



Quito, D. M., 15 de diciembre del 2011

**SENTENCIA N.º 018-11-SCN-CC**

**CASO N.º 0004-11-CN**

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Juez Constitucional Ponente: Dr. Manuel Viteri Olvera**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Mediante providencia del 17 de diciembre del 2010 a las 11h46, el Ab. Antonio Kubes R., juez suplente del Juzgado Primero de lo Civil de Pastaza, con sede en el cantón Puyo, dispone suspender la tramitación y remitir el proceso de acción de protección N.º 534-2010, propuesta por el señor Hoang Van Hoa de nacionalidad vietnamita, en consulta a la Corte Constitucional, a fin de que se pronuncie sobre la constitucionalidad y aplicabilidad del numeral iii) del literal *a* de la Disposición General Séptima de la Ley 99-24 para la Reforma de las Finanzas Públicas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 4 del artículo 75 y artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El secretario general de esta Corte, con fecha 17 de enero del 2011 a las 17h29, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, ha certificado que el caso N.º 0004-11-CN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Asimismo, el 21 de enero del 2011, mediante oficio N.º 0277-CC-SG-2011, en cumplimiento a lo que dispone el artículo 81 y disposición transitoria cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general procede a remitir el proceso al Dr. Manuel Viteri Olvera, juez constitucional, a fin que continúe con la sustanciación correspondiente.

Mediante providencia del 08 de febrero del 2011 a las 09h00, el Dr. Manuel Viteri Olvera, juez constitucional sustanciador, avoca conocimiento de la consulta de constitucionalidad signada con el N.º 0004-11-CN, respecto a la constitucionalidad o aplicabilidad de varias normas tributarias, en especial el numeral iii) del literal *a* de la Disposición General Séptima de la Ley 99-24 para la Reforma a las Finanzas Públicas.

### **Detalle de la petición de consulta de constitucionalidad**

La presente consulta de constitucionalidad tiene como antecedente la tramitación de la demanda de acción de protección N.º 534-2010, promovida por el señor Hoang Van Hoa, de nacionalidad vietnamita, residente en nuestro país, en contra del director provincial de Pastaza del Servicio de Rentas Internas, interpuesta ante el Juzgado Primero de lo Civil de Pastaza, con sede en el cantón Puyo, quien demandó la violación de sus derechos constitucionales referidos al debido proceso, contenida en la Resolución de Clausura N.º PPA-FFIRCL10-001, realizada el 15 de noviembre del año 2010, por el doctor Renato Navas, en su calidad de director provincial del Servicio de Rentas Internas de Pastaza, por la cual se sanciona a el establecimiento comercial denominado Chifa Wing Hua, del contribuyente HOANG VAN HOA, quien habría incurrido en el cometimiento de una infracción de orden tributario, al no haber emitido comprobantes de venta, en el operativo de control efectuado por los señores fedatarios fiscales el día 12 de noviembre del 2010, lo cual motivó la sanción de clausura de su establecimiento, acto que fue notificado el 15 de noviembre del 2010, y ejecutada el 16 de los mismos, por tratarse de un establecimiento comercial que expende alimentos.

Que dentro de la audiencia realizada ante el juez, y luego de habérsela fijado por segunda ocasión, en vista de que el legitimado activo no había comparecido a la primera con su traductor, este se ratificó en los fundamentos de hecho y de derecho contenidos en la acción propuesta, mientras que el representante de los funcionarios del Servicio de Rentas Internas, indicó que la resolución de clausura emitida por la Administración Tributaria goza de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y está llamada a ser cumplida de conformidad con los preceptos del artículo 82 del Código Tributario, agregando que el literal *b* del artículo 323 del Código Tributario establece como sanción la clausura como una de las penas aplicables a dichas infracciones, en concordancia con el artículo in-numerado siguiente al artículo 329 del Código Tributario, y que el numeral iii) del literal *a* de la Disposición General Séptima de la Ley 99-24 para la Reforma a las Finanzas Públicas,





constituyen disposiciones de orden tributario, que de una forma especial son aplicadas para sancionar a los contribuyentes que han incurrido en la omisión de facturar, con el respectivo perjuicio al consumidor y al Estado; y que a criterio del juez, que indica, que sin cuestionar lo actuado por los funcionarios del SRI, el procedimiento efectuado para el cumplimiento del acto administrativo de clausura debe ser compatible con lo señalado en el artículo 76<sup>1</sup> de la Constitución de la República, referido a las garantías básicas del debido proceso.

<sup>1</sup> “Art. 76 En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.
3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.
5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.
6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.
7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
  - a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
  - b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
  - c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
  - d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.
  - e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.

**Petición concreta**

Con estos antecedentes, el juez suplente del Juzgado Primero de lo Civil de Pastaza, con sede en el cantón Puyo, solicita a la Corte Constitucional que determine la constitucionalidad y aplicabilidad del contenido del numeral iii) del literal *a* de la Disposición General Séptima de la Ley 99-24 para la Reforma a las Finanzas Públicas, referida a la facultad sancionadora otorgada al señor director del Servicio de Rentas Internas, por sí o mediante delegación, de clausurar los establecimientos de los sujetos pasivos, cuando estos se hallen incurso en cualesquiera de los casos determinados en la misma norma, sin que se permita recurrir de la resolución sino después de ser ejecutada, ya que no se describe un procedimiento claro, por considerar que no guardaría armonía con la Constitución de la República, en especial con el numeral 7 literales *f*, *k* y *m* del artículo 76.

- 
- f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.
- g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.
- h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.
- i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.
- j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.
- k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.
- l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.
- m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”

2



### Norma cuya constitucionalidad o aplicabilidad se consulta

La norma jurídica cuya constitucionalidad es objeto de consulta es la contenida en el numeral iii) del literal *a* de la Disposición General Séptima de la Ley 99-24 para la Reforma a las Finanzas Públicas, que dispone:

“SEPTIMA.-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 impugnabile, mediante el cual el Director del Servicio de Rentas Internas, por sí o mediante delegación, clausura los establecimientos de los sujetos pasivos, cuando éstos se hallen incurso en cualesquiera de los siguientes casos:

iii) No entregar los comprobantes de venta o entregarlos sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios. La clausura, que no podrá ser sustituida con sanciones pecuniarias, se aplicará sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar. Los tribunales distritales de lo Fiscal resolverán, en el plazo máximo de diez (10) días, las impugnaciones a las resoluciones de clausura que imponga la Administración Tributaria. La resolución de los tribunales distritales de lo fiscal se dictará sobre la base del expediente formado por la Administración y de las pruebas que presente el sujeto pasivo al impugnar la clausura...”

### Identificación de la norma constitucional que estaría en contradicción con la disposición legal

Artículo 76, numeral 7, literales *f*, *k* y *m*

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

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

- f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.
- k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.
- m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos...”.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver la presente causa planteada por el juez suplente del Juzgado Primero de lo Civil de Pastaza, con sede en el cantón Puyo, de conformidad con lo establecido en el artículo 428 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 141 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y lo dispuesto en el artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, por lo que dicho funcionario se encuentra legitimado para interponer la presente consulta de constitucionalidad.

**SEGUNDO.-** La presente consulta de constitucionalidad de norma ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso.

**TERCERO.-** El objeto de la consulta de constitucionalidad es que la Corte Constitucional emita su pronunciamiento respecto de normas establecidas dentro de nuestro ordenamiento jurídico interno, que puedan contrariar los preceptos supremos establecidos en nuestra actual Constitución de la República o en tratados internacionales de Derechos Humanos, a fin de lograr establecer un sistema jurídico coherente en el cual no pueden existir normas infra constitucionales que sean contrarias a las mismas.

Nuestro anterior marco constitucional de 1998, facultaba en su artículo 274 a que cualquier juez pudiera declarar inaplicable, por decisión propia, una norma que consideraba contraria a la Constitución, mientras que el artículo 428 de la actual Constitución señala que ante esta posibilidad, el juez debe remitir el expediente a

2



la Corte Constitucional<sup>2</sup>, con la indicación de la norma jurídica sobre cuya constitucionalidad existan dudas, a fin de que este organismo de control constitucional emita su pronunciamiento al respecto, constituyendo este hecho una de las modificaciones más relevantes que incorpora nuestra actual Norma de Normas.

Del principio de supremacía constitucional y la fuerza normativa de la Constitución, y de fallos anteriores de la Corte, en los cuales se ha señalado que “las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales”, so pena de carecer de eficacia jurídica, conforme lo previsto en el artículo 424 de la Constitución de la República, surge que consulta de constitucionalidad tiene como finalidad lograr el pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto a si las normas que el juez o tribunal deben aplicar en la tramitación de las causas sometidas a su conocimiento, son o no contrarias a los preceptos contenidos en la Constitución de la República o los tratados internacionales de derechos humanos, es decir, el rol que desempeña la consulta es aclarar el panorama de los jueces en casos de duda respecto a la constitucionalidad de una norma puesta a su conocimiento dentro de un caso concreto, correspondiendo únicamente a la Corte Constitucional dilucidar este conflicto normativo, debiendo, en caso de encontrar contradicciones normativas con el texto constitucional, expulsar a esa norma del ordenamiento jurídico; empero, aquello comporta un complicado ejercicio interpretativo, en donde la expulsión normativa debe ser la última medida adoptada por el juez constitucional, dando de esta forma cumplimiento a lo que doctrinariamente se conoce como el principio de “*in dubio pro legislatore*”, por medio del cual ha de entenderse que en la promulgación de una norma, el legislador ha observado las disposiciones contenidas en la Constitución de la República, y en caso de duda respecto a la constitucionalidad o no de una determinada norma, se concederá el

---

<sup>2</sup> *Constitución de la República.- Art. 428.- Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.*

*Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.*

beneficio de la duda a favor del legislador y, por tanto, se considerará constitucional la norma consultada<sup>3</sup>.

En la presente causa, efectivamente, conforme las normas supremas y secundarias previstas, la tramitación de la causa, motivo de la consulta, se encuentran suspendida en su trámite, y encontrándose dentro del plazo, se procede a la revisión de la constitucionalidad de la norma recurrida.

**CUARTO.-** De los antecedentes expuestos corresponde a esta Corte de Control Constitucional determinar si la norma impugnada, en el presente caso, en el numeral iii) del literal *a* de la Disposición General Séptima de la Ley 99-24 para la Reforma a las Finanzas Públicas, que señala: No entregar los comprobantes de venta o entregarlos sin que cumplan los requisitos legales o reglamentarios. La clausura, que no podrá ser sustituida con sanciones pecuniarias, se aplicará sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar. Los tribunales distritales de lo Fiscal resolverán, en el plazo máximo de diez (10) días, las impugnaciones a las resoluciones de clausura que imponga la Administración Tributaria. La resolución de los tribunales distritales de lo Fiscal se dictará sobre la base del expediente formado por la Administración y de las pruebas que presente el sujeto pasivo al impugnar la clausura...” se encuentra en contradicción o no con las normas constitucionales consagradas en el artículo 76, y numeral 7, literales *f*, *k* y *m* de la nueva Constitución de la República, referidos a los derechos constitucionales de protección, del derecho a la defensa, contradicción, y de poder recurrir el fallo o resolución como garantías del debido proceso, por lo que su análisis será realizado a fin de verificar si dicha norma es contraria al nuevo texto constitucional.

De la revisión de la demanda de consulta planteada por el legitimado activo, la duda razonable que surge está en que ante la emisión del acto administrativo<sup>4</sup>, por el cometimiento de una infracción de orden tributario, como es la

---

<sup>3</sup> **Sentencia No. 007-10-SCN-CC.** Caso No. 0003-10-CN, resuelta por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria el ocho de abril del dos mil diez, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 192 de 13 de mayo de 2010.

<sup>4</sup> **Código Tributario; Art. 82.- Presunción del acto administrativo.-** Los actos administrativos tributarios gozarán de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y están llamados a cumplirse; pero serán ejecutivos, desde que se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados.

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





imposición de una sanción, prevista en el literal *b* del artículo 323<sup>5</sup> del Código Tributario, de la clausura del establecimiento o negocio, al no haber emitido comprobante de venta, posterior a la realización del operativo por parte de los señores fedatarios fiscales, y el no poder recurrir de la resolución de clausura de manera inmediata, sino una vez después de haber sido ejecutada la clausura, y que conforme se ha manifestado dentro de la acción de protección el operativo se realizó el día 12 de noviembre del 2010 y fue notificado el día 15 de noviembre del mismo año, y ejecutada el día siguiente el día 16, por lo que para ello no se describe un procedimiento claro, conforme a las normas supremas procesales del debido proceso que se han invocado.

**QUINTO.-** De lo antes expuesto y de la revisión del proceso remitido, se observa que el señor Hoang Van Hoa interpuso una acción de protección al amparo de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución de la República, por la que solicitó que se: "...proceda de manera inmediata se deje sin efecto la resolución, de clausura No. PPA-FFIRCLC10-001, de fecha 15 de noviembre del año 2010, que adjunto, suscrita por el Dr. Galo Renato Navas Espín, Director Provincial de Pastaza del Servicio de Rentas Internas, en la cual se me sanciona con la sanción de 7 días de mi restaurante Fast Food Caribe – Chifa Winghua, situación que me causa un daño eminente y grave"; de lo cual el juez recurrente ha considerado presentar consulta ante la supuesta imposibilidad de recurrir el referido acto de clausura, cuando en la misma norma recurrida se indica:

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

Es decir que del contenido de la propia norma analizada se establece claramente la posibilidad de impugnar el acto de clausura, lo que conlleva a que dicha norma no se contraponga con las normas supremas citadas por el legitimado activo, como son: "...f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el

<sup>5</sup> **Ibidem;** Art. 323.- Penas aplicables.- Son aplicables a las infracciones, según el caso, las penas siguientes:

b) Clausura del establecimiento o negocio;

procedimiento; k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto, m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos...”.

Se reitera que el principio de contradicción se encuentra directamente vinculado con la mayoría de los principios y garantías procesales, por lo cual constituye un requisito de obligatoria observancia para la efectiva garantía del debido proceso, ya que su inobservancia origina un desequilibrio en cuanto a la posición de las partes, limitándose el derecho de defensa de una de las mismas.

Asimismo, se reitera que en cualquier proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, que se generen de una autoridad administrativa o jurisdiccional, se encuentran regidos por las normas al debido proceso consagradas en el artículo 76 de la Constitución de la República, las mismas que conllevan a determinar y concluir el respeto al derecho a la defensa, puesto que los cuestionamientos tienden a ser necesarios para el esclarecimiento de la verdad.

En conclusión, este principio le otorga plena garantía al debido proceso, y por ende ha ido consolidando a la seguridad jurídica como uno de los pilares del Estado constitucional de derechos y justicia social, consagrado en el artículo 1 de la Constitución de la República.

En definitiva, del análisis de la norma impugnada se desprende que no existe contradicción con lo contenido en las garantías básicas al debido proceso, establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República, ni con ninguna otra que haga referencia al derecho a la defensa, o a la posibilidad de limitar el derecho de recurrir de la decisión, en este caso, administrativa.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en uso de sus atribuciones, expide la siguiente:


#### SENTENCIA

1. Declarar que el contenido del numeral iii) del literal *a* de la Disposición General Séptima de la Ley 99-24 para la Reforma a las Finanzas Públicas, objeto de la consulta de constitucionalidad, no contradice ni



vulnera lo dispuesto en el artículo 76, numeral 7, literales *f*, *k* y *m* de la Constitución de la República.

2. Se devuelva el expediente al juez de origen para que continúe su tramitación correspondiente.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

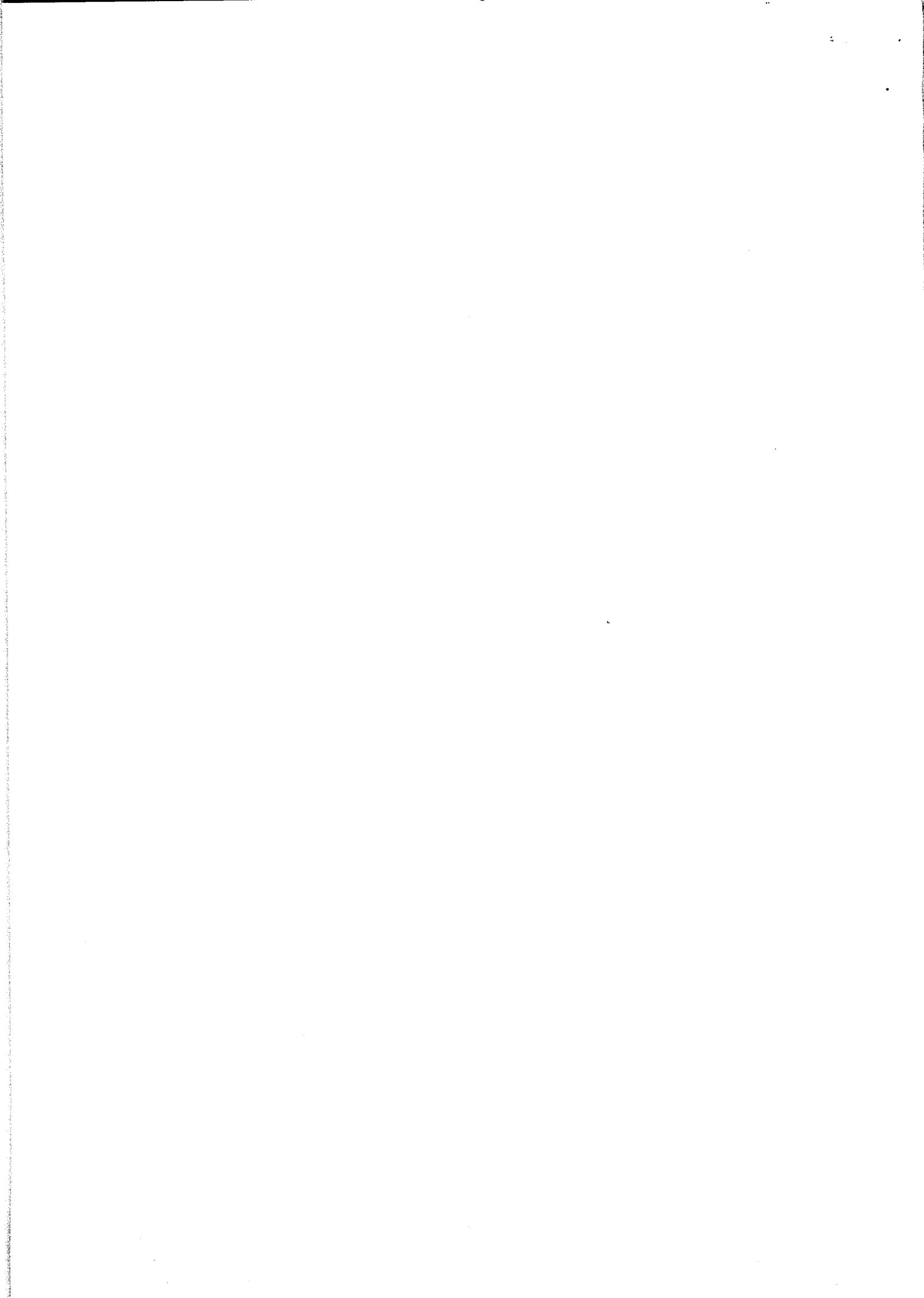
  
Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
Dr. Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL (e)**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con 8 votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Edgar Zárate Zárate, en sesión del día jueves quince de diciembre del dos mil once. Lo certifico.

  
Dr. Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL (e)**

JPCH/ccp/lmg.

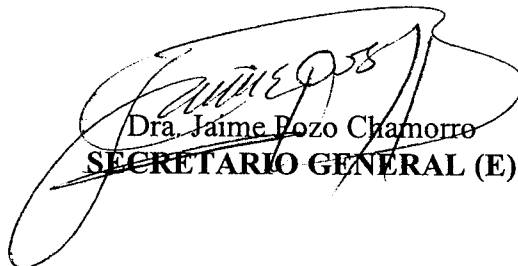




CORTE  
CONSTITUCIONAL

**CAUSA 0004-11-CN**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles veintiocho de diciembre de dos mil once.- Lo certifico.



Dra. Jaime Rozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL (E)**

JPCH/lcca

