



Universidad Tecnológica ECOTEC

Facultad:

Derecho y Gobernabilidad

Título del Trabajo:

Análisis del silencio administrativo y sus efectos en los reclamos tributarios para mejorar la celeridad procesal, en el año 2023 en la ciudad de Guayaquil

Línea de investigación:

Gestión de las Relaciones Jurídicas

Modalidad de Titulación:

Trabajo de Integración Curricular

Carrera:

Derecho (énfasis en Empresarial y Tributario)

Título a obtener:

Abogado

Autor (es):

Cañizares Hidalgo Daniel Orlando
Ortiz Martillo Diana Eloísa

Tutor (a):

Mgr. Francisco Andrés Calvas Martillo

**Samborondón - Ecuador
2024**



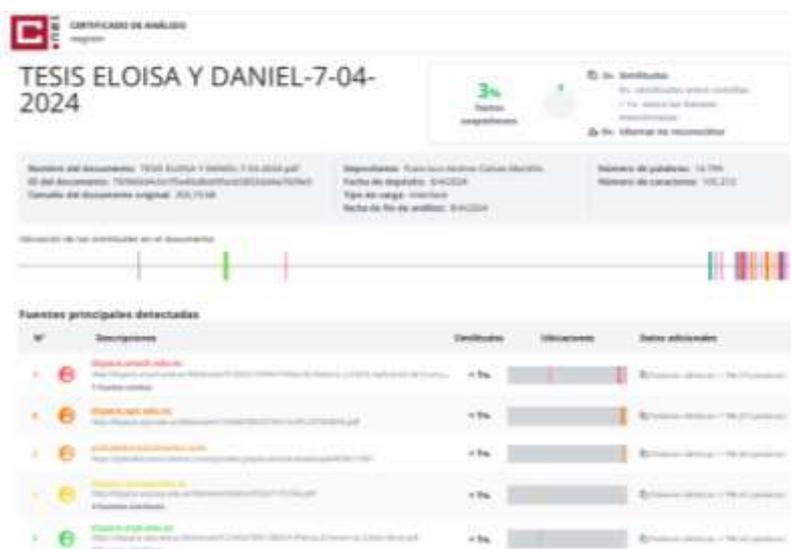
ANEXO

CERTIFICADO DEL PORCENTAJE DE COINCIDENCIAS

Habiendo sido nombrado **Abg. Francisco Andrés Calvas Martillo, Mgtr.**, tutor del trabajo de titulación “**análisis del silencio administrativo y sus efectos en los reclamos tributarios para mejorar la celeridad procesal, en el año 2023 en la ciudad de Guayaquil**”; elaborado por los postulantes: Cañizares Hidalgo Daniel Orlando y Ortiz Martillo Diana Eloísa, con mi respectiva supervisión como requerimiento parcial para la obtención del título de **ABOGADO**.

Se informa que el mismo ha resultado tener un porcentaje de coincidencias del 3% mismo que se puede verificar en el siguiente link: <https://app.compiletio.net/v5/report/ab1386054e0f841f5e6ca95bab44a65a23fd631c/suimary>

Adicional se adjunta print de pantalla de dicho resultado.



FRANCISCO ANDRÉS
CALVAS MARTILLO

FIRMA DEL TUTOR

Abg. Francisco Andrés Calvas Martillo, Mgtr



ANEXO

CERTIFICADO DE APROBACIÓN DEL TUTOR PARA LA PRESENTACIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN CON INCORPORACIÓN DE LAS OBSERVACIONES DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

Samborondón, 10 de abril de 2024

Magíster
Andrés Madero
Decano(a) de la Facultad
Derecho y gobernabilidad
Universidad Tecnológica ECOTEC

De mis consideraciones:

Por medio de la presente comunico a usted que el trabajo de titulación TITULADO: **análisis del silencio administrativo y sus efectos en los reclamos tributarios para mejorar la celeridad procesal, en el año 2023 en la ciudad de Guayaquil**, según su modalidad **PROYECTO DE INTEGRACIÓN** fue revisado y se deja constancia que el estudiante acogió e incorporó todas las observaciones realizadas por los miembros del tribunal de sustentación por lo que se autoriza a los estudiantes: Cañizares Hidalgo Daniel Orlando y Ortiz Martillo Diana Eloísa, para que proceda a la presentación del trabajo de titulación para la revisión de los miembros del tribunal de sustentación y posterior sustentación.

ATENTAMENTE,



FRANCISCO ANDRÉS
CALVAS MARTILLO

Abg. Francisco Andrés Calvas Martillo, Mgtr

Dedicatoria

Dedicado a mis padres Isabel y Cristóbal, quienes han sido mi inspiración y mi mayor apoyo a lo largo de este arduo camino académico. Su amor incondicional, sacrificio y constante aliento han sido la fuerza impulsora detrás de cada paso que he dado hacia la culminación de este logro. A mis hijos Eduardo, Isaías y Eloísa, quienes siempre han creído en mí y han sido una fuente inagotable de motivación. A mi hermana Pamela sus palabras de aliento y su apoyo incondicional han sido un faro de luz en los momentos más oscuros de esta travesía académica.

A mis profesores y mentores, cuya sabiduría y orientación han sido fundamentales en mi formación académica y personal. Su dedicación y pasión por el conocimiento han dejado una huella indeleble en mi vida y en mi forma de pensar. A Fabricio, por estar a mi lado en cada etapa de este viaje, compartiendo risas, lágrimas y momentos inolvidables que han enriquecido mi experiencia universitaria.

A todos aquellos que de alguna manera han contribuido a mi crecimiento y desarrollo como estudiante y como persona, les dedico este logro. Su apoyo y cariño han sido invaluable en este camino hacia la excelencia académica. Por último, dedico este trabajo a todas las personas que, al igual que yo, sueñan con alcanzar sus metas y nunca se rinden ante los desafíos.

Diana Ortiz

Dedicatoria

Este trabajo de investigación es dedicado a mis hijos Daniel y Mathias, por su comprensión, aliento y por ser mi roca en los momentos más difíciles. A mis padres y hermanos, por brindarme su compañía, ánimo y por entender mis ausencias durante este largo proceso. A mi esposa Jenniffer, por su orientación experta, paciencia y por haber compartido generosamente su conocimiento conmigo. A todas las personas que, de una u otra manera, contribuyeron a la realización de este trabajo, les dedico este logro.

Daniel Cañizares

Agradecimiento

Quisiera expresar mi profunda gratitud a todas las personas que han contribuido de manera significativa a la realización de este trabajo de investigación. Sus aportes, apoyo y aliento han sido fundamentales en cada etapa de este proceso académico. En primer lugar, quiero agradecer a Dios, por brindarme salud, inteligencia y perseverancia quien me incentivo a estudiar esta profesión.

Agradezco también a mis profesores, por su tiempo, comentarios constructivos y sugerencias que han enriquecido este trabajo y contribuido a su mejora continua. Mi más sincero agradecimiento a la universidad ECOTEC, por brindarme los recursos y el ambiente propicio para llevar a cabo esta investigación.

Quiero expresar mi gratitud a mis padres, Isabel y Cristóbal, por su inquebrantable apoyo, comprensión y sacrificio a lo largo de mi educación. Su amor incondicional y sus valores me han guiado en este camino académico y en la vida en general. Agradezco a mis hijos por su constante ánimo, palabras de aliento y comprensión durante los momentos desafiantes de este viaje.

Finalmente, dedico este logro a Fabricio, cuyo impacto en mi vida ha sido inspirador y motivador. Su influencia positiva ha sido fundamental en mi desarrollo académico y personal.

Diana Ortiz

Agradecimiento

Agradezco a Dios, por haber permitido culminar mis estudios, a mis padres Daniel y Gina por su orientación experta, su paciencia y su constante apoyo durante todo el proceso de investigación. Sus valiosos consejos y sugerencias fueron fundamentales para dar forma a este trabajo y para alcanzar los resultados obtenidos. Mi más profundo agradecimiento a mi familia, mi esposa Jennifer por su amor incondicional, su apoyo constante y por creer en mí en todo momento. Sin su aliento y sacrificio, este logro no hubiera sido posible.

Daniel Cañizares

Resumen

El silencio administrativo ocurre por la inacción de la autoridad tributaria, cuando no responde las reclamaciones de los contribuyentes, en el plazo legal señalado. Por esta razón, se planteó como objetivo general, analizar de manera integral el impacto del silencio administrativo en los reclamos tributarios, con el fin de desarrollar una reforma de ley sobre esta figura jurídica que beneficie los derechos de los usuarios. Se empleó una metodología cualitativa, con un alcance de investigación descriptivo y explicativo. En el estudio se recolectó información proveniente de una muestra de 10 abogados expertos en derecho tributario. Los resultados obtenidos evidenciaron que, el efecto del plazo de 120 días en la respuesta de la autoridad tributaria respecto a las reclamaciones tributarias, afecta el principio de celeridad procesal, siendo elevada las implicaciones económicas del plazo de 120 días, en términos de costos y recursos, para los usuarios que recurren a procesos ordinarios en reclamaciones tributarias. Además, la extensión del plazo afecta la igualdad de trato entre usuarios, porque en el ámbito administrativo y aduanero, la ley estipula el tiempo de 30 días para que entre en operación el silencio administrativo, a diferencia de los 120 días en el tributario. En conclusión, se propuso la reforma legal del artículo 132 del Código Tributario, para disminuir el tiempo del silencio administrativo, llevándolo de 120 a 30 días de espera, para su operación, con el fin de evitar la vulneración de derechos de los contribuyentes y proporcionar un servicio mejorado a la ciudadanía.

Palabras claves: silencio administrativo, reclamo tributario, celeridad procesal, igualdad constitucional.

Abstract

Administrative silence occurs due to the inaction of the tax authority, when it does not respond to taxpayers' claims within the established legal period. For this reason, the general objective was proposed to comprehensively analyze the impact of administrative silence on tax claims, in order to develop a law reform on this legal figure that benefits the rights of users. A qualitative methodology was used, with a descriptive and explanatory research scope. In the study, information was collected from a sample of 10 lawyers who were experts in tax law. The results obtained showed that the effect of the 120-day period in the tax authority's response to tax claims affects the principle of procedural speed, with the economic implications of the 120-day period being high, in terms of costs and resources. , for users who resort to ordinary processes for tax claims. Furthermore, the extension of the term affects equal treatment between users, because in the administrative and customs field, the law stipulates a time of 30 days for administrative silence to come into operation, unlike 120 days in the tax field. In conclusion, the legal reform of article 132 of the Tax Code was proposed, to reduce the time of administrative silence, taking it from 120 to 30 days of waiting, for its operation, in order to avoid the violation of taxpayers' rights and provide improved service to citizens.

Keywords: administrative silence, tax claim, procedural speed, constitutional equality.

Índice General

	Pág.
Dedicatoria.....	iv
Agradecimiento	v
Resumen.....	vi
Abstract.....	vii
Índice General.....	viii
Introducción.....	1
Contexto histórico social del objeto de estudio	1
Antecedentes	1
Planteamiento del Problema	2
Pregunta científica.....	3
Objetivo General	3
Objetivos Específicos	4
Justificación.....	4
Primera Parte	5
Revisión de la Literatura.....	5
1.1. Silencio administrativo	6
1.1.1. Concepto del silencio administrativo	6
1.1.2. Origen del silencio administrativo	8
1.2. Evolución de estudios relacionados sobre el silencio administrativo	9
1.2.1. Naturaleza jurídica del silencio administrativo	11
1.2.2. Características del silencio administrativo	12
1.2.3. Términos para que opere el silencio administrativo, según el COA y Código Tributario	14

1.2.4. Diferencia entre prescripción y caducidad	16
1.2.5. Tipos de silencio administrativo	17
1.3. Reclamos tributarios	19
1.4. Principio de celeridad procesal	19
1.5. Principio constitucional de igualdad	20
Segunda Parte	22
Metodología del Proceso de Investigación.....	22
2.1. Enfoque de la investigación	23
2.1.1. Cualitativa	23
2.2. Tipo de investigación	23
2.2.1. Descriptivo	23
2.2.2. Explicativo.....	23
2.3. Período y lugar donde se realiza la investigación	24
2.4. Universo y muestra de investigación.....	24
2.4.1. Universo.....	24
2.4.2. Muestra	24
2.5. Observación.....	25
2.6. Método de investigación	25
2.6.1. Entrevista	26
2.7. Procesamiento y análisis de la información	26
Tercera Parte	28
Análisis e Interpretación de los Resultados.....	28
3.1. Presentación de resultados.....	29
3.1.1. Resultados obtenidos sobre los efectos jurídicos que tiene en el derecho de los contribuyentes, el plazo de 120 días máximo en la	

respuesta de la autoridad tributaria, respecto a reclamaciones tributarias	29
3.1.2. Resultados obtenidos sobre la afectación al principio de celeridad procesal, por la espera del plazo de 120 días para que opere el silencio administrativo en las reclamaciones tributarias.....	30
3.1.3. Resultados obtenidos sobre la afectación a la economía del contribuyente, por esperar el plazo de 120 días la respuesta de la autoridad pública y en caso de no recibir respuesta, recurrir a procesos ordinarios para continuar las reclamaciones tributarias	31
3.1.4. Resultados obtenidos sobre cómo la extensión del plazo a 120 días, para que opere el silencio administrativo en los reclamos tributarios, afecta a la igualdad de trato entre usuarios que, debe haber según el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, en procesos tributarios, aduaneros y administrativos, donde el plazo solo es de 30 días	32
3.1.5. Resultados obtenidos sobre la justificación de una reforma de ley en este sentido, para igualar los términos de operación del silencio administrativo, en materia del derecho tributario con el administrativo y aduanero.....	33
Cuarta Parte.....	36
Conclusiones.....	36
Conclusiones.....	37
Quinta Parte	38
Recomendaciones.....	38
Recomendaciones.....	39

Sexta Parte	40
Propuesta.....	40
6.1. Justificación de la propuesta.....	41
6.2. Objetivo de la propuesta	41
6.3. Fundamentación de la propuesta.....	42
6.4. Descripción de la propuesta.....	43
Referencias.....	46
Anexos	50

Introducción

Contexto histórico social del objeto de estudio

Se ha seleccionado el tema del análisis del impacto del silencio administrativo en los reclamos tributarios, porque es importante manifestar que, el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017), señala en el artículo 207 que, esta figura jurídica se ha consumado cuando la autoridad de la administración pública, no respondió en el término de treinta días, no obstante, en materia tributaria, el art. 132 del Código Tributario (2005) señala ciento veinte días, a pesar que, en esta misma normativa (art. 132 numeral 3), dispone treinta días para que opere la caducidad en la acción de la autoridad pública, en los reclamos aduaneros, quebrantando el principio de igualdad establecido en el Art. 11 numeral 2 de la Carta Fundamental (Asamblea Nacional Constituyente, 2008) y en el art. 18 del (COA, 2017), por lo que, existe la necesidad de desarrollar una reforma de ley que, beneficie los derechos de los usuarios.

Por lo tanto, es pertinente el análisis del efecto que tiene el silencio administrativo en el goce de los derechos de los usuarios que realizan reclamaciones tributarias, porque el mismo requiere la prolongación del tiempo, debido a que, el término para la contestación de la autoridad tributaria, de 120 días, es superior al ámbito administrativo, el cual afecta al principio de celeridad procesal y puede ocasionar, el agotamiento del usuario, al incrementarse el tiempo del referido reclamo, más aún, al pasar a un proceso ordinario contencioso – tributario que puede demandar mayor tiempo, en menoscabo de sus intereses.

Antecedentes

Se expone entre los antecedentes, los resultados del artículo internacional de Rodríguez y Segura (2020), donde se pone de manifiesto que, el silencio administrativo tiene plazos para operar en materia tributaria, los mismos que no son concordantes, sino totalmente distintos, sin embargo, posterior a la operación del mismo, todavía se requiere seguir otros procedimientos jurídicos, para conseguir el goce de los derechos del reclamante.

Mientras tanto, el artículo desarrollado a nivel nacional por Clavijo y Ruiz (2023), pone de manifiesto que, el silencio administrativo es un mecanismo jurídico del que puede valerse un usuario que reclama la afectación de sus derechos tributarios, ante la inoperancia de la

administración tributaria que, tiene ciento veinte días para contestar al reclamo y no lo hace, un tiempo prolongado que, afecta la celeridad procesal, según lo expresado en este texto.

También, Córdova (2022) ha expresado que, si bien es cierto, el silencio administrativo es una figura jurídica que permite al contribuyente reclamar sus derechos en materia tributaria, sin embargo, al comparar entre el procedimiento que se sigue en materia contenciosa tributaria y administrativa, existen conflictos por las diferencias existentes entre ambos procedimientos que, afectan el principio de igualdad constitucional.

Entonces, se puede apreciar que, la prolongación del plazo normativo de 120 días, para que opere esta figura jurídica en los reclamos tributarios, puede impactar negativamente en los derechos de los usuarios que realizan estos reclamos, existiendo desafíos latentes en los principios de igualdad y celeridad procesal.

Planteamiento del Problema

En la actualidad, existe la necesidad de reducir el tiempo de los procesos judiciales de lo contencioso tributario, para cumplir el principio de economía procesal, igualdad y legalidad, establecido en el artículo 11 numerales 2 y 9 de la Carta Magna (Asamblea Nacional Constituyente, 2008), para mejorar el disfrute de los derechos de los usuarios del sistema tributario, razón por la cual, es necesario analizar el impacto que ha tenido el silencio administrativo, en los derechos de los usuarios, porque el término actual de 120 días fijados en el Código Tributario (2005), como término para contestar un reclamo tributario, es muy extenso y superior a los demás tiempos fijados en el ámbito contencioso tributario que, es de 30 días (artículo 132 numeral 3 del Código Tributario) y en las demás legislaciones orgánicas como el COA, afectando inclusive, el principio de igualdad constitucional y celeridad procesal.

Para que la situación sea óptima, es necesario realizar el análisis del silencio administrativo bajo la óptica de los principios de celeridad, seguridad jurídica, igualdad y legalidad, señalados en el Art. 11 numerales 2 y 9 y Art. 66 numeral 23 de la Carta Magna, para impedir que, las normas de los artículos 104 y 132 del Código Tributario, le otorguen mayor prolongación de tiempo, al proceso de la reclamación tributaria, vulnerando los derechos de los usuarios.

Sobre este particular, existen criterios a favor y en contra, por una parte, Cedeño (2023) y Laines et al. (2019) señalaron que, el silencio administrativo puede ser favorable para las personas que solicitan el mismo, porque tienen el efecto de resarcir sus derechos que fueron vulnerados por la administración pública, pero Córdova (2022), expresó que, el mismo puede llevar a otros procesos engorrosos, en donde pierde su concepción de interpretarse como una respuesta positiva de la autoridad, en este caso, tributaria, cuyo trámite prolongado atenta contra el principio de celeridad procesal, porque requiere 120 días para recibir la contestación de la autoridad tributaria y, puede vulnerar el goce de los derechos del reclamante, más aún, si este se agota y decide no continuar con este proceso judicial.

Por esta razón, se espera obtener resultados que permitan conocer la situación actual de los derechos de los reclamantes, profesionales en derecho y autoridades de la administración pública, en el ámbito tributario, para estimar los efectos de la inacción de los directivos del SRI, para responder una queja de los usuarios, en el principio de celeridad procesal, cuando se aplica jurídicamente en reclamaciones tributarias, sobre todo, al continuar y prolongarse la impugnación en un tiempo de ciento veinte días o más.

Para el análisis de este fenómeno jurídico, se efectuará una investigación para recolectar información importante sobre las controversias que están generando los efectos del silencio administrativo en las reclamaciones tributarias, desde la óptica del derecho tributario, de las normas constitucionales y legales pertinentes a esta temática.

Pregunta científica

¿Cómo la prolongación del plazo normativo de 120 días, según el artículo 132 del Código Tributario ecuatoriano, impacta negativamente en los derechos de los usuarios en reclamaciones tributarias, generando desafíos en celeridad, igualdad y economía procesal?

Objetivo General

Analizar de manera integral el impacto del silencio administrativo en los reclamos tributarios, con el fin de desarrollar una reforma de ley sobre esta figura jurídica que beneficie los derechos de los usuarios.

Objetivos Específicos

- Estudiar el efecto del plazo de 120 días en la respuesta de la autoridad tributaria respecto a reclamaciones, identificando su influencia en la celeridad procesal.
- Examinar las implicaciones económicas del plazo de 120 días, en términos de costos y recursos, para los usuarios que recurren a procesos ordinarios en reclamaciones tributarias.
- Evaluar cómo la extensión del plazo afecta la igualdad de trato entre usuarios, en procesos tributarios.

Justificación

La principal razón por la cual se aborda el problema de los usuarios que realizan reclamaciones tributarias, se encuentra asociada a la posibilidad de lesionar los derechos de los reclamantes, al alargarse el proceso judicial, por el término de ciento veinte días que debe esperar el usuario, para que opere el silencio administrativo, justificándose una reforma legal que repare los derechos vulnerados de estas personas.

Además, el análisis de los efectos que tiene esta figura jurídica en el derecho lesionado de los contribuyentes, contribuirá con el desarrollo de una reforma legal, porque se pretende beneficiar los derechos de estos usuarios, satisfaciendo, además, el principio de economía procesal e igualdad.

Por otra parte, el desarrollo de la investigación, puede transformarse en un aporte científico importante para los expertos en materia de derecho tributario, sobre todo, al abordar un tema polémico, porque esta figura jurídica, a pesar de tener efectos positivos, también puede tener consecuencias negativas y debe continuar siendo investigado, para solucionar vacíos y contradicciones legales que, subyacen sobre la misma, sobre todo en materia del tiempo de espera para su operación.

También, se destaca la relevancia social del estudio, porque puede beneficiar a los usuarios que efectúan reclamos a la autoridad tributaria, para que se pueda reparar sus derechos lesionados, en donde el silencio administrativo debe transformarse en una herramienta de la jurisprudencia que devuelva la seguridad jurídica a los afectados.

Primera Parte

Revisión de la Literatura

1.1. Silencio administrativo

Lo primero que debe abordarse en materia de este tópico, es su concepto, según el criterio expuesto en la literatura teórica por los expertos en esta materia del derecho tributario, aduanero y administrativo. Además, es necesario conocer su origen, su naturaleza jurídica, así como los tipos y las principales características de esta figura jurídica, en donde se destaca el tiempo para su operación, porque en este último punto en mención, se centra el presente estudio.

1.1.1. Concepto del silencio administrativo

Según el criterio de Velasco (2023), el silencio administrativo es una figura jurídica perteneciente al derecho administrativo, porque surge como consecuencia de la inacción de las autoridades estatales, cuando no responden a las peticiones o reclamos de los usuarios, por lo que; la ciudadanía, afectada en sus derechos, cuando tiene lugar estas circunstancias, puede ampararse en la manifestación de la aceptación táctica de los directivos de las instituciones públicas, señalada en la ley, siempre y cuando la legislación vigente en esa nación o localidad lo respalde.

La literatura teórica también menciona que, se trata de una figura jurídica que castiga la inoperancia de la administración central, cuando no cumple con su función que es dar una respuesta inmediata al peticionario de una acción, en el tiempo previsto en las legislaciones administrativas o tributarias, entonces, carga contra la entidad estatal correspondiente, por su falta de respuesta (Cedeño M. , 2023), aunque, las legislaciones nacionales e internacionales, no siempre premian al reclamante y castigan la inoperancia de la dirección administrativa, sino que puede ser lo contrario, es decir, una forma en que la dirección obtenga un voto a favor en contra del peticionario, a través de la inacción, cuando éste niega y no respalda la petición del usuario.

Cabe destacar, en este sentido, que el silencio por sí solo, no es una figura que le asigna una respuesta favorable al peticionario y castiga a la administración, porque después de operar el mismo, el trámite para que el reclamo del peticionario se manifieste a su favor, puede seguir por otras vías, ya sea, contencioso tributario o administrativo, pero no

necesariamente generar una respuesta positiva por parte de la administración tributaria, en este caso, al solicitante, tal como lo señalan el artículo 320 del COGEP (2015), situación que invita al reclamante a continuar el proceso de reclamo, por la vía ordinaria contenciosa – tributaria, posterior a la operación de la inacción de la autoridad pública, alargando su proceso.

En efecto, el silencio administrativo, puede entenderse como la supuesta expresión de la aceptación voluntaria de cada autoridad en el ejercicio del poder administrativo, producto de su inacción en el tiempo que la legislación le otorga para que señale una respuesta al administrado (Duy, 2020), que si bien, se trata de una acción legal, por lo que, la falta de declaración por parte de la autoridad dentro del plazo establecido dará lugar a una respuesta automática al administrador, por lo que, la justificación puede ser obvia, porque la pasividad gubernamental no puede violar el legítimo derecho de los ciudadanos a conocer las respuestas que buscan.

En consecuencia, se conceptualiza esta figura jurídica, como la omisión del deber de resolver, en el que incurre determinado órgano de la administración, que consiste en la falta de pronunciamiento expreso sobre las peticiones de los administrados en los plazos previstos de ley y que, por disposición de la misma, se pueda probar la aceptación tácita de la administración o la adopción de una medida procesal, para evitar que el administrado quede en indefensión.

Al respecto, el derecho administrativo reglamenta las relaciones entre el regulador y el regulado, por lo que, el administrador es responsable de resolver las quejas que interpongan los usuarios como consecuencia de la misma relación. Entonces, en el concepto del silencio, es definido como una figura establecida por la ley a favor del administrador, considerada apreciada como una respuesta tácita ante la falta de decisión por parte de la autoridad (Suntaxi, 2022).

La falta de respuesta por parte de la autoridad estatal, es un acto expresivo que afecta directamente al derecho constitucional, a resolver consultas o solicitudes de administración pública, generando con ello, un supuesto acto administrativo, que si bien, no existe en la

realidad es llevado a cabo de acuerdo con la normativa y la ley que pretende actuar en beneficio o perjuicio del administrador a su solicitud y a la satisfacción de sus derechos.

Para finalizar, el silencio administrativo es consecuencia del derecho de petición, esto sucede, si no hay respuesta a la apelación dentro del plazo establecido por la ley, si este es el caso bajo la excepción de no acción, los funcionarios públicos normalmente cumplirán y responderán a las solicitudes, si el administrador no lo hiciera estará sujeto a las sanciones administrativas que correspondan.

1.1.2. Origen del silencio administrativo

Si bien, el surgimiento de documentos legales democráticos examina la participación de los ciudadanos, incluido el derecho de petición y la necesidad de que estos sean respondidos, junto con estos documentos, se construyó un andamiaje administrativo burocrático, dentro del cual, surgió el silencio para satisfacer las numerosas demandas de quienes estaban en el poder. No obstante, cuando una autoridad administrativa niega a un ciudadano el derecho a reclamar, ya sea afirmativa o negativa, la ley crea una forma legal del silencio administrativo para dar una solución a sus demoras causadas por funcionarios del momento.

El origen de esta figura, data del año 1900, cuando la Ley Francesa de aquel año, estipula que, si la administración pública no responde a las peticiones de los usuarios, después de transcurrido un tiempo estipulado en la legislación pertinente, operaba la caducidad para la acción por parte del organismo público correspondiente, asumiendo que la respuesta de las autoridades era de desestimación de la petición o reclamo, para que, el usuario pueda continuar con su reclamación por la vía jurisdiccional contenciosa administrativa o tributaria (Cedeño R. , 2023).

En el Ecuador, esta figura jurídica fue incluida en la Ley de Modernización del Estado de 1993 (LME, 1993), en cuyo artículo 28 se mencionaba la misma, después de quince días en que no se había producido la contestación de la administración pública. En el año 2000, fue reformada la Ley de Modernización del Estado, entrando en vigencia la Ley Para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana (LPIPC, 2000), en donde se incluyó un

procedimiento para la certificación del tiempo transcurrido entre el ingreso del reclamo y la no contestación de la autoridad administrativa, lo cual generó que el proceso sea más engorroso (Cedeño M. , 2023).

A partir del año 2017, esta caducidad para que las autoridades emitan respuesta a los usuarios, se incorporó en los artículos 207 al 210 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2017), señalando en el art. 207, un tiempo de 30 días para su operación, aunque en el artículo art. 132 del Código Tributario (2005) enfatiza en que las reclamaciones tributarias necesitan de 120 días de inacción o falta de respuesta de la autoridad administrativa, para que entre en vigor, un término que no se explica, porque en la misma normativa del art. 132 numeral 3, se advierte un tiempo de treinta días para que opere la caducidad de la acción del directivo público, en materia de reclamaciones aduaneras.

Entonces, se observa con claridad que, el plazo de tiempo de ciento veinte días dispuesto en el artículo 132 del Código Tributario ecuatoriano, es muy extenso para recibir una respuesta de parte de la autoridad tributaria que, en el art. 207 del COA solo asciende a treinta días, similar a lo que necesitan las reclamaciones aduaneras, para entrar a operar en este ámbito del derecho, lo que se encuentra expresado tácitamente, en el mismo art. 132 del Código Tributario, en el numeral 3.

1.2. Evolución de estudios relacionados sobre el silencio administrativo

En este sub apartado, se revisan los estudios previos que han sido considerados de mayor relevancia, sobre el silencio administrativo en el ámbito del derecho tributario, los cuales fueron seleccionados con base en la revisión bibliográfica y se exponen en los párrafos siguientes.

La primera investigación tomada como antecedente, fue realizada por Amatria (2023), cuyo objetivo fue evaluar los efectos de la caducidad, tanto para los contribuyentes, como para la propia administración tributaria, de modo que, se pueda conocer las ventajas y desventajas que tiene esto para la defensa y goce de los derechos de los contribuyentes, quienes al efectuar un reclamo, esperan que la administración tributaria responda a tiempo,

caso contrario, surge la inacción de sus directivos, con consecuencias que pueden ser beneficiosas o no tanto, para los contribuyentes.

También, la investigación efectuada por Armenteros (2023), abordó la problemática de las reclamaciones tributarias, con el objetivo de analizar la regulación de la misma en la administración central y de los gobiernos autónomos locales, en donde, además de los recursos de reposición, revisión y la impugnación que puede surgir ante la contestación negativa al reclamo del usuario, por parte de la autoridad tributaria, también puede tener lugar la caducidad para emitir respuesta, como una figura de la que el contribuyente puede beneficiarse o no, si se alarga el proceso que, de por sí, requiere un periodo de tiempo para operar con la caducidad de la acción por parte de la dirección del organismo estatal pertinente.

En el plano nacional, se revisó el artículo de Clavijo y Ruiz (2023), quien pone de manifiesto la relevancia que tiene esta figura jurídica que surge cuando, la administración tributaria hace caso omiso de la reclamación de algún contribuyente, según lo manifestado en el arts. 320 del COGEP, art. 132 del Código Tributario, art. 207 del COA, entre los más relevantes, sin embargo, se debe tener en cuenta los términos que se requieren para la operación del mismo, en cada caso, para establecer si el mismo es una garantía real de los contribuyentes.

Además, se revisaron los hallazgos de la investigación de Duchicela y Villacrés (2023), quienes enfatizaron en las diferencias existentes en los términos que establece el derecho tributario y administrativo, los cuales son diferentes, así, por ejemplo, el art. 207 del COA, indica 30 días para la operación del silencio administrativo, pero los artículos 104 y 132 del Código Tributario manifiestan 120 días de inacción de la autoridad tributaria, para que el contribuyente pueda ser beneficiada con esta figura jurídica, por lo que, en este estudio se trató de investigar la afectación a los derechos que sufren los contribuyentes, quienes realizan reclamos ante la autoridad tributaria, por estas diferencias en los términos para que opere la caducidad de la acción del SRI.

Las investigaciones revisadas reflejan la importancia que tiene el silencio administrativo en las reclamaciones tributarias, porque podrían minimizar la angustia que siente un contribuyente que no es atendido en su reclamo, por parte de la administración tributaria correspondiente, sin embargo, es necesario que se revise el tiempo para que opere esta figura jurídica y así poder disminuir el menoscabo de los derechos de los contribuyentes que realizan cualquier tipo de reclamaciones.

1.2.1. Naturaleza jurídica del silencio administrativo

Sobre la naturaleza jurídica del silencio administrativo, existen diferentes criterios jurídicos sobre esta figura, por ejemplo, según Sperber y Moya (2023), el jurista Manuel Diez considera que, se refiere a un hecho y no a un acto administrativo, a pesar que, sí genera efectos jurídicos para las partes en controversia, tanto para la administración pública como para los usuarios. La base del pensamiento de este jurista, se sustenta en que un acto administrativo requiere que exista una declaración de voluntad por parte de la autoridad, lo que no se lleva a cabo en esta figura jurídica.

No obstante, los efectos que tiene la caducidad en el accionar de las autoridades estatales, para un grupo de expertos en materia de jurisprudencia, deben ser positivos para los usuarios que reclaman por sus derechos lesionados, porque son ellos quienes pueden buscar por otras vías jurídicas, un fallo a favor de sus peticiones, con la ventaja que les otorga el mismo a la ciudadanía (Moreta, 2020).

Entre tanto, otro de los juristas reconocidos en el ámbito internacional, como es Gordillo, defiende otro criterio, alegando que los efectos jurídicos de la inacción de los directivos de los entes estatales, son positivos y negativos, porque, por un lado, genera un acto presunto por omisión de la autoridad administrativa pública, que puede ser beneficioso para el usuario reclamante, como es el caso de la aceptación tácita, es decir, pretender que, solo por la omisión de pronunciamiento existe una respuesta positiva de la autoridad en mención, pero, también puede considerarse que la petición del usuario ha sido negada, al no responder, tanto así que, el reclamante debe resolverlo por otra vía jurisdiccional (Moreta, 2020).

Sin embargo, la mayoría de los expertos juristas coincide en que, la figura en referencia, es un mecanismo para aplicar la caducidad de la competencia que tiene la administración pública para responder y decidir sobre los reclamos de los usuarios, por lo que, al suprimirse este deber de la autoridad estatal, la solicitud ciudadana se debe continuar por otras vías judiciales (Córdova, 2022).

Significa ello que, la naturaleza jurídica de esta figura, solo va concatenada a la sustitución de la manifestación expresa de la voluntad de la autoridad de la administración pública, es decir, la inacción de estos directivos pertenecientes a las entidades estatales, genera que la ley lo castigue y lo prive de emitir una resolución a favor o en contra del reclamante, de manera que por haber silenciado su opinión, en el plazo que le otorga la ley, entonces, pierde su oportunidad para ser parte de este proceso que, se encamina hacia otras vías, en donde, dependiendo de la legislación, puede ser beneficioso para el usuario que reclama por la vulneración a su derecho o tal vez, no se tome en cuenta la aceptación tácita como parte de la misma.

1.2.2. Características del silencio administrativo

Bajo los antecedentes que se han puesto de manifiesto sobre el tópico en estudio, en los párrafos anteriores de los sub numerales investigados, se puede alegar que, la característica principal del mismo, es el tiempo y la inacción, debido a que, según lo observado en la legislación nacional, existen diferentes tiempos para que opere esta figura jurídica, ante la no acción de la autoridad tributaria.

Así, por ejemplo, en la Ley de Modernización del Estado (LME, 1993), en el artículo 28, se hace referencia al transcurso de quince días sin respuesta de la autoridad tributaria, ante la petición del usuario, para que opere el silencio administrativo.

No obstante, el art. 207 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2017), establece 30 días para que opere esta figura jurídica. Mientras tanto, en el artículo 132 del Código Tributario (2005), existen dos tiempos para que opere el mismo, en el ámbito tributario deben transcurrir 120 días sin respuesta de la administración tributaria y en el plano aduanero, solo

deben pasar 30 días de la inacción de la autoridad aduanera, evidenciándose una problemática en el campo de la jurisprudencia.

Esto significa que, el tiempo para que opere esta figura jurídica es diferente para cada caso, ya sea, en el ámbito administrativo, aduanero o tributario, según la normativa nacional de cada materia en mención, inclusive, en su origen en el derecho nacional, sólo se contemplaba 15 días, un término menor a los que evocan las normativas actuales, como es el COA y el Código Tributario.

Otra característica de la caducidad de la acción por parte de los directivos de una entidad pública pertinente, según Vélez y Torres (2022), son sus efectos jurídicos, porque en algunos casos, puede generar la aceptación tácita de la autoridad correspondiente, pero a pesar de ello, lo más viable es que, el reclamante prosiga su queja en otras vías jurídicas que, por lo general, suelen ser la de tipo contencioso, según la materia que se ventile.

En efecto, la legislación contiene ciertas incoherencias en el tratamiento de esta figura en los cuerpos legales ecuatorianos, la cual se refiere a una aceptación tácita de la autoridad tributaria, por falta de respuesta al reclamo efectuado por el usuario, durante el término señalado por el artículo 104 del Código Tributario, llevando a quien se considere afectado por la administración del sistema tributario, a impugnar la medida impuesta por la autoridad estatal, mediante un proceso ordinario señalado en los artículos 320 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP, 2015).

Este proceso ordinario para la impugnación del reclamo tributario, el cual se deriva del silencio administrativo que, requiere presentación de las pruebas, para su debido análisis por parte de un Tribunal Contencioso Tributario y puede seguir a la casación, procedimiento que puede agotar al usuario, quien requerirá más tiempo para demostrar que su reclamo es justo, cuando su verificación es muy fácil, por la comparación entre el tiempo de presentación de la reclamación, la inacción de la autoridad tributaria y la fecha de presentación de la impugnación, en esta materia, para comprobar si da lugar o no, el mismo.

A pesar de ello, según lo que se ha podido analizar de las características del silencio administrativo, tanto en el tiempo como en los efectos jurídicos del mismo, no existe un

acuerdo doctrinal sobre lo que es más efectivo y eficaz, por lo que, cada materia y legislación, ha adoptado los términos para que opere la caducidad o inacción para responder quejas de los usuarios, por parte de los directivos estatales y sus efectos, según lo estimado por los cuerpos legislativos y los expertos en cada rama de la jurisprudencia y del derecho.

1.2.3. Términos para que opere el silencio administrativo, según el COA y Código Tributario

Como ya se manifestó con anterioridad, el tiempo para que entre en vigor el silencio administrativo, no es estándar, depende de cada legislación y de cada materia, por lo menos, esto ocurre en el Ecuador, donde el art. 207 del COA (2017) refiere treinta días para la operación de la figura jurídica en análisis, al igual que lo dictamina el Código Tributario (2005), en el art. 132 numeral 3, para las reclamaciones aduaneras, aunque, el mismo texto del Código Tributario, señala ciento veinte días de espera, sin respuesta por parte de la autoridad tributaria, para que surja el mismo.

Bajo estas consideraciones, se puede advertir que, el plazo fijado en el art. 132 del Código Tributario, es más extenso que, el señalado en la misma normativa del artículo 132 numeral 3 del Código Tributario, en donde dispone solo 30 días para su operación en las reclamaciones aduaneras, además que, el plazo también es menor en otros ámbitos del derecho administrativo y tributario, para que opere esta figura jurídica, en detrimento de los principios de igualdad y celeridad o economía procesal, estipulados en el artículo 11 numeral 2 de la Carta Magna.

Sobre este tópico en particular, es necesario que se analice los manifiestos de Duchicela y Villacrés (2023), quienes manifestaron que, la propia Constitución ecuatoriana, en el artículo 169, expresa tácitamente que, todos los procesos judiciales se deben regir bajo los principios de simplificación, eficacia, celeridad y economía procesal, a lo que se debe añadir que, el artículo 11 numeral 2 de este mismo cuerpo legal, en cambio, defiende el principio constitucional en todo procedimiento jurídico.

Con base en el análisis de los manifiestos de estos autores, se expone en el marco teórico, la problemática de la investigación, correspondiente a la prolongación del plazo

normativo de 120 días, para la operación del silencio administrativo, según el artículo 132 del Código Tributario ecuatoriano y su impacto en los derechos de los usuarios que realizan reclamaciones tributarias, debido a que se contrapone teóricamente con los principios de celeridad, igualdad y economía procesal, al oponerse el art. 132 de este cuerpo legal en mención, a las normativas mencionadas tácitamente en los artículos 11 numeral 2 y 169 de la Carta Fundamental.

De esta manera, la diferencia existente entre los tiempos para que entre a regir el silencio, en los ámbitos administrativos, aduaneros y tributarios, a criterio de Vélez y Torres (2022), tiene asociación con la necesidad de cumplir con los principios constitucionales nacionales y aquellos pertenecientes al derecho tributario, como son los siguientes, por ejemplo:

- **Coherencia y uniformidad:** Igualar los términos para la operación tácita del silencio administrativo en el derecho tributario, en conjunto con el administrativo y aduanero, promovería la coherencia y uniformidad en el sistema legal, en el ámbito del derecho administrativo y tributario. Esto garantiza un tratamiento equitativo y consistente para todos los usuarios que se enfrentan a procesos en estas áreas correspondientes.
- **Eficiencia y agilidad:** La igualdad en los plazos de operación de la caducidad en el accionar de los directivos de las entidades del estado, podría contribuir a la eficiencia y agilidad en la resolución de los procesos administrativos. Al establecer plazos uniformes, se facilitará la gestión de los procedimientos y se evitarán demoras innecesarias que podrían perjudicar a los contribuyentes y usuarios.
- **Transparencia y seguridad jurídica:** Llevar al mismo tiempo o igualar los términos de operación de la caducidad de la acción por parte del director de un ente estatal, brindaría mayor transparencia y seguridad jurídica a los contribuyentes y usuarios que realizan reclamaciones a la autoridad tributaria. Al conocer claramente los plazos y procedimientos aplicables, se fortalecería la

confianza en el sistema legal y se reducirían las posibles interpretaciones divergentes.

- **Cumplimiento de principios constitucionales:** La equiparación de los plazos de operación de esta figura en el derecho tributario con el administrativo y aduanero, podría alinearse con el principio de igualdad consagrado en la Constitución, garantizando un trato equitativo para todos los sujetos involucrados en procesos administrativos.

Esto se debe a que el art. 132 del Código Tributario manifiesta que, el plazo para que tenga lugar la caducidad de la acción por parte del director del SRI o del responsable por emitir una respuesta al usuario, en el ámbito de los reclamos tributarios, es de ciento veinte días, mientras que, el mismo artículo 132 del mismo cuerpo legal, en su último inciso, indica que, para los reclamos aduaneros, este plazo se reduce a treinta días, el mismo que, se encuentra estipulado en el art. 207 del COA, para los reclamos de tipo administrativos, evidenciándose que existe una prolongación de noventa días adicionales en el tiempo de operación de este tipo de caducidad para que las autoridades del estado emitan respuesta, entre el plano tributario, el más demorado, con relación al administrativo y aduanero, lo que, además vulnera el principio constitucional de igualdad.

Por consiguiente, es necesario que se analice este problema, a través de la investigación de campo, para establecer mediante un trabajo investigativo con expertos, como esta problemática está afectando los derechos de los contribuyentes que realizan reclamos tributarios.

1.2.4. Diferencia entre prescripción y caducidad

La caducidad y la prescripción son dos figuras jurídicas que, han sido confundidas por algunas personas, no solo por quienes desconocen sobre el área del derecho administrativo, sino también, por los mismos profesionales en esta área del derecho y la jurisprudencia, razón por la cual, es necesario considerar en este trabajo investigativo, la diferencia existente entre ambas figuras jurídicas.

Sobre la caducidad, se encontró en un artículo sobre derecho administrativo, un concepto sobre figura jurídica que, la concibe como la culminación del procedimiento administrativo, motivada por el plazo de tiempo, generalmente menor a un año, para su resolución, impidiendo de esta manera, su resolución por parte de la autoridad administrativa (Tirado, 2024).

Según este concepto, en el silencio administrativo, en el plano del derecho tributario, administrativo y aduanero, existe caducidad para su operación, porque lo que vence es el plazo de tiempo para que la autoridad tributaria pueda emitir una respuesta al contribuyente que efectúa un reclamo tributario.

En cambio, la prescripción se refiere a la extinción de una acción punitiva, no punitiva o de una obligación, debido a la inacción del titular del mismo, en un término de tiempo que, está estipulado en varios años, por lo general (Gutiérrez, 2023).

Esto significa que, otra diferencia existente entre la caducidad y la prescripción, está dada por el tiempo para que ocurra cada figura jurídica, debido a que, la primera ocurre, generalmente, en un plazo menor de un año, mientras que, la segunda debe ocurrir en un término de varios años. De esta manera, en el silencio administrativo opera la caducidad, más no la prescripción, porque son tiempos de 30 a 120 días, según corresponda al derecho administrativo, aduanero y tributario.

1.2.5. Tipos de silencio administrativo

Por último, es necesario señalar que, hay dos tipos de silencios administrativos, el positivo y el negativo. Al respecto, según Laines et al. (2020), se considera que es positivo, cuando la inacción de la autoridad pública, se puede comparar como una aceptación tácita de la administración pública al reclamo del usuario, es decir que, al no emitir ninguna respuesta sobre el reclamo del contribuyente, en este caso, dijo que sí a las pretensiones del petionario.

Sin embargo, aún en este caso que, es el estipulado en las diferentes normativas nacionales, como el caso del COA, Código Tributario, entre otros, la aceptación tácita expresada en estos cuerpos de leyes, al operar el silencio, solo da paso a que el contribuyente

o administrado, puede continuar con el proceso judicial, en otras vías, sea la contenciosa administrativa o tributaria (Sperber & Moya, 2023).

Aunque en este contexto, no solo cuenta el tiempo en que opera el silencio administrativo, sino que también, se debe observar que, después de transcurrido el tiempo que señala el art. 132 del Código Tributario, se requiere la impugnación mediante un proceso ordinario en lo contencioso tributario, a pesar que, se sobreentiende por la ley de esta materia que, el silencio en este tipo de reclamos, es positivo, es decir, se entiende que la administración tributaria le da la razón al reclamante, pero la situación contradictoria es que, el usuario debe reclamar mediante un litigio contencioso tributario.

Por su parte, el negativo es considerado como el rechazo que se desprende de la no contestación de un reclamo o petición, por parte de la administración pública, en donde, igualmente, corresponde al administrado o contribuyente, seguir su reclamo por otra vía, aunque los efectos jurídicos posterior al transcurso de tiempo estipulado para que opere el silencio administrativo, son diferentes para ambas partes en litigio, correspondiendo a los magistrados de las Salas contenciosas administrativas o tributarias, definir quién tiene la razón (Domínguez, 2023).

En todo caso, lo señalado hasta aquí, pone de manifiesto que, quienes pueden reclamar pago en exceso, pago indebido u otros tipos de vulneraciones en sus derechos y requieren que se cumplan sus pedidos, de conformidad con la concepción jurídica del silencio administrativo, en este caso, la no respuesta de la autoridad tributaria en el término señalado en el Código Tributario (2005), en cada caso, requieren, por lo menos, un proceso judicial de menor duración, porque aquel señalado en el artículo 132 del cuerpo de leyes en mención, es muy prolongado y requiere otro tiempo para que el Tribunal Contencioso Tributario lo revise, sin considerar los gastos que pueden derivarse de este proceso judicial, en donde se debe considerar que, esta situación, puede generar que los afectados por pago indebido, pago en exceso u otros tipos de problemáticas relacionadas con la autoridad tributaria de Guayaquil, pueden cansarse y no seguir con el reclamo, vulnerando sus derechos.

1.3. Reclamos tributarios

Se denomina reclamo tributario, según Espichan et al. (2023), a la acción administrativa que se encuentra prevista en la legislación de la materia tributaria, la cual constituye un mecanismo viable para que los contribuyentes que se consideren afectados en sus derechos o que están opuestos a determinados actos u obligaciones tributarias practicados por la administración del ramo, puedan reclamar para el resarcir de sus derechos vulnerados, por considerar que, estas acciones de la administración tributaria son contrarios a la ley y/o lesionan sus derechos como contribuyentes.

Significa ello que, la reclamación tributaria se deriva de una insatisfacción de los contribuyentes, quienes se quejan ante la decisión tomada por la autoridad tributaria, por considerarla injusta, sin embargo, esa misma autoridad pública que decidió sobre la acción que originó el reclamo, al no ser capaz de responder ante la queja del usuario, entonces, da lugar a la aparición de la caducidad en el accionar del director del ente público correspondiente.

Entre los reclamos tributarios de mayor importancia, se citan el pago indebido y el pago en exceso. El primero en mención, se refiere a la obligación por parte de la autoridad tributaria, para que un contribuyente pague un tributo ilegal o que la ley lo haga exento de pago, por considerar que, no existe la respectiva obligación por ese pago. El segundo en cuestión, en cambio, es un pago mayor al que debió cancelar el contribuyente, al calcularse la tarifa prevista para cada carga tributaria respectiva (Dávila, 2023).

En ambos casos, el contribuyente debe realizar una reclamación, en el primer caso, porque se le ha obligado a pagar un tributo del cual estaba exento o no era legal, simplemente, y, en el segundo caso, porque ha cancelado en exceso y debe solicitar que, la autoridad tributaria le devuelva el saldo que le corresponde, al restar lo pagado realmente, menos el pago que debía efectuar.

1.4. Principio de celeridad procesal

El principio de celeridad procesal ha sido considerado como la prontitud que deben tener los procesos judiciales, en ser revisados, evaluados y administrados, con la rapidez que

necesita la ciudadanía, concepción con la que concuerdan diversos juristas de la talla de Cabanellas, Carrión, Garrido, Zurita, entre otros, quienes consienten que la celeridad no es solo un principio de la administración de justicia, sino que, también es un componente de todas las instituciones del estado que, debe ser respetado por todas las instituciones jurídicas y administrativas estatales (Jarama y otros, 2020).

Sobre el principio de la celeridad procesal existe abundante literatura jurídica, sin embargo, el clamor general de los juristas expertos en esta materia, es que se pueda acelerar el tiempo en que se llevan a cabo las diligencias de los procesos judiciales, no solo en el ámbito de lo contencioso administrativo y tributario, sino también, en cualquier área del derecho y la jurisprudencia (Gavilanes, 2021).

En este caso se observa que, la prolongación del silencio administrativo, a ciento veinte días para su operación, según lo estipulado en el artículo 132 del Código Tributario, se opone al principio de celeridad procesal, más aún, considerando que, después de la operación del mismo, todavía el contribuyente debe seguir otro proceso contencioso tributario, según lo estipulado en el artículo 320 del COGEP.

1.5. Principio constitucional de igualdad

Por último, es necesario poner de manifiesto el principio constitucional de igualdad, el cual, como su nombre lo indica, se refiere a que, todas las personas e instituciones, tienen los mismos derechos, de tal manera que, no puede existir ningún tipo de diferencia en el trato a ninguna persona, es decir que, las leyes deben observar que todos los individuos y entidades con personería jurídica, son iguales ante la ley, por consiguiente, no puede existir diferentes normativas para tratar un tópico determinado, sobre una misma ley, en ciertos grupos humanos (Castillo, 2021).

Uno de los axiomas revisados en las investigaciones tomadas de la bibliografía digital, menciona que, la igualdad, más que un principio constitucional y del derecho internacional, refleja el pensamiento de los juristas, sus valores y doctrinas, a favor de las organizaciones sociales, económicas, políticas y de la propia democracia, en donde la dimensión igualdad, constituye el pilar fundamental del desarrollo de los pueblos y no solo es un requisito legal de

los procedimientos en cualquier área jurídica (Ronquillo y otros, 2021). Es decir que, la dimensión de igualdad es un derecho inalienable de los seres humanos, el cual también es defendido al igual que la dignidad, por los instrumentos internacionales de derechos humanos y constitucional, a nivel mundial.

Bajo estos criterios, se expone que, no se está tratando de la misma manera, a los contribuyentes pertenecientes al régimen tributario que, a los administrados pertinentes a otras entidades de la administración pública y aduanera, cuando el tiempo para que opere el silencio administrativo es mayor para los contribuyentes (ciento veinte días) que, para los demás administrados, quienes solo esperan treinta días sin respuesta de la autoridad pública, para tener la aceptación tácita de sus demandas y/o reclamos, es decir, una diferencia de noventa días que, no se explica fehacientemente, en ninguno de los cuerpos normativos de cada jurisdicción, como es el caso del COA y Código Tributario, en ninguno de ellos menciona el porqué de esta diferencia en el tiempo para que opere el mismo, oponiéndose con ello, al principio constitucional de igualdad.

Segunda Parte

Metodología del Proceso de Investigación

2.1. Enfoque de la investigación

2.1.1. Cualitativa

En la presente investigación se ha escogido al enfoque cualitativo que, según Nizama y Nizama (2020), se refiere a la profundización de los fenómenos, con base en la interpretación de los hallazgos recopilados, mediante criterios de los involucrados y expresión de sus vivencias. A través de este enfoque investigativo, se pudo conocer el impacto que ha tenido la extensión del tiempo para que opere el silencio administrativo en los reclamos tributarios, considerando las percepciones de los expertos, para justificar el desarrollo de una reforma de ley sobre esta figura jurídica, para beneficio de los contribuyentes.

2.2. Tipo de investigación

2.2.1. Descriptivo

Prosiguiendo con el tipo de investigación, se ha escogido la descripción, definida por Rasinger (2020), como aquella que detalla las características de mayor importancia de las variables del estudio, preferiblemente, por separado, con amplia conexión con los estudios cualitativos y el enfoque interpretativo. Mediante este tipo de investigación se facilitó la interpretación cualitativa de los impactos que ha tenido en los contribuyentes, la extensión del término de la caducidad para la acción de la autoridad, para operar en los reclamos tributarios.

2.2.2. Explicativo

También se utilizó la investigación explicativa, definida por Ramos (2020), como aquella en donde se trata de responder al porqué de la ocurrencia de los fenómenos, lo cual se puede realizar con base en datos cualitativos. A través de esta investigación, se pudo tener un alcance más amplio de los impactos que ha tenido en los contribuyentes, la extensión del término en ciento veinte días del silencio administrativo, en el ámbito del derecho tributario, como base para el planteamiento de una reforma legal en el sentido de igualar el plazo de tiempo para su operación, en el plano de lo tributario.

2.3. Período y lugar donde se realiza la investigación

La presente investigación se llevó a cabo en el periodo comprendido entre octubre del 2023 a marzo del 2024, en el Servicio de Rentas Internas, Centro de Atención Centenario, ubicado en la ciudad de Guayaquil, también delimitado en esta localidad.

2.4. Universo y muestra de investigación

2.4.1. Universo

Según Mucha et al. (2020), la población corresponde al grupo de elementos o personas que se encuentran afectados por una problemática definida, quienes tienen características que le permiten participar directamente en el proceso investigativo.

En este estudio, se ha considerado como población a los profesionales en derecho en libre ejercicio, quienes han tramitado casos donde ha operado el silencio administrativo, por reclamos no contestados por los directivos del SRI a los reclamantes, considerando como ubicación, el Palacio de la Justicia situado en el centro de Guayaquil, en las calles Avenida Nueve de Octubre y Pedro Moncayo, cuyos casos fueron manejados por abogados con experiencia en derecho tributario y conocedores de la problemática en estudio.

2.4.2. Muestra

La muestra, según Barrios y Sáenz (2020), expresa la presencia sólo de una parte pequeña del universo, elegida con criterios de representatividad. Según Barrios y Sáenz (2020), el muestreo no probabilístico es aplicado en los estudios cualitativos, donde no se requiere aplicación de estadísticas, el cual puede ser aleatorio o por conveniencia, el primero es elegido al azar y el segundo, se centra en las características que benefician al investigador.

El proyecto de investigación versa sobre el universo antes descrito y como muestra se seleccionó a diferentes abogados de la provincia del Guayas que conocen de trámites del silencio administrativo en la ciudad de Guayaquil, de preferencia, con especialidad en derecho tributario, en donde la culminación del proceso investigativo, tuvo lugar en el punto de saturación de datos, el cual según Díaz et al. (2020), ocurre cuando se repiten las respuestas de los entrevistados y la investigación ya no ofrece datos nuevos, señalando la culminación de las entrevistas.

2.5. Observación

Se escogió la observación como otro de los métodos empíricos, concebido por Neill y Cortez (2018) como la visualización directa de una problemática, para establecer cómo se ha comportado el mismo en el entorno donde se ha producido su accionar. El de tipo exegético, según Martínez (2023), opera a modo de interpretación en las investigaciones jurídicas, para destacar la importancia en la aplicación de normativas en diversas instituciones, además del accionar de los propios organismos judiciales y operadores jurídicos. En cambio, la observación, en el ámbito jurídico, según Nizama y Nizama (2020), significa la percepción activa de los fenómenos del medio exterior, con la finalidad de recopilar información mediante el accionar de los órganos de los sentidos.

2.6. Método de investigación

Método deductivo – inductivo

Además de los métodos empíricos descritos, también es necesario expresar la importancia de los métodos teóricos en este trabajo investigativo, en donde se eligió el deductivo-inductivo, conceptualizado por Herbas y Rocha (2020), como el que toma datos de tipo macro, para avanzar hasta el análisis de elementos micro, en la deducción, mientras que, la inducción es el paso opuesto, donde se recoge información específica, para llegar a estipular ideas globales. De la misma manera, Rodríguez y Pérez (2020) enfatizaron en el método analítico – sintético, en donde se parte la información tomada de una muestra determinada, para resumir, a modo de síntesis, cuando se presentan los resultados.

En consecuencia, la presente investigación ha utilizado la deducción debido a que generalizó datos cualitativos, tomados de la información bibliográfica, para luego, tomar datos específicos de los expertos en derecho administrativo y del abogado del departamento jurídico del SRI, para utilizar la inducción y esta información particular, resumirse en la presentación de resultados, observándose la interpretación de los mismos y su posterior síntesis.

2.6.1. Entrevista

El método empírico utilizado fue la entrevista, definida por Villarreal y Cid (2022), como un diálogo profundo sobre un fenómeno, el cual permite profundizar sobre un tema determinado, desde el punto de vista del experto. El instrumento de esta técnica cualitativa, es la guía de la entrevista semiestructurada que tiene seis preguntas abiertas para cada experto (ver **anexo 1**).

En este caso, se aplicó una entrevista de cinco preguntas, de manera presencial y con ayuda de medios digitales para la recolección de la información en medio electrónicos, formulada a abogados especialistas en derecho tributario, quienes tienen experiencia en la defensa de contribuyentes que realizaron reclamos tributarios y en cuyos usuarios clientes, operó la caducidad de la acción por parte de las autoridades correspondientes.

2.7. Procesamiento y análisis de la información

El proceso investigativo se procesó a partir de la determinación de la población y de la selección de la muestra que, en este caso, se refirió a los abogados con postgrado en derecho administrativo, experiencia en la defensa de contribuyentes que realizan reclamos tributarios en quienes haya operado la caducidad en el accionar de la dirección correspondiente del SRI, quienes profundizaron en la vulneración de los derechos que, sufren los contribuyentes a quienes no se les tramita sus reclamos tributarios en un tiempo menor a ciento veinte días, para justificar el planteamiento de la propuesta de reforma de ley que, promueve una reducción del tiempo de esta inacción.

Posteriormente, se diseñó el instrumento investigativo, el cual fue la entrevista que constó de cinco preguntas dirigidas a los abogados con postgrado en derecho administrativo. Una vez aplicada esta entrevista a los especialistas en derecho tributario, por medio de dispositivos digitales para la recogida y grabación de audio, se procesaron las respuestas de los entrevistados, mediante un resumen de los resultados generales de cada pregunta, para justificar la propuesta de reforma jurídica del artículo 132 del Código Tributario.

Por esta razón, se construyó la entrevista con cinco preguntas, las cuales se presentan en el siguiente análisis:

- 1) ¿Qué efectos jurídicos tiene en el derecho de los contribuyentes, el plazo de 120 días máximo en la respuesta de la autoridad tributaria, respecto a reclamaciones tributarias?
- 2) ¿Cómo considera usted que afecta al principio de celeridad procesal, el plazo de 120 días para que opere el silencio administrativo en las reclamaciones tributarias?
- 3) ¿Cómo afecta la economía del contribuyente, esperar el plazo de 120 días para que opere el silencio administrativo y recurrir a procesos ordinarios para continuar las reclamaciones tributarias?
- 4) ¿Cómo la extensión del plazo a 120 días, para que opere el silencio administrativo en los reclamos tributarios, afecta a la igualdad de trato entre usuarios que, debe haber según el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, en procesos tributarios, aduaneros y administrativos, especialmente con estas dos áreas, donde el plazo de operación del silencio administrativo solo es de 30 días?
- 5) ¿Cómo se puede justificar una reforma de ley en este sentido, para igualar los términos de operación del silencio administrativo, en materia del derecho tributario con el administrativo y aduanero?

Tercera Parte

Análisis e Interpretación de los Resultados

3.1. Presentación de resultados

Posterior a la realización de la entrevista a los profesionales del derecho, expertos en el área de derecho administrativo, se realizó la transcripción e interpretación de los resultados, los cuales se pusieron de manifiesto en los siguientes párrafos.

3.1.1. Resultados obtenidos sobre los efectos jurídicos que tiene en el derecho de los contribuyentes, el plazo de 120 días máximo en la respuesta de la autoridad tributaria, respecto a reclamaciones tributarias

Sobre la primera pregunta relacionada con los efectos jurídicos que tiene en el derecho de los contribuyentes, el plazo de 120 días máximo en la respuesta de la autoridad tributaria, respecto a reclamaciones tributarias, se pudo conocer que, el primer entrevistado, Gerente de auditoría interna y gubernamental de la Corporación Financiera Nacional (CFN), expresó que no existe ningún efecto jurídico.

En cambio, la asesora jurídica y secretaria del Juzgado de Coactivas de la Empresa Pública PRODEUTEQ E.P. - Gerente General de Lexper S.A.S., estimó que, el efecto jurídico es la operación del silencio administrativo. Mientras que, el abogado aduanero expresó que, el efecto jurídico consiste en poder ejercer la defensa en la medida correcta, contemplando los plazos necesarios para el correcto análisis de las declaraciones tributarias.

Por su parte, la Inspectora Provincial del Guayas señaló que, el plazo de 120 días máximo en la respuesta de la autoridad tributaria, puede brindar certeza y seguridad jurídica a los contribuyentes al establecer un marco temporal claro, dentro del cual la autoridad tributaria debe pronunciarse sobre sus reclamaciones. Esto les permite planificar sus recursos y estrategias legales de manera más efectiva.

Prosiguiendo, el quinto, noveno y décimo especialista coincidieron en que, el efecto jurídico en mención, le indica al contribuyente que, debe continuar por la vía ordinaria, impugnando la decisión inicial de la autoridad tributaria, a lo que añade el sexto entrevistado, la demora que sufre un contribuyente para impugnar la decisión de la autoridad tributaria, cuando no recibe la respuesta de la autoridad tributaria, sobre el reclamo efectuado.

Asimismo, el undécimo especialista entrevistado, también consideró que, el efecto jurídico que surge de la espera del plazo de 120 días, posterior a la realización del reclamo tributario, consiste en la impugnación por la vía ordinaria contenciosa tributaria, a lo que, el ex presidente del Banco del Progreso añadió el establecimiento de plazos claros y la protección de los derechos de los contribuyentes.

Sobre este particular, el Coordinador del Departamento Jurídico del SRI, señaló que, la apertura de un proceso ordinario contencioso tributario, favorece al contribuyente, porque le permite continuar su impugnación por esta vía jurídica, para conseguir la respuesta positiva de las autoridades judiciales.

3.1.2. Resultados obtenidos sobre la afectación al principio de celeridad procesal, por la espera del plazo de 120 días para que opere el silencio administrativo en las reclamaciones tributarias

El primer entrevistado consideró que, no hay afectación al principio de celeridad procesal, por la espera hasta de 120 días hasta que entre a regir la inacción por parte de los directivos del SRI, en el caso de las reclamaciones tributarias. De la misma manera, el tercero y el quinto especialista consideraron que no hay afectación en tal sentido, porque el procedimiento se encuentra reglado en un Código Especial para la materia administrativa y tributaria, en este caso, en el artículo 132 del Código Tributario.

Sin embargo, las respuestas de los siguientes entrevistados, el segundo, el cuarto, el octavo y el noveno especialista, destacaron que sí hubo afectación a los derechos de los contribuyentes y al principio de celeridad procesal, por la demora en el plazo de tiempo de 120 días, hasta que opere el silencio administrativo en las reclamaciones tributarias, porque ralentiza el proceso de resolución de estos reclamos.

Además, el décimo especialista, manifestó que es muy elevado el tiempo de espera para que opere esta figura jurídica en las reclamaciones tributarias y si lo comparamos con los reclamos administrativos o aduaneros que, solo es de 30 días, entonces, si se ve afectada la celeridad procesal, más aún si se debe continuar la impugnación por el reclamo, en la vía judicial ordinaria contenciosa tributaria, como lo expresó el undécimo entrevistado y el

séptimo especialista aunó a ello, el riesgo de dilación y la contradicción con la celeridad procesal.

A pesar de ello, el sexto entrevistado, en referencia al representante del SRI, justificó la demora, por las limitaciones de personal y de recursos que adolece esta institución pública, en los actuales momentos.

3.1.3. Resultados obtenidos sobre la afectación a la economía del contribuyente, por esperar el plazo de 120 días la respuesta de la autoridad pública y en caso de no recibir respuesta, recurrir a procesos ordinarios para continuar las reclamaciones tributarias

En esta pregunta, la mayoría de las respuestas fueron positivas, es decir que, la mayoría de los especialistas en derecho tributario, confirmó que existe una afectación a la economía del contribuyente, por esperar el plazo de 120 días hasta recibir la respuesta del directivo de la entidad pública, más aún cuando este no responde y se debe recurrir a procesos ordinarios para continuar las reclamaciones tributarias.

Por ejemplo, tanto el primer especialista, como el segundo, expresaron que, le toca al contribuyente hacerse cargo de los gastos que genera el seguimiento de su reclamo tributario y mientras mayor cantidad de tiempo deba esperar para la resolución del mismo, mayor será el gasto y la afectación a su economía, más aún, cuando según, los siguientes especialistas, a excepción del tercero y quinto entrevistado, consideraron, que es necesario continuar la reclamación por la vía ordinaria contencioso tributario y por ello, le toca al contribuyente acudir a un abogado que le cobrará honorarios.

Inclusive, el séptimo entrevistado añadió que la espera del plazo de 120 días sin recibir respuesta alguna de la autoridad pública y recurrir a procesos ordinarios para continuar sus reclamaciones tributarias, representa al contribuyente, costos financieros adicionales, incertidumbre económica e impacto en la liquidez.

Tan solo el tercer especialista, consideró que es mejor la demora en el proceso y la espera en cuestión, en el caso de los reclamos tributarios, para tener mayor oportunidad de ganar la impugnación. Mientras que, el quinto abogado dijo que, no se puede medir los

efectos de la espera, en el caso de la inacción del directivo del SRI, en la economía del contribuyente, por ser el derecho algo subjetivo.

Por su parte, el representante del SRI consideró que, a pesar de ser consciente de las pérdidas económicas que puede sufrir un contribuyente que espera por la respuesta al reclamo tributario, no solo hasta que opera la inacción, sino para su impugnación por la vía ordinaria, contenciosa tributaria, justifica esta demora por las limitaciones de personal y de recursos en esta institución pública.

3.1.4. Resultados obtenidos sobre cómo la extensión del plazo a 120 días, para que opere el silencio administrativo en los reclamos tributarios, afecta a la igualdad de trato entre usuarios que, debe haber según el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, en procesos tributarios, aduaneros y administrativos, donde el plazo solo es de 30 días

Los resultados de esta interrogante, señalaron diversidad de criterios, aunque la mayoría de los especialistas en derecho tributario, enfatizaron en la afectación al principio constitucional de igualdad, por efectos de la diferencia entre los plazos para que entre en vigor el silencio administrativo, en los ámbitos administrativos, aduaneros y tributarios, donde los dos primeros necesitan 30 días para la consignación del mismo, pero en la última área en mención, se requiere 120 días para la operación de la aceptación tácita en cuestión.

Así, por ejemplo, tanto el primero como el tercero y quinto especialista, consideraron que, no hay afectación al principio constitucional de igualdad, porque son áreas distintas y cada una se rige por diferentes cuerpos legales, a pesar que, el ámbito aduanero y tributario están contemplados en el mismo cuerpo de la materia de tributación.

No obstante, el segundo, cuarto, octavo, noveno, décimo y undécimo especialista, consideraron que, sí existe vulneración al principio constitucional de igualdad, porque existe una diferenciación entre los contribuyentes que deben esperar 120 días para la operación de la inacción directiva, mientras que, en los ámbitos administrativos y aduaneros, las leyes señalan solo 30 días para que entre en vigor esta figura jurídica, existiendo un trato no

igualitario para los contribuyentes que realizan reclamaciones tributarias, entonces, existe una oposición clara al artículo 11 numeral 2 de la Carta Fundamental, en este caso.

Sobre este particular, el séptimo especialista entrevistado, mencionó que las diferencias en los plazos para la operación del silencio administrativo en los ámbitos administrativos, tributarios y aduaneros, dejan entrever desigualdad en los plazos, impactos en la eficiencia y equidad constitucional, así como afectación del principio constitucional de igualdad, entre las normativas del art. 132 del Código Tributario, el numeral 3 del mismo artículo del Código Tributario y el artículo 207 del COA.

Por último, es necesario señalar que, el representante del SRI no se manifestó sobre la oposición al principio constitucional de igualdad, por el problema en análisis, más bien, trató de justificar a la institución pública, porque se rige en lo que dice el art. 132 del Código Tributario, sobre el plazo de tiempo para que entre a regir la figura jurídica en análisis en este trabajo investigativo.

3.1.5. Resultados obtenidos sobre la justificación de una reforma de ley en este sentido, para igualar los términos de operación del silencio administrativo, en materia del derecho tributario con el administrativo y aduanero

Asimismo, los resultados obtenidos evidenciaron que, la mayoría de los especialistas en derecho tributario investigados, estuvieron a favor de una reforma del artículo 132 del Código Tributario, debido a la afectación de los principios de celeridad procesal y de igualdad que, reposan en el texto constitucional nacional.

De esta manera, a pesar que, el primer especialista no estuvo de acuerdo en la afectación a los principios de economía y celeridad procesal ni de igualdad, como consecuencia de la prolongación del tiempo de operación de la inacción por parte de la autoridad pública en el ámbito tributario, a 120 días, sin embargo, sí consideró que, se puede presentar una propuesta de reforma del artículo 132 del Código Tributario.

Mientras tanto, el segundo, cuarto, octavo, noveno, décimo y undécimo especialistas, consideraron que, es necesaria la reforma del artículo 132 del Código Tributario, para reducir el tiempo de operación de la inacción del directivo del SRI, para llevarla de 120 días actual a

30 días propuesta, para que sean iguales a los 30 días que deben transcurrir para la operación del silencio en el ámbito administrativo y aduanero.

La justificación de la reforma del artículo 132 del Código Tributario, se basó en el principio constitucional de igualdad, aunque, es necesario manifestar también que, se debe tomar en cuenta los principios del derecho administrativo, la celeridad y en este caso, hay un principio sobre la administración al cuidar los intereses, siempre tiene que velar por los intereses del administrado, tomando en consideración el desequilibrio que existe en la relación jurídica entre la autoridad tributaria y el administrado, por lo que, no solo hay que proteger el derecho que tiene el contribuyente al trato igualitario, sino también proteger sus intereses económicos, psicológicos, sociales que, pueden impactar de manera positiva en la satisfacción de los usuarios, al efectuar un proceso más ágil y eficiente.

Al respecto, el séptimo entrevistado justificó la reforma del artículo 132 del Código Tributario, por el impacto positivo que tendrá en los principios de coherencia, uniformidad, eficiencia, agilidad, transparencia, seguridad jurídica, además del cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad y celeridad procesal.

Solamente, el tercero y el quinto entrevistado consideraron que, no es necesario realizar una reforma tributaria para disminuir el tiempo del silencio administrativo en el ámbito tributario, debido a que, se opuso a la afectación de los principios de economía y celeridad procesal y de igualdad, por lo que, tampoco consideró una reforma en este sentido y más bien enfatizaron en el respeto a la legislación actual, en esta materia.

Por último, el representante del SRI consideró que, la disminución del tiempo de operación del silencio administrativo en el ámbito tributario, de 120 a 30 días, va a generar que, ningún proceso sea contestado, porque al acortarse el tiempo para la emisión de una respuesta por parte de la autoridad tributaria, se van a profundizar los problemas en el SRI que, no tiene personal ni recursos suficientes, para el efecto, razón por la cual, no justificó la reforma legal en este contexto, porque el Servicio de Rentas Internas no va a poder responder a los reclamos tributarios, entonces, si actualmente se contestaban 30 de cada 100 reclamaciones, entonces, con la reforma en mención, no se responderán ni 10 procesos, por

lo que, la mayoría de los usuarios van a tener que impugnar el reclamo por la vía contenciosa tributaria, la cual puede demorar hasta cuatro años, en algunos casos, más aún, si se incrementa el número de procesos en los tribunales del área de derecho tributario, donde ya existe un problema de lentitud, opuesto a la celeridad procesal, porque el personal actual no puede responder a todos los procesos, en los tiempos que señala la ley y esta situación se puede agravar, si aumentan la cantidad de impugnaciones por esta vía.

Cuarta Parte

Conclusiones

Conclusiones

Se pudo lograr el primer objetivo específico, porque se estudió el efecto del plazo de 120 días en la respuesta de la autoridad tributaria respecto a reclamaciones, identificándose la afectación al principio de celeridad procesal, por la demora que sufre el contribuyente, sin que se encuentre supeditado a una respuesta de la autoridad tributaria, sino más bien, a una impugnación por la vía ordinaria contenciosa tributaria, si se produce el silencio administrativo por inacción de la autoridad tributaria.

Por ello, también se pudo alcanzar el segundo objetivo específico, porque las implicaciones económicas del plazo de 120 días, en términos de costos y recursos, puede ser elevada para los usuarios que recurren a procesos ordinarios en reclamaciones tributarias, en caso ocurra el silencio administrativo, inclusive, no solo en lo concerniente a las pérdidas económicas, sino también, en la parte psicológica.

Además, se logró el tercer objetivo específico, porque la extensión del plazo del silencio administrativo, a 120 días para su operación en el ámbito tributario, afecta la igualdad de trato entre usuarios, en procesos tributarios, porque en el ámbito administrativo y aduanero, la ley estipula el tiempo de 30 días para que entre en operación esta figura jurídica, a diferencia de los 120 días en el ámbito tributario, en oposición al principio constitucional de igualdad, vulnerando los derechos de los contribuyentes.

Con base en estos resultados, se cumplió con el objetivo general, razón por la cual, después de analizar de manera integral el impacto del silencio administrativo en los reclamos tributarios, se propuso la reforma legal del artículo 132 del Código Tributario, para disminuir el tiempo del mismo, llevándolo de 120 días a 30 días de espera, para su operación, como un mecanismo para garantizar el disfrute de los derechos de igualdad y celeridad, por parte de los contribuyentes, para que, esta normativa jurídica respete los principios constitucional de igualdad y celeridad procesal.

Quinta Parte

Recomendaciones

Recomendaciones

Se sugiere a los expertos, profesionales o estudiantes en el área de derecho tributario que, continúen efectuando investigaciones, pero con enfoques cuantitativos, para recoger información concreta por parte de los contribuyentes, sobre los efectos del silencio administrativo, en la celeridad procesal, debido a que, hubo muchas limitaciones al recoger información cualitativa, porque algunos de los abogados no quisieron responder al instrumento, a pesar que, se les comunicó sobre el particular.

De la misma manera, se recomienda a los expertos o estudiantes en derecho tributario, efectuar investigaciones cuantitativas sobre las diferencias existentes en el trato de los contribuyentes, en relación con los usuarios del ámbito administrativo y tributario, para lo cual, es necesario formular encuestas a los contribuyentes y usuarios de los ámbitos tributarios, administrativos y aduaneros, para relacionar las variables del silencio tributario y sus efectos, a partir de lo que opinan los propios usuarios.

Para culminar, a partir de los hallazgos de este estudio, esta unidad académica de la Universidad ECOTEC, puede potenciar los planes de clase en materia de derecho tributario, para centrarse con mayor énfasis en el silencio administrativo y en los efectos que tienen las diferencias entre los plazos de tiempo, en los ámbitos tributarios, administrativos y aduaneros, para favorecer la calidad académica en esta carrera universitaria.

Sexta Parte

Propuesta

6.1. Justificación de la propuesta

La propuesta de reforma de ley al artículo 132 del Código Tributario, para disminuir el tiempo para la operación de la caducidad de la acción por parte de la autoridad pública, en los casos de reclamaciones en el ámbito tributario, se justifica debido a que, existe una oposición al principio constitucional de igualdad, emanado en el artículo 12 de la Carta Fundamental, porque el tiempo para que entre en vigor el mismo, es mayor en 90 días, al estipulado para las áreas aduaneras y administrativas.

Además, la prolongación del tiempo a ciento veinte días, para que opere el silencio en el ámbito tributario, afecta al principio de celeridad procesal, porque detiene los procesos, afecta económica, social y psicológicamente a los contribuyentes, quienes esperan resolver sus reclamos en el menor tiempo posible y tienen que esperar que, posterior al mismo, se resuelva su problema, por la vía ordinaria de tipo contenciosa tributaria que, es aún más demorada.

La viabilidad para el desarrollo de esta reforma legal, está asociada a la disponibilidad de los recursos por parte de los autores de esta propuesta, así como la orientación por parte de los expertos, para plantear una propuesta apegada a la Constitución y a las leyes, sin menoscabo de los derechos de los contribuyentes.

Por otra parte, los principales beneficiarios de la propuesta de reforma legal al artículo 132 del Código Tributario, para disminuir el tiempo para la entrada en vigor del silencio administrativo, son los contribuyentes, quienes esperan que sus reclamos sean resueltos en el menor tiempo posible, para minimizar los impactos económicos, sociales y psicológicos que, pueden sufrir por este motivo.

6.2. Objetivo de la propuesta

Desarrollar una propuesta de reforma de ley sobre la reducción del tiempo para la operación del silencio administrativo, en las reclamaciones tributarias, el cual beneficie los derechos de los usuarios y se fundamente en la defensa del disfrute de los principios constitucional de igualdad y de celeridad procesal, por parte de los contribuyentes.

6.3. Fundamentación de la propuesta

Las expresiones de los expertos en derecho administrativo, consideraron muy prolongado el plazo de 120 días para la caducidad en la acción de los directivos del SRI, en el caso de reclamos de los usuarios, observado en el Art. 132 del Código Tributario, debido a que, en las áreas aduaneras y administrativas, es solo de 30 días, ofreciendo un trato desigual a los contribuyentes, situación que afecta al principio constitucional de igualdad, estipulado en el Art. 11 numeral 2 de la Carta Magna.

Además, que, indica vulneraciones a los derechos de los contribuyentes, por los incrementos de los costos para realizar el reclamo y la asesoría jurídica que debe contratar, por la lentitud del proceso para responder a la reclamación y el posterior proceso ordinario contencioso tributario que se deriva de la inacción de los directivos de la institución pública correspondiente, oponiéndose ello al principio de celeridad y economía procesal.

Sobre este particular, los juristas expertos Manuel Diez y Gordillo, mencionados por (Moreta, 2020), así como por Sperber y Moya (2023), también manifestaron que, es esencial el respeto a los principios constitucionales, por parte de todos los cuerpos legales y reglamentarios del área del derecho tributario, debido a que, según la pirámide de Kelsen, la Constitución es la ley de mayor jerarquía en el país, por lo que, el Art. 132 del Código de esta materia, debe respetar las normativas constitucionales que hacen alusión a la igualdad y a la celeridad procesal.

Por lo tanto, estima que, es necesaria la reforma al artículo 132 del Código Tributario, para que al llevar a 30 días el silencio administrativo en este ámbito, se pueda proteger los derechos de los usuarios y resarcir la lesión actual a sus derechos, porque se le da la oportunidad al contribuyente de gozar de un trato igualitario, en comparación con los usuarios de los ámbitos administrativos y aduaneros, así como resolver sus reclamaciones tributarias, en un tiempo menor, de forma ágil, como lo señala el principio de celeridad procesal estipulado en el derecho tributario.

6.4. Descripción de la propuesta

La propuesta de reforma de ley al artículo 132 del Código Tributario, se fundamenta en la legislación vigente, motivo por el cual, se presenta a continuación, el texto de esta reforma jurídica planteada en este estudio.

República del Ecuador



Asamblea Nacional

El Pleno:

Considerando:

Que, el Art. 134 numeral 5 de la Ley Suprema le asigna la potestad para la elaboración y presentación de proyectos de ley, a los habitantes que tienen la ciudadanía ecuatoriana, siempre y cuando, se encuentren en goce de sus derechos políticos, para lo cual, deben conseguir el respaldo mínimo del cero punto veinticinco por ciento de compatriotas que, también disfrutan de los mismos derechos.

Que, el Art. 134 de la Ley Suprema, en su artículo 1, ha considerado que, también le corresponde a los/as asambleístas, la presentación de proyectos, para lo cual, es necesario que tengan el respaldo de por lo menos, el cinco por ciento de los representantes de la Asamblea Nacional.

Que, el Art. 120, núm. 6 de la Carta Magna le asigna a la Asamblea Nacional, la atribución para la expedición y reforma de las leyes nacionales, porque según el Art. 1 del Reglamento de Funcionamiento de este organismo legislativo, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 236, estipula que los representantes de esta entidad tienen la representación directa de la soberanía popular.

Que el Art. 11 numeral 2 de la Ley Suprema declara la igualdad de los derechos para todos los individuos, quienes deben disfrutar de los mismos derechos, deberes y oportunidades, correspondiendo a las diferentes funciones del Estado, adoptar las correspondientes acciones, leyes o reformas a las mismas que, garanticen el respeto cabal a los derechos de igualdad de todos los ciudadanos de esta nación, debido a que, el Art. 424 de la misma Carta Magna menciona que, esta es la norma suprema y por ello, prevalece sobre cualquier otra ley nacional e inclusive, está por encima de la legislación internacional.

En ejercicio de las facultades y atribuciones que la Ley Suprema le otorga a la Asamblea Nacional, expide lo siguiente:

Ley reformativa del Código Tributario, para disminuir el tiempo de operación del silencio administrativo.

Sustitúyase el Art. 132 del Código Tributario, que reza actualmente:

Art. 132.- Plazo para resolver. – Las resoluciones en el ámbito tributario, se resolverán en el tiempo máximo de 120 días hábiles, a partir que, el contribuyente haya efectivizado el respectivo reclamo, con excepciones de lo manifestado en los numerales 1, 2 y 3 de este artículo 132 de este cuerpo legal.

Por lo siguiente:

Art. 132.- Plazo para resolver. – Las reclamaciones tributarias se contestarán en el máximo término de 30 días hábiles, desde la interposición del reclamo, por parte del contribuyente ante la autoridad tributaria.

Por su parte en el numeral 3, se debe establecer, entonces:

También, en las reclamaciones aduaneras, la resolución del silencio administrativo se debe responder en los 30 días hábiles, como máximo de tiempo, por el Gerente Distrital de Aduana respectivo.

Disposición Final Única:

La presente Ley Reformatoria del Código Tributario, para disminuir el tiempo del silencio administrativo en el ámbito tributario, de 120 días a 30 días, entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Se dispone, para el efecto, su difusión nacional para el pueblo ecuatoriano. Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, localizada en el Distrito Metropolitano de Quito, a los treinta días del mes de mayo del 2024.

F. Presidente de la Asamblea Nacional.

F. Secretario de la Asamblea Nacional.

Referencias

- Amatria, P. (2023). *La caducidad en el procedimiento sancionador tributario, cuestiones problemáticas*. Elche: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Elche. <https://doi.org/http://dspace.umh.es/bitstream/11000/29912/1/01%20TFM%20DE%20PATRICIA%20AMATRIA%20GALDEANO.pdf>
- Arévalo, M. (2020). *La institución del Silencio Administrativo en el Código Orgánico Administrativo y Derecho de petición en la legislación ecuatoriana*. Universidad del Azuay. <https://doi.org/https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/9532/1/15166.pdf>
- Armenteros, J. (2023). *Recursos y reclamaciones en el ámbito tributario. Análisis de su regulación en la Administración estatal, autonómica y local*. Cartagena: Universidad Politécnica de Cartagena. <https://doi.org/https://repositorio.upct.es/handle/10317/12139>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República*. Montecristi, Ecuador: Registro Oficial 449. https://doi.org/https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Barrios, J., & Sáenz, J. (2020). Análisis de los factores para la empleabilidad en los profesionales del Espinal-Tolima. *Revista INNOVA ITFIP*, 6(1), 9-28. <https://doi.org/http://revistainnovaitfip.com/index.php/innovajournal/article/view/76>
- Castillo, D. (2021). El derecho a la igualdad material en contratos de servicios ocasionales. *Comentario de fallo. FORO*, 4(35), 66-85. <https://doi.org/https://doi.org/10.32719/26312484.2021.35.4>
- Cedeño, M. (2023). La ejecución del silencio administrativo y el debido proceso en Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(2), 1516-1537. <https://doi.org/https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/5417>
- Cedeño, R. (2023). El silencio administrativo positivo y su procedimiento de ejecución en Ecuador. *FIPCAEC*, 8(2), 66-85. <https://doi.org/https://doi.org/10.23857/fipcaec.v8i2>
- Clavijo, R., & Ruiz, J. (2023). Oportunidad para la ejecución del silencio administrativo. *Nuevos Desafíos*, 4(1), 265-284. <https://doi.org/https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v4/n1/118>
- Clavijo, R., & Ruiz, J. (2023). Oportunidad para la ejecución del silencio administrativo. *Nuevos desafíos: Academia y Sociedad*, 4(1), 265-284. <https://doi.org/http://www.revistacodigocientifico.itslosandes.net/index.php/1/article/view/118>
- COA. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial N° 31: Segundo Suplemento. <https://doi.org/https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Código Tributario. (2005). *Código Tributario*. Quito: Registro Oficial Suplemento 38 de 14-jun.-2005. Última modificación: 21-ago.-2018. <https://doi.org/https://www.ces.gob.ec/lotaip/2018/Agosto/Anexos-literala2/CODIGO%20TRIBUTARIO.pdf>
- COGEP. (2015). *Código Orgánico de Procesos*. Quito: Registro Oficial No. 506. <https://doi.org/https://www.secretariadelamazonia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/09/C%3%93DIGO-ORG%3%81NICO-GENERAL-DE-PROCESOS-COGEF.pdf>

- Colegio de Abogados del Guayas. (30 de 01 de 2024). *Afiliaciones*. Obtenido de Afiliaciones: <https://www.colegiodeabogadosdelguayas.com/afiliaciones>
- Córdova, S. (2022). *La figura de la aceptación tácita y su ejecución en el procedimiento*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. <https://doi.org/https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9000/1/T3937-MDT-Cordova-La%20figura.pdf>
- Córdova, S. (2022). *La figura de la aceptación tácita y su ejecución en el procedimiento contencioso tributario*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. <https://doi.org/https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/9000>
- Dávila, W. (2023). *Devolución por pago en exceso y pago indebido del impuesto a la renta y su impacto en la recaudación tributaria en la provincia de Tungurahua*. Ambato: UTA. <https://doi.org/https://repositorio.uta.edu.ec/handle/123456789/39369>
- Domínguez, J. (2023). El silencio administrativo negativo en los recursos extraordinarios de revisión según el COA, frente al derecho de recibir respuestas motivadas. *Visionario Digital*, 7(1), 102-117. <https://doi.org/https://doi.org/10.33262/visionariodigital.v7i1.2436>
- Duchicela, A., & Villacrés, J. (2023). *Aplicación de la aceptación tácita como figura del silencio administrativo en la legislación tributaria ecuatoriana y el derecho a la seguridad jurídica*. UNACH. <https://doi.org/http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/12094>
- Duy, J. (2020). *Reflexiones de Derecho Administrativo y Electoral: Silencio Administrativo, Repetición, Asignación de Escaños Plurinominales y Derecho al Sufragio*. ECOTEC. <https://doi.org/https://libros.ecotec.edu.ec/index.php/editorial/catalog/download/87/100/1197-1?inline=1>
- Espichan, I., Guillén, E., & Macuri, C. (2023). *Facultad discrecional de la administración tributaria en el proceso de fiscalización y la igualdad de los derechos de los contribuyentes en la provincia de Lima, año 2021*. Lima: Universidad Continental. <https://doi.org/https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/13825>
- Gavilanes, Y. (2021). *El principio de celeridad en la citación de domicilio desconocido en la legislación ecuatoriana*. Quito: PUCE. <https://doi.org/https://repositorio.pucesa.edu.ec/bitstream/123456789/3378/1/77532.pdf>
- Gutiérrez, J. (2023). *El artículo 339° inciso 1 del código procesal penal sobre suspensión de la prescripción y la afectación del plazo razonable, Trujillo-2022*. Lima: UCV. <https://doi.org/https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/129253>
- Herbas, B., & Rocha, E. (2020). Metodología científica para la realización de investigaciones de mercado e investigaciones sociales cuantitativas. *Perspectivas, Cochabamba*, 12(42), 1-15. https://doi.org/http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1994-37332018000200006&lng=es&nrm=iso
- Jarama, Z., Vásquez, J., & Durán, A. (2020). El principio de celeridad en el COGEP, consecuencias en la audiencia. *Universidad y Sociedad*, 11(1), 314-323. <https://doi.org/http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v11n1/2218-3620-rus-11-01-314.pdf>
- Laines, J., Macas, J., & Corrae, J. (2019). Innovaciones del silencio administrativo en el Ecuador. *Revista Sarance*, 12(43), 51-68. <https://doi.org/https://revistasarance.ioactavalo.com.ec/index.php/revistasarance/artic le/view/783>
- Laines, J., Macas, J., & Correa, J. (2020). Innovaciones del silencio administrativo en el Ecuador. *Revista Sarance*, 10(43), 51-68.

- <https://doi.org/https://revistasarance.ioaotavalo.com.ec/index.php/revistasarance/artic le/view/783/878>
- LME. (1993). *Ley de Modernización del Estado*. Quito: Registro Oficial 349 de 31-dic-1993. <https://doi.org/https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/LEY-DE-MODERNIZACION-DEL-ESTADO.pdf>
- LPIPC. (2000). *Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana*. Quito: Registro Oficial Suplemento 144 de 18-ago-2000. https://doi.org/https://www.enlace.ec/wp-content/uploads/2019/11/19_Ley-para-la-Promoci%C3%B3n-de-la-Inversi%C3%B3n-y-Participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf
- Martínez, I. (2023). Sobre los métodos de la investigación jurídica. *Revista chilena de derecho y ciencia política*, 14(1), 1-4. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.7770/rchdcp-v14n1-art312>
- Moreta, A. (2020). *El silencio administrativo en el COA*. Quito: Legalité. <https://doi.org/https://escuelalegalite.com/wp-content/uploads/2022/04/El-Silencio-Administrativo-en-el-COA-1.pdf>
- Mucha, L., Chamorro, R., Oseda, M., & Alania, R. (2020). Evaluación de procedimientos empleados para determinar la población y muestra en trabajos de investigación de posgrado. *Revista Científica de Ciencias Sociales y Humanidades*, <http://revistas.udh.edu.pe/index.php/udh/article/view/253e/23>.
- Neill, D., & Cortez, L. (2018). *Procesos y fundamentos de la investigación científica*. Editorial UTMACH: REDES 2017. <https://doi.org/ISBN: 978-9942-24-093-4>
- Nizama, M., & Nizama, L. (2020). El enfoque cualitativo en la investigación jurídica, proyecto de investigación cualitativa y seminario de tesis. *Vox Juris*, 38(2), 69-90. <https://doi.org/https://doi.org/10.24265/voxxuris.2020.v38n2.05>
- Ramos, M. (2020). *Gestión administrativa para optimizar la rentabilidad de una empresa comercial*, Lima 2019. Lima: Universidad Norbert Wiener. <https://doi.org/https://repositorio.uwiener.edu.pe/handle/20.500.13053/4227>
- Rasinger, S. (2020). *La investigación cuantitativa en Lingüística*. Argentina: AKAL. https://doi.org/https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=0h4EEAAAQBAJ&oi=fnd &pg=PA8&dq=investigaci%C3%B3n+cuantitativa&ots=8L0hZKz_Sa&sig=4Kr1Az-hMXvuEWlqGMgjbghVky#v=onepage&q=investigaci%C3%B3n%20cuantitativa&f=t rue
- Rodríguez, A., & Pérez, A. (2020). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, núm. 82, 12(82), 15. <https://doi.org/https://www.redalyc.org/pdf/206/20652069006.pdf>
- Rodríguez, L., & Segura, L. (2020). Apuntes sobre el tratamiento jurídico del silencio administrativo y en el derecho tributario. *Revista IUS doctrina*, 13(2), 1-65. <https://doi.org/http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>
- Ronquillo, O., Ojeda, P., & Panchi, W. (2021). La igualdad ante la ley como derecho constitucional en Ecuador. *Ciencia Matria, Revista Interdisciplinaria de Humanidades, Educación, Ciencia y Tecnología*, 7(1), 498-508. <https://doi.org/10.35381/cm.v7i1.559>
- Sperber, D., & Moya, J. (2023). El marco de regulación del silencio administrativo positivo en la notificación de concentración económica en el Ecuador. *Iuris Dictio*, 12(31), 69-85. <https://doi.org/https://doi.org/10.18272/iu.i31.2869>
- Suntaxi, A. (2022). *El silencio administrativo como título de ejecución en la legislación ecuatoriana*. Universidad Central del Ecuador. <https://doi.org/https://www.dspace.uce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/650f76dd-52e5-40f1-a504-a459a42f8376/content>

- Tirado, J. (2024). La caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas. *Revista de Derecho Forseti*, 13(19), 6-46. <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/forseti.v13i19.2261>
- Velasco, F. (2023). *Manual de derecho administrativo*. Buenos Aires: Marcial Pons. <https://doi.org/https://doi.org/10.37417/ManDerAdm/L15>
- Vélez, S., & Torres, M. (2022). El silencio administrativo como consecuencia del derecho de petición. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 7(2), 434–452. <https://doi.org/https://doi.org/10.35381/r.k.v7i2.1964>
- Villarreal, J., & Cid, M. (2022). La Aplicación de Entrevistas Semiestructuradas en Distintas Modalidades Durante el Contexto de la Pandemia. *Revista Científica Hallazgos*, 7(1), 15. <https://doi.org/https://revistas.pucese.edu.ec/hallazgos21/article/view/556/508>

Anexos

Anexo 1

Guía de entrevista a expertos

Objetivo: Analizar de manera integral el impacto del silencio administrativo en los reclamos tributarios, con el fin de desarrollar una reforma de ley sobre esta figura jurídica que beneficie los derechos de los usuarios.

Instrucciones:

- Responda cada pregunta de acuerdo a su criterio.

Guía de entrevista:

- 6) ¿Qué efectos jurídicos tiene en el derecho de los contribuyentes, el plazo de 120 días máximo en la respuesta de la autoridad tributaria, respecto a reclamaciones tributarias?
- 7) ¿Cómo considera usted que afecta al principio de celeridad procesal, el plazo de 120 días para que opere el silencio administrativo en las reclamaciones tributarias?
- 8) ¿Cómo afecta la economía del contribuyente, esperar el plazo de 120 días para que opere el silencio administrativo y recurrir a procesos ordinarios para continuar las reclamaciones tributarias?
- 9) ¿Cómo la extensión del plazo a 120 días, para que opere el silencio administrativo en los reclamos tributarios, afecta a la igualdad de trato entre usuarios que, debe haber según el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, en procesos tributarios, aduaneros y administrativos, especialmente con estas dos áreas, donde el plazo de operación del silencio administrativo solo es de 30 días?
- 10) ¿Cómo se puede justificar una reforma de ley en este sentido, para igualar los términos de operación del silencio administrativo, en materia del derecho tributario con el administrativo y aduanero?

Anexo 2**Casos tramitados por especialistas en derecho administrativos**

- 1) Trámite SRI: No. 917012020RREV00038
Juicio de impugnación: 0044-2020
Resolución No.: 0111-2023
- 2) Trámite SRI: No. 917012020RREV00059
Juicio de impugnación: 0061-2020
Resolución No.: 0139-2023
- 3) Trámite SRI: No. 917012020RREV00070
Juicio de impugnación: 0074-2020
Resolución No.: 0152-2023
- 4) Trámite SRI: No. 917022020RREV00088
Juicio de impugnación: 0087-2020
Resolución No.: 0172-2023
- 5) Trámite SRI: No. 917022020RREV00097
Juicio de impugnación: 0114-2020
Resolución No.: 0198-2023
- 6) Trámite SRI: No. 917022020RREV00106
Juicio de impugnación: 0121-2020
Resolución No.: 0212-2023
- 7) Trámite SRI: No. 917032020RREV000121
Juicio de impugnación: 0137-2020
Resolución No.: 0228-2023
- 8) Trámite SRI: No. 917032020RREV000133
Juicio de impugnación: 0149-2020
Resolución No.: 0251-2023
- 9) Trámite SRI: No. 917032020RREV000145
Juicio de impugnación: 0161-2020
Resolución No.: 0280-2023
- 10) Trámite SRI: No. 917072020RREV000184
Juicio de impugnación: 0245-2020
Resolución No.: 0321-2023
- 11) Trámite SRI: No. 917082020RREV000197
Juicio de impugnación: 0282-2020
Resolución No.: 0355-2023