si los resultados de la verificación indican que no se puede ejecutar la clausura, entonces el funcionario encargado del proceso analizará si es viable la aplicación de la Suspensión de Actividades o la generación de una sanción Pecuniaria.
- D. Se procederá a aplicar la Suspensión de Actividades cuando por el tipo de actividad económica del contribuyente (Profesionales en libre ejercicio, Exportadores, Proveedores de Instituciones Públicas, etc) sea posible la comunicación con Colegios Profesionales, entidades de control como CAE, Banco Central, con los clientes a quienes le venda más del 50% de sus ventas brutas totales, con los proveedores a los que le compre más del 50% de sus compras totales; con el objetivo de evitar que el contribuyente a sancionar ejerza algún tipo de actividad económica incumpliendo su sanción sin que la Administración Tributaria pueda tener conocimiento de aquello.
- E. Si el contribuyente será sancionado con Suspensión de Actividades se emitirá la Resolución de Suspensión de Actividades.

F. La Administración Tributaria, aplicará la sanción de Suspensión de actividades, por los plazos mínimos de siete y diez días según corresponda, al amparo de lo establecido por la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.

G. El plazo de duración de la sanción de Suspensión de Actividades no podrá exceder del plazo determinado en el primer artículo innumerado agregado a continuación del artículo 329 del Código Tributario.

H. Se enviará una copia de la Resolución de Sanción a los Colegios Profesionales, Entidades de Control, Proveedores y Clientes del contribuyente sancionado.

I. Cuando se emita el documento “Notificación de Inicio Sumario por Contravención”, se le concederá al contribuyente el plazo de 05 días hábiles para que presente las declaraciones o anexos o en su defecto justifique en legal y debida forma la falta de presentación.

J. Si el contribuyente luego de vencido el plazo concedido para el efecto, no cumpliera con lo comunicado por la Administración Tributaria en la Notificación de Inicio Sumario por Contravención se deberá emitir Resolución Sancionatoria.

K. Una vez que haya sido legalmente notificada la Resolución de Clausura, la misma deberá ejecutarse por el tiempo establecido en dicha resolución, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones por parte del infractor en el tiempo intermedio entre la notificación del acto administrativo y su ejecución.

L. La ejecución de la sanción de clausura será inmediata y la colocación de sellos se efectuará al día hábil siguiente al de la notificación de la resolución correspondiente. De conformidad al primer artículo innumerado agregado a continuación del artículo 329 del Código Tributario, se ejecutará la sanción de clausura en establecimientos en los que existan uno o más contribuyentes.

Es aplicable la colocación de sellos de clausura en el nuevo domicilio tributario, de haber un cambio de dirección, para lo cual debe existir sustento suficiente de dicho cambio y se realice la notificación de la Resolución de Clausura respectiva en la nueva dirección.

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

N. La presentación de un reclamo administrativo o impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal no interrumpe la ejecución de la clausura; la misma que será de aplicación inmediata.

La capacidad analítica del funcionario a cargo del proceso sancionatorio desempeña un papel fundamental para el correcto funcionamiento del proceso sugerido y la supervisión ejercida por el Jefe de Área será vital para que la sanción impuesta al contribuyente goce de una total aceptación. Es por esto que el procedimiento sugerido en el presente trabajo permite sustentar las acciones de los funcionarios encargados del proceso sancionatorio eliminando así la subjetividad que pueda darse al momento de aplicar una sanción.

Es importante recalcar lo que indica el Código Tributario sobre las sanciones pecuniarias, En los delitos, los actos u omisiones que los constituyen se presumen conscientes y voluntarios, pero será admisible la prueba en contrario.

5.3.PROCEDIMIENTO SUGERIDO

Como primer paso para la optimización de este tipo de sanción, es conveniente establecer un proceso de Suspensión de Actividades, el mismo que detallamos en el presente trabajo.

5.4.PROCEDIMIENTO PARA LA SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES

La Suspensión de Actividades se aplicará a los sujetos pasivos que incurran en alguna de las conductas previstas en el literal a) de la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas y que por la naturaleza de su Actividad Comercial no se pueda ejecutar la Clausura de los establecimientos.

- Cuando se emita el documento “Preventiva de Sanción”, se le concederá al contribuyente el plazo de 10 días hábiles, para que presente la información requerida por la Administración Tributaria, las declaraciones o anexos o en su defecto justifique en legal y debida forma la falta de presentación.
- El funcionario encargado del caso verificara mediante una visita al contribuyente si es viable la ejecución de la clausura, de no serlo, se procederá con la Suspensión de Actividades.

- Una vez terminada la verificación, el funcionario que realizó la visita elaborará un informe en el que indicará los resultados que se obtuvieron revisión y la sugerirá la sanción a ejecutar.
- El Jefe de Área avalará o negará la sanción sugerida y se procederá a ejecutar la sanción al contribuyente.
- Si el contribuyente, luego de vencido el plazo concedido para el efecto, no cumpliera con lo comunicado por la Administración Tributaria en la Preventiva de Sanción, se deberá emitir la Resolución de Suspensión de Actividades.
- Una vez notificada la Resolución, se deberá comunicar inmediatamente mediante oficio a los diferentes Organismos de Control que regulen directamente la actividad económica del contribuyente por ejemplo: Municipios, Colegios o Gremios Profesionales, Ministerios, Aduana, Bancos.

Adicionalmente se deberá comunicar a los proveedores y clientes directos del contribuyente la sanción que ha sido impuesta dado que el contribuyente sancionado está impedido de realizar cualquier tipo de actividad económica.

- La Administración Tributaria, aplicará la sanción de suspensión de actividades, por los plazos mínimos de siete y diez días según corresponda, al amparo de lo establecido por la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.
- El plazo de duración de la sanción no podrá exceder del plazo determinado en el primer artículo innumerado agregado a continuación del artículo 329 del Código Tributario.

- Cuando se emita el documento “Notificación de Inicio Sumario por Contravención”, se le concederá al contribuyente el plazo de 5 días hábiles para que presente las declaraciones, anexos o en su defecto justifique en legal y debida forma la falta de presentación.
- La ejecución de la sanción de suspensión de actividades será inmediata y la colocación de sellos (informativos de la Suspensión de Actividades) se efectuará al día siguiente hábil al de la notificación de la resolución correspondiente.
- De conformidad al primer artículo innumerado agregado a continuación del artículo 329 de Código Tributario, se ejecutará la sanción de la suspensión de actividades en establecimientos en los que existan uno o más contribuyentes.
- Se aplicará la sanción de sanción pecuniaria cuando no sea factible ni materialmente posible aplicar la sanción de clausura; cuando por la importancia o calidad de los bienes o servicios del infractor, la sanción de clausura cause conmoción social, desabastecimiento de productos, especulación, desestabilización del sistema financiero, conflictos financieros colectivos o, cuando se trate de actividades y/o servicios determinados en el numeral 15 del artículo 326 de la Constitución. Solamente para los casos detallados en este párrafo, se deberá iniciar el proceso con el correspondiente Inicio Sumario.
- Se anexará al expediente de sanción un informe justificativo a través del cual se verifique la imposibilidad de ejecución de la suspensión de actividades, después de lo cual se aplicará la sanción monetaria que corresponda, de conformidad con lo establecido en los artículos 329 y segundo artículo innumerado agregado a continuación del artículo 329 del Código Tributario.

- El plazo de ejecución de la suspensión de actividades de debe ser acatado, sin perjuicio del derecho de los sujetos pasivos a presentar las impugnaciones y reclamos administrativos correspondientes.
- La presentación de un reclamo administrativo o impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal no interrumpe la ejecución de la clausura; la misma que será de aplicación inmediata.

5.5. REFORMAS LEGALES SUGERIDAS

Reforma legal para cambiar a sanciones pecuniarias, crear una reforma a la Ley en donde se especifique las sanciones de acuerdo al tipo de contribuyente que no se puede clausurar o sancionar por la característica de su actividad económica, el lugar donde se realiza, modificar el procedimiento de clausura del Servicio de Rentas Internas.

Para proceder a efectuar esta reforma es necesario:

- Solicitud de cita a un representante de la Presidencia de la República para proceder a la entrega y revisión del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria.
- El Representante de la Presidencia del República revisará y presentará de ser el caso en Proyecto de Reforma de Ley al Señor Presidente de la Republica.
- Si el Presidente de la República está de acuerdo con la Reforma de Ley propuesta, ésta será enviada a la Asamblea Nacional para su Revisión.
- Una Comisión encargada del análisis del Proyecto de Reforma de Ley revisará y medirá la viabilidad de la Reforma.

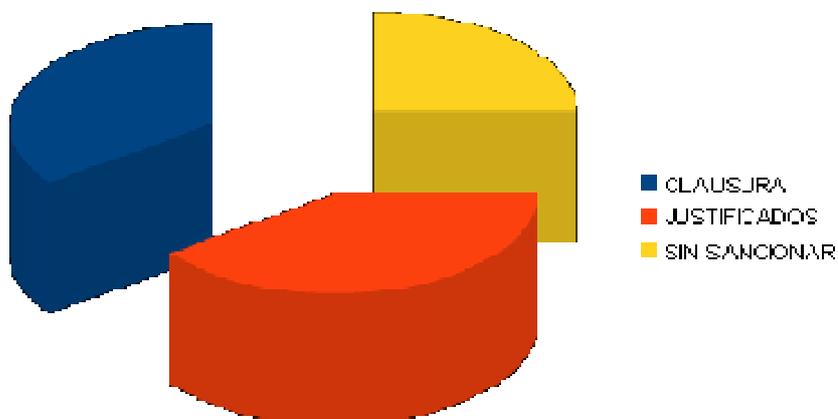
- La Comisión emitirá un Informe a cada uno de los Jefes de Bloque de la Asamblea para luego entrar a discusión en Primer Debate.
- Si es rechazado en el Primer debate, es archivado el Proyecto de Reforma de Ley.
- Si es aprobado en Primer debate, se discutirá en Segundo Debate el Proyecto, es aquí en donde los Asambleístas pueden hacer cambios o mantenerlo como fue enviado.
- El Secretario de la Asamblea elabora un Informe, el mismo que es enviado a la Presidencia para su Aprobación o Veto Parcial o Total.
- Si es Aprobado, las Reformas se publicarán en el Registro Oficial entrando en su ejecución al día siguiente de publicado o lo que se haya dispuesto en el Decreto Ejecutivo.
- Si el Vetado Totalmente regresa a la Asamblea para un nuevo proceso de análisis.
- Si es Vetado Parcialmente, los cambios son analizados por la Asamblea en 30 días máximo, sino es aprobado en ese tiempo automáticamente los cambios son aceptados y se publicará en el Registro Oficial entrando en su ejecución al día siguiente de publicado o lo que se haya dispuesto en el Decreto Ejecutivo.
- Una vez publicado en el Registro Oficial, corren 120 días para que el Presidente reforme el Reglamento de la Ley considerando los cambios efectuados en la nueva Reforma.

5.6. ENCUESTAS Y ENTREVISTAS

En las entrevistas realizadas a 15 funcionarios de la Administración Tributaria que trabajan en el Departamento de Gestión Tributaria de la Regional y que tienen relación directa con el proceso de Clausura por trabajar en las áreas de Ciclo Básico e Infracciones, éste departamento es el que se encarga junto con los Fedatarios Fiscales de la ejecución de las Clausuras a los contribuyentes sancionados por el cometimiento de contravenciones.

5.7. ESTADÍSTICAS

INFORMACION DE JULIO DEL 2009 A DICIEMBRE DEL 2010	
PREVENTIVAS	19087
CLAUSURA	6680
JUSTIFICADOS	7635
SIN SANCIONAR	4772



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

A. Para lograr sancionar estas faltas es importantes primero establecer un procedimiento formal para ejecutar la Suspensión de Actividades como mecanismo alternativo para sancionar a aquellos contribuyentes que comentan las faltas indicas en la Disposición Séptima de **LA LEY PARA LA REFORMA DE LAS FINANZAS PUBLICAS** y en la Ley de Ruc, esta implementación beneficiaria al Servicio de Rentas Internas enormemente dado que aquellas faltas que en la actualidad no se sancionan lograrían ser sancionadas de una forma eficiente, eficaz y establecida legalmente creando riesgo tributario, lo cual es uno de los objetivos fundamentales que la Administración busca al sancionar a los contribuyentes: en el Capítulo 3 del presente trabajo se establecerá el procedimiento a seguir.

B. Es importante también para conseguir lograr sancionar a todos los contribuyentes infractores establecer que para los casos en los cuales no se pueda ejecutar la Clausura y tampoco se pueda efectuar una Suspensión de actividades medidas sancionatorias alternativas, como se propone a continuación.

C. La sanción de clausura se aplicará a los sujetos pasivos que incurran en alguna de las conductas previstas en el literal a) de la Disposición General Séptima de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.

D. En los casos establecidos en el numeral iii) del literal a) de la norma antes mencionada, se procederá con la clausura de forma automática, en base al acta suscrita por el funcionario competente.

RECOMENDACIONES

- A. Los actos administrativos a emitirse para el control en la presentación de declaraciones y anexos serán “Preventiva de Sanción” y “Notificación de Inicio Sumario por Contravención”, según corresponda.
- B. Cuando se emita el documento “Preventiva de Sanción”, se le concederá al contribuyente el plazo de 10 días hábiles, para que presente las declaraciones o anexos o en su defecto justifique en legal y debida forma la falta de presentación.
- C. Si el contribuyente, luego de vencido el plazo concedido para el efecto, no cumpliere con lo comunicado por la Administración Tributaria en la Preventiva de Sanción, el funcionario encargado del proceso sancionatorio deberá realizar una verificación del establecimiento en donde se encuentre registrado el lugar de realización de las actividades comerciales del contribuyente.
- D. Una vez terminada la verificación, el funcionario que realizó la verificación elaborará un informe en el que indicará los resultados de la verificación y la sugerirá la sanción a ejecutar.
- E. El Jefe de Área avalará o negará la sanción sugerida y se procederá a ejecutar la sanción al contribuyente.
- F. Si los resultados de la verificación indican que la se puede ejecutar la clausura, entonces se deberá emitir la Resolución de Clausura.

BIBLIOGRAFÍA

1. H. Congreso Nacional, *Código Tributario*, Codificación 9, Registro Oficial Suplemento 38 del 14 de junio del 2005.
2. H. Congreso Nacional, Comisión de Legislación y Codificación, *Codificación del Código Civil*, 2005-10. Suplemento al R.O. No. 46 del 24 14 de junio del 2005.
3. Ley de Régimen Tributario Interno, R.O. No. 392, del 30 de julio del 2008.
4. Página Web del Servicio de Rentas Internas, www.sri.gob.ec *Infracciones Tributarias*.
5. Página Web del SII, www.sii.cl
6. Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno. Decreto Ejecutivo 374 R.O. No. 209 del 8 de junio del 2010.
7. H. Congreso Nacional, Ley para la Reforma de las Finanzas Publicas, Registro Oficial 181 del 30 de abril de 1999.
8. Estadísticas del Servicio de Rentas Internas.
9. Estudios del CEPAL
10. Estudios del CIAT
11. Jurisprudencia Nacional sobre la aplicación y ejecución de procedimientos sancionatorios.
12. Libro: EL PROCESO DE LA INVESTIGACION, Tercera Edición, Mario Tamayo y Tamayo, Limusa Noriega, Año 2007

**ANEXO 1 : CUESTIONARIO DIRIGIDO A FUNCIONARIOS DE LA
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

ANEXO 1

**CUESTIONARIO DIRIGIDO A FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA**



**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
UNIDAD DE POSTGRADO**

**DIPLOMADO EN GESTIÓN TRIBUTARIA EMPRESARIAL
TEMA: PROCEDIMIENTO ALTERNO PARA EJECUTAR CLAUSURAS Y SUSPENSIÓN
DE ACTIVIDADES EN CASOS ESPECIALES EN EL SRI.**

**AUTORAS: ING. SUSANA ILLESCAS OCHOA
LIC. MARYURI TORRES ERIQUE
TUTOR: ECO. JUAN CARLOS CAMPUZANO**

Objetivos: Recopilar información sobre la forma de ejecutar sanciones y sugerencias para mejorar el procedimiento.

Instrucción: Conteste cada una de las preguntas de forma clara, justifique su respuesta de ser necesario.

1. *“Usted está de acuerdo con que se sancione a un contribuyente clausurando sus locales cuando incumple lo indicado en la disposición séptima de la LRFP? Por que?”*

2. *“Para usted, la clausura es la herramienta más efectiva que tiene el SRI para la creación de riesgo? Justifique la respuesta”*

3. *“Si contestó no en la pregunta anterior, indique cual sería la mejor. Justifique su respuesta”*

4. *“Ha detectado inconvenientes al momento de la ejecución de una Clausura? Detállelos”*

5. *“En qué casos usted considera que no se puede proceder a clausurar?”*

6. *“De los casos que Ud. menciona en los cuales no se puede clausurar, cuales usted considera que se puede proceder a suspender actividades”*

7. *“Conoce usted un procedimiento para proceder a suspender las actividades de un contribuyente infractor?”*

8. *“Por qué cree usted que no se ha elaborado un procedimiento para efectuar la Suspensión de Actividades?”*

9. *“Según su criterio, cómo se procedería para suspender las actividades a un*

contribuyente infractor que ha sido sancionado con esta penalidad?”

10. *“En qué casos considera usted que no se puede proceder a aplicar la suspensión de actividades?”*

11. *“Que sanción sugeriría que se implante en vez de la suspensión de actividades?”*

