

Quito, D.M, 04 de marzo de 2020

**CASO No. 26-13-IN**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES  
EXPIDE LA SIGUIENTE**

**Sentencia**

**Tema:** Esta sentencia analiza la constitucionalidad del inciso final del artículo 315 del Código Tributario que establece la clasificación de las infracciones tributarias.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 10 de diciembre de 2013, Hugo José López Jijón y Martín Cobo Fernández de Córdova (en adelante “los accionantes”) presentaron una demanda pública de inconstitucionalidad en contra del inciso final del artículo 315 del Código Tributario (en adelante “norma impugnada”).
2. El 10 de junio de 2014, la Corte Constitucional admitió a trámite el caso. El 28 de diciembre de 2015, el juez Manuel Viteri Olvera avocó conocimiento de la causa. El 19 de enero de 2016 se realizó la audiencia a la que asistieron Javier Bustos, patrocinador de los accionantes; Martín Vergara, por la Presidencia de la República; Fabiola Gaibor, por la Asamblea Nacional; y Rodrigo Durango, por la Procuraduría General del Estado.
3. El 19 de marzo de 2019, el Pleno del Organismo sorteó nuevamente el caso y le correspondió la sustanciación a Ramiro Avila Santamaría, quien avocó el caso el 20 de diciembre de 2019.

**II. Competencia**

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 436 (2) de la Constitución de la República y los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

**III. La norma considerada inconstitucional y los argumentos**

5. Los accionantes impugnaron el inciso final del artículo 315 del Código Tributario, que señalaba:

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

**Sentencia No. 26-13-IN/20**  
**Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría**

*Constituye delito de defraudación, en los términos tipificados y sancionados en este Código.*

*Constituyen contravenciones las violaciones de normas adjetivas o de deberes formales sancionados como tales por este Código o por ley especial.*

***Constituyen faltas reglamentarias las violaciones de reglamentos o normas secundarias de obligatoriedad general, que no se encuentren comprendidas en la tipificación de delitos o contravenciones.*** (Énfasis añadido).

*Entre las cuales también se deben considerar las que a continuación se enumeran:*

- 1. No inscribirse o acreditar inscripción;*
- 2. No emitir comprobantes de venta con sujeción a las disposiciones aplicables; o no exigirlos al momento de la compra;*
- 3. No llevar libros y registros contables de conformidad con la ley;*
- 4. No presentar declaraciones e información relativa a la determinación de las obligaciones tributarias; y,*
- 5. No permitir el control de la administración tributaria y comparecer ante la misma.<sup>1</sup>*

6. El texto resaltado es materia de esta acción. Sin embargo, la norma impugnada fue reformada y el texto vigente desde el año 2014 es el siguiente:

*Art. 315.- Clases de infracciones.- Para efectos de su juzgamiento y sanción, las infracciones tributarias se clasifican en contravenciones y faltas reglamentarias. Constituyen contravenciones las violaciones de normas adjetivas o el incumplimiento de deberes formales, constantes en este Código y otras leyes.*

***Constituyen faltas reglamentarias las violaciones de reglamentos o normas secundarias de obligatoriedad general*** (énfasis añadido).<sup>2</sup>

7. Los accionantes alegaron que la norma impugnada vulneró el principio de reserva de ley y la seguridad jurídica, pues “*constituye un tipo penal en blanco y está delegando de manera ilegítima una potestad legislativa, de tal forma que no se pueden crear infracciones tributarias mediante reglamentos o normas secundarias de obligatoriedad general.*”<sup>3</sup> Señalaron que está prohibida la regulación a través de reglamentos, que la creación de faltas reglamentarias es una delegación legislativa, que se violó el principio de legalidad, que a los ciudadanos no se les puede prohibir o limitar determinada conducta si no está definida en una norma con rango de ley, y que la tipificación de sanciones por parte de la administración tributaria constituye un abuso de poder.

8. Acerca de la vulneración a la seguridad jurídica, en la demanda se indica que “*Los ciudadanos de Estado tienen el derecho de conocer toda la normativa legal que afecta a su quehacer*

<sup>1</sup> Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005.

<sup>2</sup> Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 242 de 29 de diciembre de 2007 y Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, caso N.º 26-13-IN, *Expediente constitucional*, f. 8.

*cotidiano, razón por la cual es imperativo que la Ley sea pública y adecuadamente promulgada”; que “nos encontramos ante un tipo penal en blanco que... no determina la sanción, dejando en incertidumbre a los contribuyentes”.*

9. En escrito de 8 de julio de 2014, Alexis Mera Giler, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, argumentó que los accionantes cometen un error al desconocer la facultad sancionadora de la administración tributaria, la cual es necesaria para el adecuado cumplimiento de funciones; que la Constitución reconoce la existencia de dicha facultad; que los procesos administrativos sancionatorios tienen que ver con el juzgamiento de la observancia de normas que atañen a los fines institucionales de la administración; que no se refieren a estatutos penales; que en los procesos administrativos sancionatorios no cabe la imposición de penas privativas de libertad y que las resoluciones pueden ser recurridas ante la jurisdicción contenciosa administrativa.<sup>4</sup>

10. En escrito de 10 de julio de 2014, Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, expresó que un reglamento no fija una infracción ni tampoco la sanción; que el Código Tributario establece como infracciones tributarias las violaciones de reglamentos y establece la sanción; que la norma impugnada se encuentra en perfecta armonía con el artículo 76 (3) de la Constitución de la República; que la razón de ser de un reglamento es regular aquello que no está desarrollado en la ley y precautelar el efectivo goce de los derechos del administrado.<sup>5</sup>

11. En escrito de 11 de julio del 2014, la procuradora judicial de la entonces presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira, en su contestación, alegó que la norma impugnada cumplió con el procedimiento constitucional para su formación; que el espíritu de la norma impugnada es asignar una instrumentación por la vía reglamentaria, sin que esto implique una lesión al ordenamiento constitucional y legal vigente; que no se lesionan preceptos constitucionales; y que el principio de legalidad acepta la posibilidad de delegar la potestad tributaria<sup>6</sup>.

12. El 14 de enero de 2020, el procurador judicial de César Ernesto Litardo Caicedo, presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, presentó un escrito en el cual ratificó lo expuesto por la entidad en el escrito de 11 de julio de 2014, y la intervención en la audiencia de 19 de enero de 2016. Señaló que la presente demanda de inconstitucionalidad carece de sustento y solicitó que sea desechada<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*, fs. 34-37.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, fs. 53-62.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, fs. 64-69.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, f. 98.

#### **IV. Análisis constitucional**

13. El artículo 76 (3) de la Constitución dispone que *“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”*.

14. Por su parte, el artículo 147 establece:

*Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:*

*...5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control....*

*...13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenir las ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.*

15. El Código Tributario, en sus artículos 7, 64 y 67, prescribe:

*Art. 7.- Facultad reglamentaria.- Sólo al Presidente de la República, corresponde dictar los reglamentos para la aplicación de las leyes tributarias...*

*Art.- 64.- Administración tributaria central.- La dirección de la administración tributaria, corresponde en el ámbito nacional, al Presidente de la República, quien la ejercerá a través de los organismos que la ley establezca...*

*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 recaudación de los tributos.*

16. La reserva de ley se encuentra asociado al principio de legalidad preceptuado en el artículo 76 (3) de la Constitución. El principio de reserva de ley, en materia sancionatoria, implica que resulta inadmisibles sancionar ciertas conductas si estas no han sido prohibidas mediante ley. En ese sentido, el artículo 132 (2) del orden constitucional dispone que *“Se requerirá de ley [para] ...Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”*.

17. El Presidente de la República tiene competencia para dictar reglamentos. Esta potestad permite regular cuestiones consustanciales a la gestión administrativa del Estado. Entre el conjunto de organismos y dependencias que conforman el Poder Ejecutivo se encuentra la administración tributaria. Los reglamentos, las circulares y demás instrumentos normativos impersonales desarrollan en detalle los aspectos operativos que deben ser cumplidos por los sujetos que realizan los hechos impositivos delimitados en la ley.

**Sentencia No. 26-13-IN/20**  
**Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría**

18. En el caso, el accionante argumenta que el artículo 315 del Código Tributario es inconstitucional porque, a su criterio, estatuye un tipo penal en blanco. Es decir, se alega que existe una presunta remisión a normativa inferior a la ley para definir una infracción. La inconstitucionalidad radicaría, supuestamente, en que el precepto demandado tipifica una infracción cuya definición depende de regulaciones emitidas discrecionalmente por el Poder Ejecutivo.

19. El concepto de ley penal en blanco refiere a la falta de definición de la configuración del delito en la ley. En términos generales, se considera que existe una ley penal en blanco cuando parte del tipo penal, sea el supuesto de hecho o la sanción, no se encuentra en la ley o está prevista en otras disposiciones jurídicas de rango inferior. En este sentido, las leyes en blanco, cuando de materia penal se trata, son violatorias del principio de legalidad (el artículo 76.3 de la Constitución).

20. De la lectura del enunciado normativo impugnado y los argumentos de la demanda, esta Corte constata que el artículo 315 del Código Tributario no implica una ley penal en blanco y, por consiguiente, tampoco es violatorio del principio de legalidad. El precepto en cuestión se limita a clasificar los tipos de infracciones existentes en el ámbito tributario, distinguiendo las previstas propiamente en las leyes (contravenciones) de las transgresiones a las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en el ejercicio de su potestad normativa en la esfera de la administración pública (faltas reglamentarias).

21. La norma impugnada no describe los elementos constitutivos de un tipo penal (acción, sujeto, objeto, tiempo y lugar). Tampoco separa el tipo del castigo, dejando que sea una norma jurídica de menor jerarquía la que establezca una sanción para una conducta prohibida en la ley. No es siquiera una norma de materia penal. El artículo reconoce la facultad reglamentaria propia de la administración pública y diferencia las consecuencias jurídicas que deben ser adjudicadas al incumplimiento de las normas según su jerarquía. Por lo expuesto, no se vislumbra una afectación al principio constitucional de reserva de ley.

22. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, que establece: *"El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"*.

23. En general, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que les serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica

**Sentencia No. 26-13-IN/20**  
**Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría**

no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.<sup>8</sup>

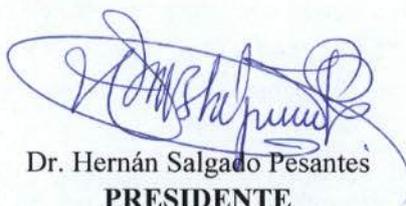
24. El accionante alude que el precepto demandado viola la seguridad jurídica porque implica una imposibilidad de que los contribuyentes conozcan la normativa susceptible de ser aplicada a sus acciones (párr. 8). Esto sucede porque, a su juicio, la norma impugnada viola la reserva de ley y deja a los ciudadanos frente a la incertidumbre de lo que pudiera efectuar la administración tributaria. La Corte ha determinado que la norma no constituye un tipo penal en blanco (párr. 19-21). No obstante, con relación a la vulneración a la seguridad jurídica que supuestamente deriva de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, cabe subrayar que los reglamentos expedidos por la administración tributaria, así como cualquier normativa de carácter general, están igualmente sometidas a los principios de publicidad e irretroactividad. Es decir, las reglas generales que surgen del ejercicio de la potestad normativa de la Función Ejecutiva no están exentas de la obligación de ser conocidas para que opere su aplicación. Por tanto, su expedición, contrariamente a lo que indica el accionante, no supone *per se* una vulneración a la seguridad jurídica.

25. Por las razones aquí analizadas, la Corte Constitucional concluye que los argumentos expuestos en la demanda no resultan suficientes para considerar el artículo 315 del Código Tributario como contrario a la norma suprema y, en virtud de lo dispuesto por el artículo 76 (3) de la LOGJCC, no debe ser declarado inconstitucional.<sup>9</sup>

**V. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.- NEGAR la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada.
- 2.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 989-11-EP/19.

<sup>9</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. “Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: ...3. In dubio pro legislatore.- En caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, se optará por no declarar la inconstitucionalidad”.

**Sentencia No. 26-13-IN/20**  
**Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en el caso; y, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 04 de marzo de 2020.- Lo certifico.



Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

