



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y SUS EFECTOS EN
MATERIA TRIBUTARIA**

AUTOR:

PROCEL CONTRERAS, DANIEL ALEJANDRO

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPUBLICA**

TUTORA:

NAVARRETE LUQUE, CORINA

GUAYAQUIL, ECUADOR

31 DE AGOSTO DEL 2016



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por PROCEL CONTRERAS, DANIEL ALEJANDRO, como requerimiento para la obtención del Título de ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPUBLICA.

TUTORA

Navarrete Luque, Corina

DIRECTOR DE LA CARRERA

Lynch Fernández, María Isabel

Guayaquil, a los 31 del mes de Agosto del año 2016



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Procel Contreras, Daniel Alejandro**

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **El Silencio Administrativo Negativo y sus Efectos en Materia Tributaria** previo a la obtención del Título de Abogado De Los Tribunales Y Juzgados De La Republica, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 31 del mes de agosto del año 2016

EL AUTOR

Procel Contreras, Daniel Alejandro



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

AUTORIZACIÓN

Yo, **Procel Contreras, Daniel Alejandro**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **El Silencio Administrativo Negativo y sus Efectos en Materia Tributaria**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 31 del mes de agosto del año 2016

EL AUTOR:

Procel Contreras, Daniel Alejandro

REPORTE URKUND



Urkund Analysis Result

Analysed Document: Daniel Procel tesis.doc (D21516340)
Submitted: 2016-08-27 03:21:00
Submitted By: maritzareynosodewright@gmail.com
Significance: 5 %

Sources included in the report:

<http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/3234/1/Cardenas%20Carrion%20Galo%20Inicio.pdf>
<http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/4978/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-49.pdf>
<http://docentevirtualudo.blogspot.com/2010/03/area-tributos-el-proceso-de.html>
<http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/5905/T-PUCE-6063.pdf?sequence=1>

Instances where selected sources appear:

6

AGRADECIMIENTO

A Dios Que Está Conmigo En Todo Momento.

A mis padres Julio Procel y Lilia Contreras, por haber creído en mí.
A mi hermano y MEJOR AMIGO Julio Procel, por sus palabras de aliento y
por darme a ese hermoso sobrino Julito Procel que ha llenado de luz a mi
vida.

DEDICATORIA

A dios que es todo en mi vida.

A mi padre por todos los grandiosos e inolvidables momentos juntos, que me enseñó que hay que darlo todo en la vida.

A mi madre a la cual todos admiramos especialmente su Daniel por ser una mujer correcta e intachable, usted es la constitución de mi vida que jerárquicamente es lo más grande que hay.

A mi hermano que es el modelo a seguir de mi vida.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

Navarrete Luque, Corina

TUTORA

Lynch Fernández, María Isabel

DECANO O DIRECTOR DE CARRERA

Maritza Reynoso Gaute de Wright

COORDINADOR DEL ÁREA O DOCENTE DE LA CARRERA

CALIFICACIÓN

Guayaquil, Agosto 27 de 2016

Abogada

María Isabel Lynch de Nath

Directora (e) Carrera Derecho

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas

UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

En su despacho

De mis consideraciones:

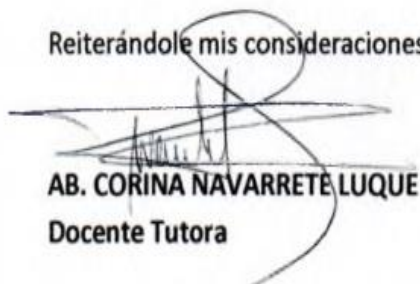
Por medio de la presente tengo a bien presentar el informe en mi calidad de tutora del ensayo **"EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y SUS EFECTOS EN MATERIA TRIBUTARIA"** elaborado por el estudiante **DANIEL ALEJANDRO PROCEL CONTRERAS** dentro de la Unidad de Titulación Especial de la Carrera, correspondiente al semestre A-2016.

El estudiante indica que conforme a nuestra legislación se encuentra vigente tanto el silencio administrativo positivo como negativo, y éste último respecto a las solicitudes.

En mi opinión, el trabajo realizado cumple con el propósito de validación de conocimientos y competencias, pues la importancia de este trabajo radica en que la estudiante aplica los conocimientos adquiridos a lo largo de sus estudios de Derecho, de forma práctica, pues recoge conceptos de derecho administrativo y derecho procesal tributario.

Conforme el análisis de urkund, tiene un porcentaje de 5 % que se encuentra dentro de los parámetros aceptables. Salvo lo anterior, dicho trabajo merece mi aprobación, correspondiéndole la calificación de 9.00, pues a mi criterio le faltó más analizar acerca de la naturaleza del silencio negativo .

Reiterándole mis consideraciones y estimas,



AB. CORINA NAVARRETE LUQUE
Docente Tutora

ÍNDICE

AGRADECIMIENTO.....	vi
DEDICATORIA.....	vii
TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN.....	viii
RESUMEN (ABSTRACT).....	xi
INTRODUCCIÓN.....	11
1. EL DERECHO DE PETICIÓN Y SILENCIO ADMINISTRATIVO	12
1.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	14
2. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO.....	14
3. SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.....	16
4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO DESDE LA PERSPECTIVA TRIBUTARIA	17
5. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN MATERIA TRIBUTARIA EN LA ACTUALIDAD, CÓDIGO TRIBUTARIO, CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN Y CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.....	18
6. CASOS DE SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO EN EL CÓDIGO TRIBUTARIO.....	21
6.1 PRIMER CASO:	21
6.2 SEGUNDO CASO:	22
7. POSIBLES CONSECUENCIAS QUE SE DESPRENDEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO AMPARADO EN EL CÓDIGO TRIBUTARIO.....	22
8. EFECTIVIZACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	23
CONCLUSIONES.....	24
BIBLIOGRAFÍA.....	25

RESUMEN (ABSTRACT)

El silencio administrativo nace de la necesidad de dar una respuesta, aunque de forma ficticia, a los requerimientos de los administrados, sea esta respuesta positiva o negativa. En el Ecuador, esta figura ha variado con el paso del tiempo, un ejemplo de ello se da en materia tributaria, en donde constaba textualmente el silencio administrativo negativo en los primeros años de la década de los noventa. Posteriormente, se dictan normas que ponen plazos a la resolución de reclamos, que de no ser evacuadas a tiempo causan un efecto positivo a las pretensiones del administrado, no obstante, el Código Tributario vigente, contiene normas en las cuales está inserto el silencio administrativo negativo, y que su aplicación, por analogía, podría extenderse a solicitudes de los contribuyentes causando perjuicios a los interesados. Entonces el objetivo es establecer como el silencio administrativo en materia tributaria afecta al sujeto pasivo en sus solicitudes a la Administración Tributaria.

PALABRAS CLAVES: Derecho de Petición, Silencio Administrativo, Código Tributario, Administración Tributaria, Constitución de la República del Ecuador.

INTRODUCCIÓN

Uno de los deberes más importantes del Estado, es dar respuesta a aquellas peticiones, recursos o reclamos que vienen por medio de los administrados, su base legal está amparada en la norma suprema, y se extiende a cada institución pública. El silencio administrativo viene a suplir la respuesta que debería otorgar la administración, y en el Ecuador esta figura tenía el carácter de negativo en pos de precautar los intereses institucionales públicos, sin embargo, con el desarrollo del garantismo constitucional y la idea de dotar de mayores medios defensivos a los administrados, nace el silencio administrativo positivo, el cual castiga la desidia, inacción, descuido etc., de la administración, al momento de no otorgar respuesta a las solicitudes ciudadanas.

Para hoy en día, la mayoría de leyes Orgánicas han establecido plazos para que las instituciones absuelvan todo recurso o reclamo que provenga del administrado, estableciendo también, que de no hacerlo, el efecto resulta positivo o que la pretensión del recurrente le resulta positiva a éste; la materia tributaria no es la excepción, es decir, el Código Tributario también contiene plazos de absolución, un ejemplo de ello, es el caso de los reclamos, en donde la norma da 120 días para resolver, sin embargo, este no es el caso de la solicitud que se presenta por pago en exceso y también en el caso de la compensación o facilidades de pago, puesto que en las mencionadas subsiste el silencio administrativo negativo, lo que nos lleva a analizar los efectos podría tener el silencio administrativo en las distintas solicitudes tributarias, puesto que en materia de tributos se aplica la analogía.

1. EL DERECHO DE PETICIÓN Y SILENCIO ADMINISTRATIVO

El derecho de petición es una institución propia del derecho administrativo que conlleva el derecho de que el administrado sea absuelto de cualquier petición, consulta, reclamo etc., en las formas y en los plazos determinados en la ley, acotando que este derecho consta reconocido en nuestra actual Constitución.

Nuestra Norma Suprema señala en el numeral 23 del artículo 66 que es un derecho de los ciudadanos el recibir una respuesta motivada a las peticiones y quejas que se formulen ante los funcionarios públicos.

De esto extraemos que el derecho de petición conlleva 2 características importantes:

- El derecho de recibir una motivación adecuada a la solicitud.
- La obligación de las entidades públicas de responder en los plazos estipulados en las leyes.

Para (Pérez, 1991) el derecho de petición consiste en:

La facultad concedida a las personas de llamar la atención o poner en actividad a las autoridades públicas sobre un asunto determinado o una situación particular. Tienen por objeto reclamar un acto positivo y determinado que pertenece a la competencia jurídica de la autoridad pública. (p.283)

En el Ecuador, el derecho de petición ha sido reconocido por la mayoría de Constituciones, es decir, este gozó de ser una norma de rango constitucional, un derecho fundamental y no solo en el país sino en la mayoría de países con gobiernos constitucionales. De todo esto pasamos al siguiente punto, cuando se crea la interrogante ¿Qué sucede cuando el Estado no responde a las peticiones de los administrados en los tiempos y plazos estipulados? La respuesta la encontramos en el silencio administrativo.

Decimos que, se considera al silencio administrativo como una declaración tácita de la voluntad de la administración con efectos positivos o negativos acorde a lo que se dicte en la ley, es decir, es la ley quien expresamente señala si este silencio provee efectos positivos o negativos para con el administrado.

Para (Jaramillo, 2004) *“Existe silencio administrativo cuando la administración asume una actitud de inercia respecto a una conducta que requiere un pronunciamiento concreto.”*(p. 145)

Con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica de los administrados, algunas legislaciones han determinado que este silencio reemplaza a la decisión. En este sentido (Jaramillo, 2004) señala:

El problema del silencio administrativo ha sido objeto de diversas controversias en el campo del derecho y de la doctrina científica, ya que esa aptitud, no es la decisión de la voluntad administrativa, necesariamente querida, sino un hecho negativo. Ante la imposibilidad material de que la administración resuelva positiva o negativamente, reclamos, peticiones, quejas, recursos, consultas, formuladas por los particulares, y ante la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza de sus derechos, derivados de las relaciones con los órganos de la administración, algunas legislaciones han previsto el remedio del “silencio administrativo”, determinando que el silencio suple a la decisión. En virtud de la negligencia de la administración y a efectos de dar solución a una petición realizado por el administrado, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico se entiende que la solicitud ha sido conciderada favorable. (p. 145)

En el Ecuador, el silencio administrativo tiene efectos positivos cuando se entiende que la petición del administrado ha sido estimada, y negativos cuando se entiende la desestimación, todo esto acorde a los distintos cuerpos legales, tema del cual trataremos más adelante. No obstante debemos entender que el hecho de que

opere el silencio administrativo declara, en cierto modo, la falta de cuidado de la administración en cuanto a sus deberes.

1.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

La naturaleza del Silencio Administrativo se basa en una aceptación o negación tácita a favor o en contra del administrado, es un acto presunto que otorga respuesta ficticia, la cual por descuido o por no ser lesciva a los intereses de la Administración no se la da expresamente.

Para (Ramos, 2003) *“El silencio Administrativo constituye un hecho jurídico, un hecho al cual el derecho puede otorgar consecuencias jurídicas. Excluye toda declaración de voluntad (...).”* (p.488)

Es decir para el autor, en el silencio administrativo es indiferente la declaración de voluntad, lo que le interesa al derecho es los efectos que este tiene los cuales pueden ser positivos o negativos, y que en virtud de este afectará a una de las dos partes.

2. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

El silencio administrativo negativo surge como un medio para precautelar que las peticiones de los administrados, generen efecto contraproducentes a los intereses de la administración, en el caso de que esta última no haya emitido un pronunciamiento ante tal pedido.

Entendemos entonces, que el silencio administrativo negativo opera cuando no se ha dado una respuesta al administrado en un tiempo determinado y se asume que este silencio niega las pretensiones del peticionario, sin perjuicio de que estos puedan accionar la siguiente vía a fin de defender sus intereses, en este sentido, (Trevijano,1996) señala que la negativa tiene como objetivo:

(...) permitir a los interesados el acceso a la instancia siguiente y, finalmente, a la vía jurisdiccional... el fundamento del silencio negativo hay que buscarlo en el carácter revisor de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, es decir, en la exigencia de un acto previo para poder acceder a los Tribunales (...). (p.22)

Es decir, el silencio administrativo no constituye un acto firme, sino que en sí, provee al peticionario de la posibilidad de obtener respuesta en otras instancias, el acto procesal tiene como fin, dejar la puerta abierta para buscar otro recurso. Sin embargo, no por eso deja de ser una institución menos eficaz, ya que, retarda la posibilidad del peticionario a obtener una respuesta inmediata a sus pretensiones.

El silencio administrativo negativo, fue una institución que estuvo presente en la legislación ecuatoriana, hasta la expedición de la Ley de Modernización del Estado mediante Registro Oficial N° 349 de 31 de diciembre de 1993, ley en la cual, se establece el silencio administrativo positivo en el artículo 28 y establece que las solicitudes o pedidos deben ser resueltos en 15 días, que de no hacerlo así, se entenderá que la petición del administrado le resulta favorable a sus pretensiones, no obstante, también señala que los tiempos pueden variar de acuerdo a la normativa que lo acoga expresamente esta figura.

Como una aportación a la presente investigación, haremos un recorrido simplificado por aquellas leyes en las cuales está o estuvo presente la figura del silencio administrativo.

- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Registro Oficial Suplemento 337 de 18 de mayo de 2004, artículo 21 y 22.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de junio de 2002, artículo 85.
- Ley de Minería, Registro Oficial Suplemento 517 de 29 de enero de 2009, artículo 134.

En materia tributaria, el silencio administrativo se aplicó en la derogada Ley General de Aduanas y en el Código Tributario, este último fue reformado y se

instituyo el silencio administrativo negativo. Cabe resaltar, que el actual Código Orgánico Tributario, constan 2 figuras en las cuales subsiste el silencio administrativo negativo, no obstante, lo analizaremos más adelante.

3. SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

Como ya lo explicamos, el silencio administrativo en el Ecuador aparece en la Ley de Modernización del Estado mediante Registro Oficial N° 349 de 31 de diciembre de 1993. Tal figura, señala la posibilidad de tener por positiva las abstención de pronunciamiento por parte de la administración.

(García & Fernández,1986) dice: *“En rigor, el silencio positivo sustituye esta técnica de la autorización o aprobación por la de un veto susceptible de ejercitarse dentro de un plazo limitado, pasado lo cual lo pedido por el requirente se entiende otorgado.”* (p. 555)

No obstante lo dicho, personalmente pienso que el silencio administrativo positivo es un castigo hacia la inacción de la administración y a la falta en el cumplimiento de sus obligaciones para con los administrados, dotando así al peticionario de la posibilidad de obtener una respuestas, aunque ficticia, a sus demandas.

Luego de precluido el tiempo para que la administración dé una respuesta al solicitante, se genera la caducidad a la facultad para emitir un pronunciamiento respecto de tal o cual tema, por lo que se dice que el silencio administrativo es un derecho autónomo.

Las consecuencias para la administración son negativas y esta es la idea que presenta (García & Fernández,1986) son:

“muy peligrosas para la administración, en la medida en que, si no actúa con la debida diligencia, queda vinculada en términos muy estrictos de la misma manera que si hubiera dictado una resolución favorable.” (p.556)

4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO DESDE LA PERSPECTIVA TRIBUTARIA

En cuanto a la evolución histórica del silencio administrativo, podemos indicar que hasta el año 1993 aplicaba el silencio administrativo negativo, de hecho, el artículo 102 del Código Tributario, señalaba que la falta de resolución por parte de las Autoridades Tributarias, en los plazos establecidos en varios artículos en los que se establecían plazos para dar respuesta, debía considerarse como negativa tácita al pedido del administrado; así también, el artículo 127 explicaba que, existía denegación presunta cuando las resoluciones no cumplían con los requisitos esenciales, entonces se entenderá que también existe negativa tácita .¹

Ley de Modernización del Estado, a la cual se hizo referencia, introduce el silencio administrativo con efecto positivo en la normativa del país, sin embargo, fue la Ley 51, publicada en el Registro Oficial N° 349 del 31 de diciembre de 1993, la que estableció que a partir del 1 de enero de 1995, en todos los casos en que el Código Tributario y demás leyes tributarias conlleven inserta en su normativa, plazos para dar respuesta a recursos o reclamaciones de los contribuyentes, tendrán 120 días para resolverlo, caso contrario se considerará negativa tácita. No obstante, el Código Tributario, por aquel entonces establecía que sus disposiciones están por encima de cualquier otra ley general o especial, lo cual generó confusión en cuanto a que cuerpo legal se debía aplicar.

De lo comentado extraemos de (López, 2009)

Nuestra jurisprudencia ha establecido que cuando exista una ley contradictoria al Código Tributario, no importa que esta no sea específicamente tributaria y exprese que se van a innovar o cambiar las leyes tributarias, porque el artículo 2, ibidem, no pueden limitar la

¹ Código Tributario, Registro Oficial No 958 de 23 de diciembre de 1975, artículo 102 y 127.

facultad legislativa del Congreso Nacional establecida en el artículo 130, numeral 5, de la Constitución, por lo tanto, es aplicable en materia tributaria el silencio administrativo positivo a favor de los sujetos pasivos.(p.313)

Este paso por la historia de esta institución nos conlleva a examinar la actualidad del silencio administrativo en el Código Tributario.

5. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN MATERIA TRIBUTARIA EN LA ACTUALIDAD, CÓDIGO TRIBUTARIO, CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN Y CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

El silencio administrativo se encuentra presente como antes se indicó cuando el administrado ejerce su derecho petición ante la administración pública. En materia tributaria, cuando el sujeto pasivo ejerce este derecho se activa la facultad resolutoria de la Administración tributaria, conforme el artículo 132 del Código Tributario. Para comprender la aplicación del silencio administrativo es importante ir por cada una de las maneras como se aplica este derecho de petición, esto es a través, de la solicitud, reclamo, recurso o consulta.

En nuestro actual ordenamiento legal, la figura del silencio administrativo sigue vigente, tomando en cuenta que que nuestro Código Tributario está vigente desde el año 1975 y ha tenido ciertas reformas, no obstante su esencia es la misma.

En el Código Tributario se establece los términos en los cuales el sujeto pasivo puede para presentar reclamos o recursos acorde al acto emitido por parte de la ministración tributaria, sea esta, Central, Seccional o de Excepción. En el caso de que el sujeto pasivo se sienta afectado por un acto de verificación, determinación tributaria o liquidación, el artículo 115 concede el plazo de 20 días dentro de los cuales el contribuyente puede presentar el respectivo Reclamo Administrativo, así mismo, en el caso de los títulos crédito, la ley le concede el plazo de 20 días para

aplicar al mismo reclamo. Presentado el reclamo dentro de los tiempos otorgados por la ley, la Autoridad Tributaria, ante quien se propuso el reclamo, deberá emitir resolución dentro de los 120 días contados desde el día siguiente al de la presentación del reclamo por parte del contribuyente, su aclaración o complementación, todo esto se encuentra estipulado en los artículos 115 y 132 del Código Orgánico Tributario.

Pasados los 120 días sin que se hubiese emitido resolución alguna y acorde a lo estipulado en el artículo 134, opera el SILENCIO ADMINISTRATIVO.

En el caso de las consultas, éstas deben ser subsanadas en el plazo de 30 días, no obstante, por la naturaleza de la consulta y puesto que por medio de éstas el contribuyente no podría dejar de cumplir con sus obligaciones, no aplica el Silencio Administrativo, sin embargo, parece ser que si en verdad, la consulta no es un medio de defensa al cual puede apelar el contribuyente, antiguamente podría usarse como un medio de incidencia jurídica para ciertos casos.

(Benalcazar, 2004) dice:

El texto del antiguo inciso segundo del artículo 102 del Código Tributario, disponía lo siguiente: <<Cuando para determinadas consecuencias jurídicas se exija resolución de la administración, el silencio de la autoridad no puede suplirla>>. Esta norma fue inexplicablemente eliminada en la codificación del Código Tributario que está vigente. Aquella norma no consta en la codificación, sea cual fuere el régimen jurídico del silencio administrativo, era acorde con ciertas instituciones, que por su naturaleza jurídica y finalidad, requerían necesariamente de una respuesta expresa de la administración. Este sería el caso preciso de la consulta tributaria. (p.120)

Otra figura en la cual no aplica el silencio administrativo, por lo menos en la legislación nacional, es el recurso de revisión. El artículo 143 del Código Orgánico Tributario señala que el Recurso de Revisión es, por naturaleza, un recurso extraordinario, el cual a insinuación del contribuyente se presentará ante las autoridades máximas de las administraciones tributarias. Puesto que este

recurso permite impugnar actos firmes, es decir actos de los cuales los contribuyentes no presentaron reclamación alguna dentro de los plazos señalados en la ley, su presentación puede realizarse dentro de 3 años contados desde la fecha en la cual el acto se volvió firme (no en todos los casos) y su resolución debería hacerse inmediatamente después de concluido el sumario (mínimo 5 días, máximo 20), no obstante en la práctica, muchos de los recursos de revisión llevan años sin ser resueltos, sin que de por medio exista u opere el silencio administrativo, cosa que como criterio personal vulnera la seguridad jurídica de los administrados.

En el Código Orgánico de la Producción, norma expedida mediante Registro Oficial, N° 351, suplemento del 29 de diciembre del año 2010, se refiere también al silencio administrativo, concediendo 60 días, a fin de que el Director General o los Directores Distritales de la SENAE, resuelvan los reclamos propuestos a ellos.²

En cuanto al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial N° 303 de 19 de octubre de 2010, otorga facultad discrecional a los gobiernos autónomos descentralizados para que sean estos mediante acto normativo y de acuerdo a los niveles de gobierno, quienes fijen el tiempo en que deben evacuarse los reclamos presentados ante ellos, no obstante establece un plazo máximo de 30 días para su resolución.³

² Código Orgánico de la Producción, Registro Oficial, N° 351, suplemento del 29 de diciembre del año 2010, artículo 124.

³ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial N° 303 de 19 de octubre de 2010, artículo 387.

6. CASOS DE SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO EN EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

6.1 PRIMER CASO:

Como se indicó antes, el silencio administrativo con efectos negativos subsistió hasta el año 1993, más en en el Código Tributario actual existen dos casos en los cuales la figura subsiste.

El artículo 155 del Código Orgánico Tributario señala:

*“Art. 155.- **Negativa de compensación o facilidades.**- Negada expresa o tácitamente la petición de compensación o de facilidades para el pago, el peticionario podrá acudir en acción contenciosa ante la jueza o juez de lo Contencioso Tributario. Para impugnar la negativa expresa o tácita de facilidades para el pago, deberá consignarse el 20% ofrecido de contado para presentar la garantía prevista en el inciso segundo del artículo 153.”⁴*

Como podemos ver, la misma ley señala que en el caso de facilidades de pago o compensación puede haber negativa expresa o tácita, afirmando que no es necesario una resolución para que se las concidere negadas. Si es verdad, que la ley mismo faculta a que ante la negativa, expresa o tácita, de las facilidades de pago o la compensación, el contribuyente puede acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Tributario para impugnarlas, esto no quiere decir que se concidere acertado puesto que no contestarlas en el tiempo adecuado, retarda la suspensión de una coactiva o la capacidad del cliente de poder facturar (lista blanca o estado tributario).

⁴ Codificación 2005-009, Código Tributario, Registro Oficial N° 38 de 14 de junio.

6.2 SEGUNDO CASO:

Otro de los casos en los cuales la misma normativa del Código Tributario ampara la figura del Silencio Administrativo Negativo se encuentra en el artículo 123 y dice:

“Art. 123.- Pago en exceso.- Se considerará pago en exceso aquel que resulte en demacía en relación con el valor que debió pagarse al aplicar la tarifa prevista en la ley sobre la respectiva base imponible. La administración tributaria, previa solicitud del contribuyente, procederá a la devolución de los saldos a favor de este que aparezcan como tales en sus registros, en los plazos y en las condiciones que la ley determine, siempre y cuando el beneficiario de la devolución no haya manifestado su voluntad de compensar dicho saldos con similares obligaciones tributarias pendientes o futuras a su cargo.

Si el contribuyente no recibe la devolución dentro del plazo máximo de seis meses de presentada la solicitud o si considera que lo recibido no es la cantidad correcta, tendrá derecho de resantar en cualquier momento un reclamo formal para la devolución, en los mismos términos previstos en este Código para el caso de pago indebido.” (lo subrayado me corresponde)

Es decir, la ley como amparo al contribuyente, faculta que después de los 6 meses no haber recibido respuesta, o en otras palabras, operando en silencio administrativo, impugne tal acto ante los Tribunales de lo Contencioso Tributario.

7. POSIBLES CONSECUENCIAS QUE SE DESPRENDEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO AMPARADO EN EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

El silencio administrativo negativo, tal y como se describe en los artículos 155 y 123, podría aplicarse a los demás tipos de reclamo que están amparados en las distintas normativas tributarias por medio de la analogía y entendemos que esta es una figura aplicable en tributos excepto para crear tributos, exenciones y las demás materias reservadas a las leyes tributarias.

“Art. 14.- Normas supletorias.- Las disposiciones, principios y figuras de las demás ramas del derecho, se aplicarán únicamente como normas supletorias y siempre que no contraríen los principios básicos de la tributación.

La analogía es procedimiento admisible para colmar los vacíos de la ley, pero en virtud de ella no pueden crearse tributos, exenciones ni las demás materias jurídicas reservadas a la ley. (lo subrayado me corresponde)

Nuestra normativa ampara solicitudes de devolución en el caso de Impuesto al Valor Agregado e Impuesto a la Renta y para el caso del Impuesto a la Salida de Divisas la compensación, sin embargo, por analogía, podría aplicarse lo mismo y abstenerse de emitir resolución, aplicando el silencio administrativo negativo, retardando la posibilidad de que el contribuyente reciba una respuesta inmediata y eficaz.

8. EFECTIVIZACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

La efectivización del Silencio Administrativo, sea este positivo o negativo, se da de las siguientes maneras:

NEGATIVO

En el caso de que el silencio administrativo por mandato de la ley resulte negativo a las pretensiones del contribuyente, éste último tiene la opción de acudir a la vía contenciosa, en materia tributaria, ante los jueces de lo Contencioso Tributario y si es netamente administrativo, ante los jueces de lo Contencioso Administrativo.

POSITIVO

En el caso de que el silencio administrativo resulte en efectos positivos para las pretensiones del administrado, este tiene que solicitar ante la misma administración que no resolvió el reclamo, que deje sin efectos las obligaciones pretendidas por haber operado el Silencio Administrativo.

CONCLUSIONES

1. Podemos señalar que, el silencio administrativo negativo da a luz a una respuesta tácita que niega en su totalidad las pretensiones de los administrados, que tal hecho suple a la facultad resolutoria de las administraciones públicas.
2. Que los casos concretos citados en el Código Tributario son un rezago de esta figura los cuales por medio del procedimiento de la analogía podrían usarse en favor de la Administración Tributaria para todo tipo de solicitud, principalmente la devolución de impuestos.
3. Anotamos, que de alguna forma, la aplicación del silencio administrativo no coarta el derecho de acudir a otras instancias a fin de solicitar una respuesta que satisfaga las pretensiones de los sujetos pasivo, no obstante, se debe recordar que bajo el principio de eficacia administrativa amparado en la norma constitucional, lo sería lo óptimo sería no dejar al ciudadano por un largo espacio de tiempo a la espera de una respuesta, lo cual nos conlleva a mencionar la figura de la justicia administrativa y resaltar el hecho de que “justicia retardada es igual a justicia negada”.

BIBLIOGRAFÍA

- Benalcazar Guerrón , J. C. (2004). *El Acto Administrativo en Materia Tributaria* (1 ed.). Quito: Ediciones Legales.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (1986). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. 1). Madrid: Ed. Civitas.
- Jaramillo Ordoñez, H. (2005). *Manual de Derecho Administrativo* (Quinta ed.). Loja: Universitaria.
- Jaramillo Ordoñez, H. F. (2004). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Cámara Ecuatoriana del Libro.
- López Alcivar , W. A. (2009). *Tributos Municipales*. Guayaquil: Alcivar López Wilson Alberto.
- LOWENROSEN, F. (2002). *Practica De Derecho Administrativo*. buenos aires: ediciones juridicas.
- Pérez Escobar, J. (1991). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Librería del Profesional.
- Ramos Acevedo, J. (2003). *Catedra de Derecho Administrativo General y Colombiano* (Vol. 2). Medellín: Ibañez.
- Trevijano Garnica, E. G. (1996). *EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA NUEVA LEY DE RÉGIMEN JURIDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN*. Madrid: Civitas.
- Zavala Egas, J. (2005). *Derecho Administrativo* (primera ed.). Guayaquil: Edino.

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Procel Contreras, Daniel Alejandro**, con C.C: # **0923050264**, autor del trabajo de titulación: **El Silencio Administrativo Negativo y sus Efectos en Materia Tributaria** previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la Republica** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 31 de agosto de 2016

f. _____

Nombre: Procel Contreras, Daniel Alejandro

C.C: 0923050264



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	El Silencio Administrativo Negativo y sus Efectos en Materia Tributaria		
AUTOR	Procel Contreras, Daniel Alejandro		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Navarrete Luque, Corina		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Derecho		
TITULO OBTENIDO:	El Silencio Administrativo Negativo y sus Efectos en Materia Tributaria		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	31 de agosto de 2016	No. PÁGINAS:	28
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Administrativo, Derecho Tributario, Derecho Constitucional.		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Derecho de Petición, Silencio Administrativo, Código Tributario, Administración Tributaria, Constitución de la República del Ecuador.		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):			
<p>El silencio administrativo nace de la necesidad de dar una respuesta, aunque de forma ficticia, a los requerimientos de los administrados, sea esta respuesta positiva o negativa. En el Ecuador, esta figura ha variado con el paso del tiempo, un ejemplo de ello se da en materia tributaria, en donde constaba textualmente el silencio administrativo negativo en los primeros años de la década de los noventa. Posteriormente, se dictan normas que ponen plazos a la resolución de reclamos, que de no ser evacuadas a tiempo causan un efecto positivo a las pretensiones del administrado, no obstante, el Código Tributario vigente, contiene normas en las cuales está inserto el silencio administrativo negativo, y que su aplicación, por analogía, podría extenderse a solicitudes de los contribuyentes causando perjuicios a los interesados. Entonces el objetivo es establecer como el silencio administrativo en materia tributaria afecta al sujeto pasivo en sus solicitudes a la Administración Tributaria.</p>			
ADJUNTO PDF:	<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-95468065	E-mail: danielprocel@hotmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Ab. Maritza Reynoso Gaute de Wright		
	Teléfono: +593-994602774		
	E-mail: maritza.reinoso@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			