

**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS**
CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**El silencio administrativo dentro del recurso de revisión
aduanero.**

AUTORA:

Falconí Mosquera, María Jousset

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA
REPUBLICA DEL ECUADOR**

TUTORA:

Ab. Navarrete Luque Corina Elena

Guayaquil, Ecuador

15 de septiembre del 2022



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Falconí Mosquera, María Jouset**, como requerimiento para la obtención del Título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

TUTORA

f. _____
Ab. Navarrete Luque, Corina Elena

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____

Guayaquil, a los 15 días del mes de septiembre del año 2022



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

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

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Falconí Mosquera, María Jousset**

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación: **El Silencio Administrativo dentro del Recurso de Revisión Aduanero**, previo a la obtención del Título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

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

Guayaquil, a los 15 días del mes de septiembre del año 2022

LA AUTORA

f. 

Falconí Mosquera, María Jousset



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

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

AUTORIZACIÓN

Yo, **Falconí Mosquera, María Jouset**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación: **El Silencio Administrativo dentro del Recurso de Revisión Aduanero**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 15 días del mes de septiembre del año 2022

LA AUTORA:

f. _____
Falconí Mosquera, Maria Jouset



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

REPORTE URKUND

The screenshot shows the URKUND report interface. On the left, document details are listed: 'Documento' is 'Tesis MARIA FALCONI MOSQUERA.docx (D143592702)', 'Presentado' is '2022-09-04 18:35 (-05:00)', 'Presentado por' is 'cnavarrete@yahoo.com.mx', 'Recibido' is 'maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com', and 'Mensaje' is 'Tesis Maria Falconi' with a link to 'Mostrar el mensaje completo'. A yellow highlight indicates '2% de estas 22 páginas, se componen de texto presente en 3 fuentes.' On the right, a table titled 'Lista de fuentes' shows the following sources:

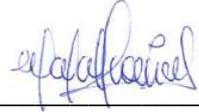
Categoría	Enlace/nombre de archivo
	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil / D77785096
	UNIVERSIDAD DE CUENCA / D142219978
	Universidad Regional Autónoma de los Andes / D94878658
Fuentes alternativas	
Fuentes no usadas	

At the bottom of the interface, there are navigation icons and a status bar showing '0 Advertencias.' and 'Reiniciar'.

f. _____

Ab. Navarrete Luque, Corina Elena
TUTORA

f. _____


Falconí Mosquera, Maria Jouset
AUTORA

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por guiarme y fortalecerme durante todo este proceso, porque sé que gracias a él ha sido posible.

A mis padres por su esfuerzo y amor diario, por su constante ejemplo y apoyo incondicional hasta el último día de clases.

Agradezco a mi esposo e hijos por su amor, comprensión y paciencia en mis horas de estudio, por confiar en mí y motivarme cada día.

A mis hermanos, sobrinos y cuñados, por darme ese ánimo y energía para seguir.

A mi familia y amigos por su compañía y apoyo.

DEDICATORIA

El presente trabajo de titulación se lo dedico a mis padres como retribución de su esfuerzo. Y a mis hijos por ser mi motor y fuente de inspiración para lograrlo todo en esta vida.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

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

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

(NOMBRES Y APELLIDOS)

OPONENTE

f. _____

Dr. LEOPOLDO XAVIER ZAVALA EGAS

DECANO

f. _____ -

Ab. MARITZA REYNOSO GAUTE, Mgs.

COORDINADOR DEL ÁREA



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS**

Facultad: Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas

Carrera: Derecho

Periodo: UTE A- 2022

Fecha: 06 de septiembre de 2022

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado **El Silencio Administrativo dentro del Recurso de Revisión Aduanero** elaborado por la estudiante **FALCONI MOSQUERA, MARIA JOUSET**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de **10 (DIEZ)**, lo cual lo califica como APTA PARA LA SUSTENTACIÓN.

TUTORA

f. _____
Ab. Navarrete Luque, Corina Elena

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	XII
ABSTRACT.....	XIII
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1	4
Del Derecho de Petición.....	4
Del Recurso Administrativo.....	6
<i>Antecedentes históricos y jurídicos del Recurso de Revisión</i>	8
Del Silencio Administrativo	11
<i>Naturaleza Jurídica del Silencio Administrativo</i>	13
<i>El Silencio Administrativo Positivo</i>	13
<i>El Silencio Administrativo Negativo</i>	14
CAPÍTULO II	16
De la Impugnación de los Actos Administrativos según la Normativa Ecuatoriana.	16
Los Recursos en la Legislación Administrativa	17
Evolución del Recurso de Revisión en la Legislación Ecuatoriana:.....	19
<i>Competencia del Recurso de Revisión</i>	23
El Recurso de Revisión en Materia Aduanera.....	24
Las Causales para la Interposición del Recurso de Revisión .	26
De la Tramitación del Recurso	26

De la Determinación del Plazo para Emitir la Resolución de los Recursos de Revisión.....	28
 Evolución del Silencio Administrativo en la Legislación Ecuatoriana.....	29
 Vigencia del Silencio Administrativo.....	33
CONCLUSIONES	35
RECOMENDACIÓN.....	36
REFERENCIAS.....	37

RESUMEN

El presente trabajo de titulación tiene como objetivo analizar el régimen jurídico del silencio administrativo en el ámbito aduanero. La Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho de petición y asimismo, el Código Orgánico Administrativo que regula las actuaciones administrativas reconoce el derecho que obliga a la administración a responder motivada y oportunamente las peticiones del interesado. El silencio administrativo se encuentra fundamentado en el derecho de petición; y por ello, se establece, como regla general, con efectos estimatorios en los casos de inacción o falta de pronunciamiento por parte de la administración. Se analiza si en el ámbito aduanero dentro del recurso de revisión opera el efecto estimatorio del silencio administrativo, al contar actualmente en la ley de la materia, con un plazo máximo de resolución; en este punto, se analizan los requisitos del silencio administrativo y se constata que entre los requisitos existe la necesidad de que exista disposición legal expresa.

Palabras Claves: acto administrativo, derecho de petición, silencio administrativo, impugnación, recurso de revisión, desestimación.

ABSTRACT

The objective of this titling work is to analyze the legal regime of administrative silence in the customs field. The Constitution of the Republic of Ecuador recognizes the right to petition and frequently, the Organic Administrative Code that regulates administrative actions recognizes the right that obliges the administration to respond promptly and promptly to the petitions of the interested party. The administrative silence is based on the right of petition; and for this reason, it is established as a general rule with appraisal effects in cases of inaction or lack of pronouncement by the administration. It is analyzed whether the estimated effect of administrative silence operates in the customs field within the appeal for review, since it currently has a maximum resolution term in the law on the matter; At this point, the requirements of administrative silence are analyzed and it is verified that among the requirements there is the need for an express legal provision.

Keywords: administrative act, right of petition, administrative silence, challenge, appeal for review, dismissed.

INTRODUCCIÓN

El autor Ramón Martín Mateo en su libro denominado Manual de Derecho Administrativo (2002), contempla a la impugnación administrativa como la obligación que tienen las instituciones públicas de rectificar desviaciones en las que pueda haber incurrido frente a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico o simplemente, sin que se haya producido una ilegalidad, manifestando que la administración podrá adoptar nuevas decisiones considerando que éstas no pueden afectar derechos adquiridos ni empeorar la situación de terceros (p. 409). Por lo que se puede precisar que la impugnación en sede administrativa busca que estas desviaciones sean atendidas y resueltas ante la máxima autoridad, procurando evitar que pase al ámbito judicial.

En este mismo sentido, Cassagne (1998), afirma que la impugnación en sede administrativa no comprende estricta controversia, en virtud de que: 1) la administración actúa como parte interesada y autoridad decisoria y, 2) la decisión administrativa no posee los atributos de la verdad legal, toda vez que siempre existirá la posibilidad de que un tercero revise la actuación administrativa, así haya sido emanada de la máxima autoridad de la Administración (p. 313).

Por lo contrario Dromi (1986), expone su criterio negativo respecto a la jurisdicción administrativa, indicando en su libro El Procedimiento Administrativo, que no reconoce como tal la existencia de la jurisdicción administrativa alegando que dicha calidad únicamente la poseen los jueces (p.85). Postura que es recogida por otros doctrinarios, al coincidir que es la función judicial la que cuenta con el atributo y capacidad de decidir y hacer ejecutar lo decidido. A pesar de ello, no puede desconocerse que la administración pública cuenta con la facultad decisoria y que para emitir dicha resolución, el acto administrativo debe cumplir los requisitos y demás formalidades del régimen jurídico aplicable, considerando que dentro de las reglas generales de la potestad resolutoria según (Moreta, 2019) “las administraciones públicas no pueden abstenerse de resolver con la excusa de falta u oscuridad de la ley (...)” (p. 194).

Juan Montero (1997), considera que los medios de impugnación son:

Los instrumentos legales puestos a disposición de las partes para intentar la reforma o declarar la nulidad de resoluciones judiciales (…). Todos los medios de impugnación tienen su origen en la posibilidad del error humano, posibilidad que aconseja, o por lo menos debe permitir, que se examine más de una vez la pretensión-resistencia para evitar, en lo posible, las resoluciones injustas (p. 720).

Estableciéndose que la impugnación administrativa es un proceso que consta establecido en el ordenamiento jurídico, a través del cual se acude a la autoridad pública, para que revise sus actos o decisiones. La impugnación administrativa emana del derecho de petición, que comprende el derecho de dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a obtener respuestas motivadas. Este derecho, conforme a lo establecido en la normativa ecuatoriana, genera efectos hacia las partes involucradas, esto es, administrado y administración pública, pudiéndose determinar, como uno de sus efectos al silencio administrativo.

El silencio administrativo en el Ecuador ha sido reformado y reforzado continuamente, con el fin de que la administración pública cumpla con la obligación de resolver, o en su defecto que los administrados puedan tener al menos una respuesta tácita de lo petitionado, garantizándose los derechos constitucionales del administrado.

Por lo tanto, se considera que si la administración pública no ha emitido pronunciamiento dentro del plazo establecido para dicha petición, se considerará que tiene efecto estimatorio, a excepción de los actos que incurran en nulidad.

El recurso de revisión aduanero, antes de la reforma del artículo 124 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, no contaba con la determinación de un plazo para su resolución; sin embargo a partir de ésta se estableció 120 días para que dicho acto se expida desde que el interesado hubiese presentado el referido recurso (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010).

En este punto, cabe la siguiente hipótesis ¿Se aplica el silencio administrativo dentro del Recurso de Revisión Aduanero en el Ecuador? De aplicarse, ¿Qué efecto tendría ese silencio administrativo?

CAPÍTULO 1

Del Derecho de Petición

Existen varios pronunciamientos que se han orientado a defender el carácter universal del derecho de petición, manifestando que existe en todas partes, tal como lo refirió M. Hauriou (1928), “Se trata de un derecho que existía ya, en forma de placet, bajo las monarquías más absolutas y bajo las tiranías de tipo asiático” (p. 132). Sin embargo, de acuerdo al estudio de textos se puede deducir que el derecho de petición tuvo su origen en Inglaterra y luego pasó a Europa, donde era practicado por los súbditos ante el Rey.

Indagando su origen histórico, se ha constatado que para referirse a él, se empleaban términos de raíz latina como, *droit de pétition*, *diritto di petizione*, *right of petition*, *Petitionsrecht*, entre otros, lo que nos lleva a deducir que sus antecedentes proceden del Derecho Romano o del Derecho Canónico, considerando que en el Derecho Canónico se empleaba el derecho de petición desde sus inicios, mediante los rescriptos, que se consideraban como contestaciones de la Santa Sede a las solicitudes o peticiones presentadas por los fieles o miembros de la iglesia (García, 1989, p. 128).

Por su parte el Doctor Antonio García Cuadrado (1991), en la revista *Derecho Político* indica:

El derecho de petición tal como se entendía en el siglo XIII, es decir, la posibilidad de los súbditos de dirigirse al monarca en solicitud de gracias de toda índole se originó por la confluencia de dos elementos: el carácter de instancia judicial suprema que correspondía al rey desde antiguo y el deber moral y religioso de éste de tratar con piedad y condescendencia a sus súbditos. (p. 124)

Posteriormente, se verifica que fruto de la llamada “Revolución Gloriosa” se dicta la declaración de derechos “The Bill of Rights el 13 de febrero de 1689 donde el derecho de petición aparece como un recurso, por medio del cual las personas podían intervenir, solicitar o reclamar a los poderes públicos y se le reconoce a los súbditos el derecho de presentar solicitudes al rey, estableciendo lo siguiente: “Que es derecho de los súbditos

hacer peticiones al Rey y que toda condena y persecución por hacer tales peticiones son ilegales” (Dipublico Org., 1689, sección V).

La primera enmienda de la Constitución Estadounidense dictada el 25 de septiembre de 1789 en su parte pertinente impide al congreso aprobar leyes que contradigan o restrinjan en todo o en parte el derecho del pueblo a solicitar la reparación de todo agravio. Y por otro parte, la Constitución Francesa promulgada el 03 de septiembre de 1791 y aceptada por Luis XVI, contiene como derecho natural de las personas “Dirigir peticiones firmadas individualmente a las autoridades constituidas” (Batra, 2008, p. 52).

Por lo antes expuesto, se puede concluir que el derecho de petición surgió de forma individual y precautelando el respeto a la autoridad ante quien se presentaba, pudiendo ser ejercido en un Estado Constitucional, ya que a partir de éste nace la igualdad de ciudadanos y en ese sentido se aplica lo dispuesto por Patricio Cordero (2009), “al referir que el derecho de petición, lo tiene todo ciudadano mediante el cual podrá exigir respeto de derechos” (p. 29).

En constituciones españolas al inicio se consagraba el derecho de petición únicamente como el derecho de todo español de presentar peticiones limitándolas y enmarcándolas únicamente a exigir la observancia y cumplimiento de la Constitución; luego se le estableció otra limitante, disponiendo que éste podía ser ejercido de manera individual, prohibiendo las peticiones colectivas. Siendo mediante la Constitución de 1837 en la que se establece por primera vez de forma expresa el derecho de petición, conteniendo en su artículo 3 lo siguiente: “Tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey, como determinen las leyes” (Cuadrado, 1991, p. 24).

Instaurado el derecho de petición, paralelamente se vio la necesidad de crear la figura legal que acarrearía si la petición presentada por el ciudadano o interesado no obtenía respuesta, es por ello que, se verifica que en Francia nace el silencio administrativo en el año 1864, tal como lo afirma (Moreta, 2020), indicando que a través de un Decreto Real se estableció que transcurridos cuatro meses sin obtener respuesta a una petición formulada ante un Ministro se la debía entender rechazada (p. 1), quien además establece que dicha figura tuvo varios cambios a lo largo del tiempo y en 1965

a través del Decreto N°65-29 se instauró como regla general el silencio administrativo negativo para cualquier petición que se presente ante cualquier autoridad administrativa (Moreta, 2020, pp. 1-2).

Del Recurso Administrativo

El doctor Sayagués (2002), plantea que el acto administrativo puede ser injusto o adolecer de una ilegalidad de fondo o de forma (p. 470), en virtud de que toda administración pública es susceptible de incurrir en errores, por lo que considera necesario fijar medios para que la administración pueda corregir sus actos propios, sin que se deba obligar al administrado a acudir ante el órgano jurisdiccional.

Criterio que es compartido por Alejandro Solís (1973) en su libro denominado Manual de Procedimiento Civil – Recursos Procesales, sostiene que efectivamente los recursos son medios que la ley concede a la parte que se crea perjudicada por una resolución judicial, acto o resolución administrativa para obtener que sea modificada o dejada sin efecto (p. 19). Para lo cual es menester indicar que la parte perjudicada en el ámbito administrativo es el administrado o interesado, de acuerdo a Canelo (2016) en el análisis que efectúa de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas de España, establece que el administrado o interesado en el procedimiento administrativo es:

Uno de los sujetos de esa relación jurídico-administrativa, normalmente aquel que ocupa un rol pasivo, al ser el destinatario de las prerrogativas o potestades del otro sujeto (la Administración) en el seno de dicha relación. En definitiva, el ciudadano, cuando entra en relación con la Administración, adquiere la condición de interesado (p. 77).

Ahora bien, identificadas las partes que intervienen en el procedimiento administrativo, Cassagne (2002), define al recurso administrativo como “toda impugnación, en término, de un acto o reglamento administrativo que se dirige a obtener, del órgano emisor del acto, el superior jerárquico u órgano que ejerce el control de tutela, la revocación, modificación o saneamiento del acto impugnado” (p. 589).

Por ello, el objetivo del recurso administrativo es obtener la revocatoria o reforma del acto emitido por la administración pública, que haya afectado al interesado o administrado, en este sentido, Dromi (2001) sostiene su criterio al reafirmar que los recursos administrativos tienen los siguientes fines:

- Promover el control de legalidad del acto impugnado; y,
- Precautelar la defensa de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares (p. 255).

En este punto, al tener clara la definición de los recursos administrativos, es oportuno señalar la clasificación que la doctrina les realiza al considerar la existencia de recursos ordinarios y extraordinarios, verticales u horizontales, dependiendo de su naturaleza.

Según Alvaro Mejía (2011), este tipo de recursos por su naturaleza son considerados una herramienta del derecho y justicia, afirmando que:

(...) existe una clase de impugnación especial con la cual se puede conseguir la enmienda de estas irregularidades, ponderando a la Justicia y al imperio del Derecho, por sobre los postulados más ortodoxos de los principios de Seguridad Jurídica, Estabilidad e Inmutabilidad de los actos públicos (pp. 67-68).

En este sentido, Juan Carlos Cassagne (2018), establece que el recurso administrativo es una impugnación de un acto o reglamento administrativo que busca por parte del órgano emisor del acto la revocatoria, modificación o saneamiento del acto impugnado (p. 8). Por su parte, el profesor Diogo de Figueiredo en su obra denominada el control de la actividad administrativa (2018), refiere que: “los recursos administrativos son los pedidos formales de reexamen de actos, generalmente fundamentados en el principio jerárquico o en hipótesis especialmente instituidas en la ley” (p. 83).

Por tanto, se puede determinar a los recursos como un medio de impugnación, que se constituyen en un sistema de control de las actuaciones de la administración pública. Sobre este sistema de control el doctrinario Humberto Cabrera (1996) afirma que existen dos beneficiarios: “(i) El interés público en que el Estado de Derecho y el imperio de la ley sean respetados en toda actuación de la administración pública, y (ii) el interés privado del particular de que sus derechos no sean conculcados por una actuación pública errónea o violatoria de las normas jurídicas” (p. 301).

Se puede describir al control de la actividad administrativa como una característica de los recursos administrativos, iniciado a petición del interesado, concordándolo lo que planteado por Cassagne (2018) respecto al derecho de petición, que indica que “es una emanación conjunta del derecho de petionar a las autoridades y de la garantía de defensa trasladada al plano administrativo, con su manifestación concretada en el acto por el cual se recurre” (p. 9).

Es importante señalar que el objetivo de los recursos administrativos es la impugnación de actos o resoluciones, emanadas por la administración pública, pero se debe considerar, que no toda actuación administrativa es susceptible de impugnar; en este punto, Dromi (1986) afirma que no toda actuación administrativa es susceptible de ser recurrida y establece que únicamente los actos administrativos finales son recurribles, mientras que los actos de mera administración o información como circulares, oficios o memorandos internos no son considerados recurribles (p. 250).

Por tanto, se evidencia que a través de los recursos extraordinarios se activa la herramienta jurídica que busca la corrección de los errores que yacen en el acto administrativo, con el cual el interesado se siente perjudicado. Sin embargo, estos recursos tienen la característica de enmarcarse en causales especiales y taxativas para su admisión, de igual forma se debe validar el acto administrativo sobre el cual puede interponerse este recurso, ya que caben sobre actos definitivos.

Antecedentes históricos y jurídicos del Recurso de Revisión

En la colección legislativa de España, se evidencia la primer regulación del recurso de revisión en el ámbito contencioso-administrativo, en el denominado Real Decreto de Gobernación dictado el 30 de diciembre de 1846, mediante el cual se expidió el Reglamento sobre el modo de proceder el Consejo Real en los negocios contenciosos de la Administración (Campos, 2000, p. 379). Por su parte Retortillo afirma que la aparición de este recurso tuvo gran acogida y que reemplazaban las insignias mayestáticas del rey (González, 1951, p. 251).

Se conoce a través de Jesús Gonzalez (1954), que la ley de lo contencioso de 1888-1894 contemplaba y admitía dos tipos de recurso de revisión, el primero denominado Recurso de Revisión Ordinario y el segundo Recurso de Revisión Extraordinario, siendo este último favorable y en beneficio de los monarcas (p. 123). En doctrina se pudo identificar que este recurso era presentado ante el Tribunal Supremo, sin embargo su decisión y resolución era a través de Real Decreto refrendado por el Gobierno (Pérez J., 1961, p. 124). A pesar de ello, se constata que en el año 1904 se obtiene el traspaso de la jurisdicción al Tribunal Supremo y se emite un nuevo texto de la ley contencioso donde se suprime el recurso de revisión extraordinario y se admite únicamente el recurso de revisión ordinario.

Que desde sus inicios, al recurso de revisión se lo conoció como un recurso excepcional, que en el proceso administrativo se admitía en los casos de incongruencia de la sentencia, conforme se contenía en sus numerales 1 y 7 del artículo 87 de la Ley Contenciosa según Jesús González (1961, p 124). El abogado Dromi en su obra literaria denominada Derecho Administrativo (2001) define al recurso como “el medio por el cual se acude a un juez o a otra autoridad con una demanda o petición para que sea resuelta” (p. 254). Y por su parte Couture (2007), menciona que el recurso quiere decir: “es un re-recorrer, correr de nuevo, el camino ya hecho. Jurídicamente la palabra denota tanto el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se re-recorrer el proceso” (p. 158).

Por ello, se puede precisar que el recurso es considerado como un medio a través del cual se puede impugnar un acto, fallo o resolución ante la autoridad competente con la finalidad de que se revise la decisión. Tal como lo afirma Vásquez (1996), el recurso puede ser considerado como “una reclamación dirigida a la autoridad administrativa a fin de dar solución a un conflicto que tiene como fuente un acto jurídico cuyo autor, es precisamente, una autoridad administrativa” (pp. 61-62). En la doctrina se ha podido evidenciar que el recurso administrativo tiene como finalidad operar como garantía de los derechos de los interesados que requieran reaccionar contra actos que los perjudiquen, lo cual acarrea un control de la administración en

cuanto a la legalidad de sus actuaciones y ofrecen el privilegio procesal, que permite considerar su actuación previo a someterse a un proceso en vía judicial (Roig, 2022, p. 288).

Refiriéndose a la legislación española, los autores Jaime Rodríguez-Arana y Miguel Ángel Sendín (2009), en su libro denominado Derecho Administrativo Español, hacen referencia a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC) donde se establece el recurso extraordinario de revisión y menciona que recae sobre los actos firmes en vía administrativa (p. 277).

Así también, los autores Rodríguez-Arana & Sendín (2009) analizan las causas previstas en el artículo 118.1 LRJAPPAC, sobre las cuales cabe la interposición del recurso:

- a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente;
- b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida;
- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución;
- d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme (p. 277).

Este recurso contempla la facultad de que la administración competente valide previamente el cumplimiento y acogimiento de las causales antes expuestas, y que en el caso de evidenciarse el incumplimiento se pueda declarar la inadmisión del recurso planteado, siendo diferente en el caso de que valide el cumplimiento ya que ahí opera la admisión del recurso, para lo cual la administración competente tendrá que emitir su pronunciamiento sobre la procedencia del recurso y fondo del mismo.

Finalmente se corrobora que la legislación española, puntualiza y aclara el efecto que produce la inacción de la administración en el caso de no resolver en el plazo máximo establecido para este recurso, lo cual es citado por Rodríguez-Arana y Sendín (2009), quienes puntualizan que el artículo 199.3 LRJAPPAC, contempla: “El plazo máximo para resolver es de tres meses, transcurrido el cual sin que se dicte y notifique la resolución se produce silencio administrativo negativo” (p. 277).

La normativa española, además de contemplar la figura del recurso de revisión, establece claramente el plazo para su resolución y la condición expresa respecto al silencio administrativo negativo en caso de incumplimiento del plazo para resolver, por lo que, dicha legislación contiene en su mismo capítulo donde se establece el recurso de revisión, la determinación del silencio administrativo y su efecto negativo.

Es oportuno mencionar que Gordillo (2010), sostiene el criterio de que el recurso debe ser considerado como acto y derecho, afirmando que:

Se puede entender al recurso como un derecho cuando se ve fundamentado en el derecho a recurrir; cuando este derecho se efectiviza mediante su interposición práctica, se concibe al recurso como un acto. Es decir, el planteamiento de un recurso no es nada más que hacer efectivo el derecho a la defensa contenido en las garantías constitucionales al debido proceso (p. 19).

Del Silencio Administrativo

Para profundizar el análisis del silencio administrativo es oportuno conocer algunas definiciones que plantean algunos tratadistas, como, Ernesto Trevijano (1990, p. 71) quien considera esta figura como la presunción o ficción legal, por medio de la cual transcurrido el plazo sin resolver por parte de la administración y producidas determinadas circunstancias, se entenderá denegada u otorgada la petición o recurso presentada por los administrados y otras administraciones, por su parte Fernando Lima (2004) acota que el silencio administrativo es una ficción que la ley establece en beneficio del interesado, considerándose estimada (silencio positivo) o desestimada

(silencio negativo), la petición sobre la cual la administración no resuelve (p. 147).

Este derecho subjetivo obliga a la administración a responder dentro de los términos y plazos establecidos por la ley con fundamentos que justifiquen la decisión, en caso de que dichas peticiones no sean contestadas, o se respondan después del término establecido, se produce el silencio administrativo, que bien puede ser negativo o positivo; siendo por regla general este último, existiendo casos en los que se puede entender desestimado. Por ello, Jorge Fernández Ruiz (2020), determina como elementos esenciales del silencio administrativo los siguientes: “La petición del particular presentada a un funcionario u órgano de la administración pública y la falta de respuesta oportuna de la respectiva administración pública” (p. 2). En este sentido al corroborarse el cumplimiento de los mencionados presupuestos o elementos cabe el silencio administrativo tal como lo cita Libardo Rodríguez (2018), “la ley considera que se ha producido una decisión ficta o presunta cuando frente a una petición, el peticionario no ha sido notificado de una decisión expresa dentro del plazo legalmente establecido” (p. 209), o por lo contrario en “una ficción legal que únicamente responde a la finalidad de que el ciudadano pueda llegar a los tribunales superando la pasividad de la administración” (Blanquer, 2007, p 189).

De lo cual el Dr. Benalcázar Guerrón (2005), concluye sobre el silencio administrativo como:

La abstención de pronunciamiento en que puede incurrir la Administración Pública cuando le ha sido formulada una petición o pretensión, implica la violación de un deber de acción; y como tal, una infracción a la ley. La circunstancia de que el ordenamiento jurídico haya previsto unos efectos para el silencio administrativo no debe llevarnos a pensar que el mutismo es una alternativa a la decisión expresa, ni que se trata de un modo regular o admitido de concluir los procedimientos administrativos. Nos encontramos ante una patología, ante una situación incompatible con el derecho y con lo que constituye una recta y buena administración (párr. 2).

Naturaleza Jurídica del Silencio Administrativo

En el ordenamiento español existen varias consideraciones respecto a la determinación de la naturaleza jurídica del silencio administrativo, donde algunos doctrinarios sostienen que es un acto administrativo presunto, otros lo determinan como un acto administrativo tácito y finalmente otros lo consideran como un hecho administrativo. Por otro lado, doctrinarios acotan que el silencio administrativo es un acto tácito de la administración, como lo precisa Marienhoff (citado en Cordero, 2009) el silencio únicamente valdrá como expresión tácita de la voluntad administrativa, sea en sentido favorable o contrario a la petición del administrado, si la norma aplicable le reconoce o atribuye tales efectos (p. 44).

García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (como se citó en (Zumarraga, s.f.) sobre la determinación de acto presunto indican:

El silencio negativo no es en sí un acto presunto, sino la ausencia de él, que le faculta al interesado a acudir a la vía contencioso administrativa; en cambio el silencio positivo, sí es un acto administrativo presunto y con generación de efectos jurídicos (párr. 2).

En cambio (Mateo, 2002), lo define como un hecho administrativo por la falta de voluntad, acotando que: “no es nada en sí; materialmente es inactividad, vacío en el obrar; pero esta ausencia es coloreada por el ordenamiento, dándole una significación determinada, esta significación puede ser positiva o negativa” (p. 330).

El Silencio Administrativo Positivo

El silencio administrativo positivo se considera como un acto administrativo que se ha producido por la fuerza de pleno derecho, se ha definido como la manifestación o declaración tácita de la voluntad de la administración pública, tal como lo afirma Dromi “la voluntad de la administración es tacita cuando el silencio administrativo, por expresa previsión del ordenamiento jurídico, es considerado como acto administrativo” (Dromi, 1992, p. 175). Por tanto, la manifestación tacita de la voluntad de la administración cuando ha sido concebida en sentido positivo, supone que aquello solicitado ha sido concedido. Lo cual guarda relación con lo previsto por Eduardo Garcia de Enterria y Tomas Ramón Ferandez (2011) quienes

consideran que el silencio administrativo positivo conlleva la aprobación o autorización por la de un veto susceptible de realizarse dentro de un plazo limitado, pasado lo cual el pedido se entiende otorgado.

El silencio administrativo positivo no nace de la voluntad del solicitante, tampoco de la voluntad de la administración y menos de la sentencia judicial, por lo que se considera que su efecto:

Se produce automáticamente en virtud de la ley, sin perjuicio de que, si la administración se resiste a reconocerlo e incluso adopta decisiones incompatibles con dicho efecto estimatorio, el interesado deba acudir a los tribunales para que se reconozcan esos efectos y/o, en su caso, para que se anule el acto administrativo que impida su efectividad (Arzoz, 2019, p. 292).

El Silencio Administrativo Negativo

Para que opere el silencio administrativo negativo la ley debe establecer, que a pesar de que el plazo determinado para la atención de la solicitud o petición haya transcurrido y fenecido, se entenderá denegada o desestimada, conllevando a que se produzca el silencio negativo.

Se puede considerar el silencio negativo es una herramienta por medio de la cual se obtiene la procedibilidad de dar acceso a la vía jurisdiccional o poder agotar la vía administrativa con la interposición de los recursos administrativos procedentes (Perez M. G., 2001, p. 209).

El silencio negativo es considerado como una mera regla procesal y no una ficción legal, ya que no hay incertidumbre alguna, sino todo lo contrario se tiene la certidumbre de un incumplimiento de la obligación de resolver, sobre esto Arzoz (2019) señala que los hechos son perfectamente conocidos y ciertos, por tanto, al ser cierto y constatado lo único que dispone el ordenamiento jurídico, es que el afectado pueda acceder a la interposición de un recurso administrativo o acceder a la jurisdicción (p. 300).

Por lo expuesto, el fin del silencio administrativo negativo es desbloquear el acceso al recurso correspondiente, sin que altere la obligación que mantiene la administración de dictar resolución y notificarla; siendo así que, como no se ha emitido ningún acto, el hecho de entenderla como desestimada no exime la responsabilidad de la administración, pudiendo

luego ésta emitir un acto expreso sea estimando parcial o totalmente lo solicitado por el administrado o desestimando lo requerido.

Pudiendo deducir que el silencio administrativo negativo “agota el requisito para acudir a la jurisdicción competente más no satisface el derecho de petición” (Constitucional, 2012, p. 4).

CAPÍTULO II

De la Impugnación de los Actos Administrativos según la Normativa Ecuatoriana.

Según Gordillo (2013) el procedimiento administrativo es como: “la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación de impugnación de la voluntad administrativa” (p. 458). La Constitución de la República del Ecuador (CRE) (2008), en su artículo 173 establece que todos los actos administrativos pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa como en la vía judicial.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código Orgánico Administrativo (COA) (2017), el acto administrativo se podrá impugnar en vía administrativa solo a través del recurso de apelación, sin embargo el doctrinario Andrés Moreta (2019) acota otras reglas para la impugnación de los actos:

- a) El artículo 42 establece que para la impugnación de actos administrativos en la vía administrativa se aplicarán únicamente las reglas del COA. Es decir, que no cabe que ninguna autoridad emita regulaciones infra legales sobre el tema, o de ser el caso se pretenda aplicar en materia de impugnación administrativa otras leyes.
- b) En vía administrativa los recursos solo caben en contra de actos administrativos (stricto sensu), y las reclamaciones en contra de hechos administrativos. El resto de las actuaciones no se puede impugnar en vía administrativa.
- c) En el COA existe el recurso de apelación y recurso extraordinario de revisión (art. 219)
- d) Le corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que la expidió el acto administrativo (art. 219). No

existe posibilidad de delegar esta atribución porque la norma no lo prevé expresamente.

- e) El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no es obstáculo para su tramitación, siempre que resulte indudable la voluntad de impugnar el acto administrativo (pp. 227-228).

Por su parte, el Código Tributario (2005), como norma supletoria del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, establece en su artículo 30.1 como derechos del sujeto pasivo, el impugnar actos de la administración tributaria en los que se considere afectado y a obtener un pronunciamiento expreso y motivado por parte de la administración tributaria.

En este sentido, se destaca que en el Código Orgánico Administrativo (2017), el recurso extraordinario de revisión se encuentra dentro del título de impugnación y lo identifica como una facultad extraordinaria de la administración para que revise la legalidad de sus propios actos, así, si cabe la interposición del recurso de revisión sobre los actos de máxima autoridad; sustentado esto, en el pronunciamiento emitido por la Procuraduría General del Estado en su Oficio PGE No. 00982 del 05 de octubre de 2018, que en su parte pertinente indica:

El acto administrativo es firme cuando no admite impugnación en ninguna vía. Sobre el acto administrativo, que ha causado estado, cabe únicamente, en vía administrativa, el recurso extraordinario de revisión o en su caso, la revisión de oficio regulados en el COA. (Institucional, 2018, p. 11).

Los Recursos en la Legislación Administrativa

Las reglas generales de impugnación en vía administrativa el Código Orgánico Administrativo (2017), establecen que los recursos administrativos son una forma de impugnar, por cuanto los administrados pueden solicitar la revisión de un acto administrativo, cuyo encargado de resolverlo es la máxima autoridad de la administración pública donde haya expedido el acto impugnado.

De acuerdo al Código Orgánico Administrativo (2017), existen dos tipos de recursos administrativos el recurso de apelación y recurso extraordinario de revisión. Recursos que tienen la función de representar un mecanismo de

control interno administrativo y suponer una garantía de regularidad de la acción administrativa para los ciudadanos (Parejo, 2018, p. 245).

En relación a los recursos administrativos, el Código Tributario (2005), en su artículo 140 establece como clases de recursos los siguientes: “1. De revisión por la máxima autoridad administrativa que corresponda al órgano del que emanó el acto, según los artículos 64, 65 y 66 de este Código; y, 2. De apelación en el procedimiento de ejecución” (p. 39). En concordancia con el Código Orgánico de la Producción, comercio e inversiones (2010), que en su artículo 124 dispone que toda persona que se considere afectados sus derechos podrá presentar un recurso de revisión ante la Directora o Director General en contra de los actos firmes o resoluciones ejecutoriadas, dictadas por los Directores Distritales o sus delegados (p.46).

Ahora bien, el Código Orgánico Administrativo (2017) establece cuatro reglas a considerarse para la impugnación o interposición de recursos administrativos, señalando en su artículo 217 las siguientes:

1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación.
2. El recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código.
3. La elección de la vía judicial impide la impugnación en vía administrativa.
4. El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no es obstáculo para su tramitación, siempre que resulte indudable la voluntad de impugnar el acto administrativo.

Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa (p. 28).

Evolución del Recurso de Revisión en la Legislación Ecuatoriana:

El 25 de junio de 1963 se expidió el primer cuerpo legal donde se consolidaba la figura del régimen tributario, denominado Código Fiscal (1963), mediante el Decreto Ley de Emergencia, publicado en el Registro Oficial 490, que contenía preceptos tributarios, abarcando por primera vez los principios tributarios y los procedimientos para reclamos y recursos; siendo así que, en el título II, el capítulo denominado Recursos Administrativos, se señalaban los funcionarios competentes para conocer y resolver los reclamos y recursos que interpongan los contribuyentes, entre ellos: Ministro del tesoro, los directores generales de rentas, aduanas y monopolios y los administradores de aduana. De igual forma se valida que dicho código contemplaba el recurso de apelación, recurso para ante el jurado de aduana, recurso de queja y recurso contencioso tributario; con lo cual se puede precisar que el primer cuerpo normativo tributario no contemplaba la figura del recurso de revisión.

Luego de más de diez años de vigencia el Código Fiscal, fue derogado el 23 de diciembre de 1975 mediante el Decreto Supremo 1016 -A, se publicó el nuevo Código Tributario en el registro oficial 958, el cual estuvo dividido en cuatro libros, en cuyo libro segundo denominado de los procedimientos tributarios, se contemplaban las reclamaciones y por primera vez se evidencia clases de recursos administrativos en su artículo 133:

...1. De reposición, ante el mismo órgano que dictó la Resolución o algún acto de trámite que impida continuar el procedimiento;

2. De revisión por la máxima Autoridad Administrativa que corresponda al órgano del que emanó el acto, según los artículos 63, 64 y 65 de este Código ... (Código Tributario, 1975).

Es en este cuerpo legal que se introduce por primera vez la herramienta jurídica del recurso de revisión, contemplando que la revisión es por parte de la máxima autoridad administrativa, de las administraciones que podían ejercerla: administración tributaria central, administración tributaria seccional y administración tributaria de excepción. En el mismo cuerpo legal en su

apartado sección tercero a través del artículo 139 se complementa dicha recurso, estipulándose las causas sobre las cuales cabe su interposición.

Por su parte, en el artículo 140 se detalla la tramitación a seguir de dicho recurso, estableciendo la pertinencia de un informe jurídico y la instrucción de un sumario que concluirá en treinta días. De igual forma, el mencionado Código Tributario (1975) determinó los casos sobre los cuales no procedía el recurso de revisión, puntualizando los siguientes: 1. Cuando el asunto ya hubiere sido resuelto por el tribunal fiscal, 2. Cuando desde que se dicto el acto o resolución a revisar hubieren transcurrido tres años en los casos de los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 139; y, 3. Cuando en los casos de los numerales 5 y 6 hubiere transcurrido treinta días, desde la ejecución de la sentencia y siempre que no haya transcurrido cinco años desde la notificación del acto o resolución a revisar.

Finalmente dicho cuerpo legal, establecía el plazo para la resolución del recurso de revisión determinándolo en noventa días contabilizados desde la conclusión del sumario y emisión de informe jurídico en su artículo 143, el cual adicionalmente en su último párrafo establecía que en caso de que no se emita la resolución en el plazo señalado se entendía extinguida la facultad revisora de la administración y no permitía una segunda ejecución.

Posterior a ello, en el gobierno presidencial del Dr. Jamil Mahuad Witt en el año 1998 se crea la Corporación Aduanera Ecuatoriana CAE como una: “persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, patrimonio del Estado, con autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestaria” (Ley Orgánica de Aduanas, 1998), por lo que el 13 de julio de 1998 se expide la codificación de la Ley Orgánica de Aduanas de 1994 mediante registro oficial No. 359; ley que comprende la modernización en el área aduanera, siendo la primera ley de la materia en regular el recurso de revisión en el ámbito aduanero, disponiendo al respecto en su artículo 79, el recurso de revisión sería conocido por el Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, conforme a lo dispuesto en el Código Tributario.

Posterior a estas nomas existieron reformas y modificaciones a dichos cuerpos legales, que sirvieron de base para la determinación del recurso de

revisión como un medio de revisión de actos y resoluciones emanadas por la máxima autoridad, verificándose entre las más relevantes las siguientes:

1. En la reforma del Código Tributario del 14 de junio de 2005 mediante registro supremo No. 38, se constató que aún se contemplaba dentro de la sección de recurso al recurso de revisión, el cual tuvo una modificación en su artículo 144 reformándose el término del sumario, estableciendo que no será menor a cinco días ni mayor a veinte días. De igual forma en su artículo 145 se incorporan dos nuevos casos de improcedencia del recurso, estipulando los siguientes casos a continuación del numeral tres: 4. Cuando, habiendo sido insinuado por el afectado directo no fundamentare debidamente la existencia de cualquiera de las causales del artículo 143 en la que estos habrían incurrido; y, 5. Cuando el asunto controvertido haya sido resuelto mediante resolución expedida por la máxima autoridad de la administración tributaria respectiva.

Y por último se reforma el artículo 147 correspondiente al plazo y contenido de la resolución, donde se estableció que el nuevo plazo para que la autoridad administrativa dicte resolución motivada era de un año desde que se avocó conocimiento del recurso, disposiciones que se mantienen vigentes hasta la presente fecha sin modificación adicional.

2. En la reforma de la Ley Orgánica de las Aduanas del 26 de noviembre de 2003 mediante registro supremo 219, se reformó el artículo 79, el cual suprimió al recurso de reposición manteniendo únicamente al recurso de revisión.
3. El 22 de diciembre de 2010, se expidió el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), el cual derogó por completo la Ley Orgánica de Aduana, través de su disposición derogatoria literal q), dicho cuerpo legal dentro del capítulo de obligación tributaria aduanera, contempló en su artículo 124 la figura del reclamo administrativo y recurso de revisión, estableciendo:

Toda persona podrá presentar reclamo administrativo en contra de los actos administrativos dictados por el Director General o los Directores Distritales del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador que afectaren directamente sus derechos, dentro del plazo de veinte días contados desde la fecha en que hubiere sido notificado con dicho acto.

Los reclamos que se presentaren se sustanciarán y resolverán de acuerdo al procedimiento establecido en el Código Tributario, dentro del plazo de sesenta días contados desde que el reclamante hubiere presentado dicho reclamo. El Director Distrital es la autoridad competente para conocer y resolver los reclamos administrativos de pago indebido. Los reclamantes podrán presentar recurso de revisión ante la Directora o Director General en contra de las resoluciones que dictaren los Directores Distritales, de conformidad con las normas del Código Tributario (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010).

4. Y finalmente se evidencia la última reforma hasta la actualidad del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el 29 de noviembre de 2021 mediante registro oficial 587, el cual modifica el artículo 124 agregando los párrafos cuartos y quinto que versan sobre el recurso de revisión, disponiendo lo siguiente:

...Toda persona que se considere afectados sus derechos podrá presentar un recurso de revisión ante la Directora o Director General en contra de los actos firmes o resoluciones ejecutoriadas, dictadas por los Directores Distritales o sus delegados.

La máxima autoridad de la administración aduanera, de oficio, podrá iniciar la revisión de dichos actos o resoluciones cuando estas adolezcan de errores de hecho o derecho, de acuerdo con los casos señalados en el Código Tributario. Los recursos de revisión se sustanciarán y resolverán de acuerdo con el procedimiento establecido en el Reglamento al presente Libro, dentro del plazo de ciento veinte (120) días desde que el

interesado hubiese presentado el referido recurso (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010).

Competencia del Recurso de Revisión

Andrés Moreta (2019) en su libro Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA, cita a Carlos Mejía para definir que:

El recurso extraordinario de revisión está creado para que la propia administración pública cuide la legalidad, corrección y justicia de sus actuaciones, y no para que el ciudadano tenga un medio más de contradicción. Por ello, señala que los recursos extraordinarios no se consideran una instancia más y que la petición de parte del interesado no le obliga a tramitarlo a la administración pública (p. 243).

Los recursos extraordinarios, son considerados como una impugnación especial, ya que a diferencia de los recursos ordinarios, éstos solo proceden contra resoluciones administrativas señaladas por la ley. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 del Código Orgánico Administrativo (2017), el recurso extraordinario de revisión se interpone frente al acto administrativo que ha causado estado y no procede el recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en vía judicial, conforme se desprende de la lectura del artículo 232 del cuerpo legal antes mencionado. En este mismo sentido, el Boletín Jurídico No. 17 de la Procuraduría General del Estado, precisa que en relación con los dos últimos incisos del artículo 218 del Código Orgánico Administrativo, realiza la diferencia entre:

El acto administrativo firme, que es aquel que no admite impugnación en ninguna vía (administrativa o judicial), y el acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa, respecto del cual cabe el recurso extraordinario de revisión o la revisión de oficio y la impugnación en sede judicial (Institucional, 2018, p. 12).

Tras el análisis se deduce que este tipo de Recurso extraordinario no es una instancia de defensa o impugnación adicional, ya que se le otorga el carácter de excepcional debido a que su interposición debe enmarcarse a las causales taxativas que determina la ley, lo que conlleva a que la autoridad pública que le corresponde conocerlo y resolverlo, únicamente podrá examinar las causales alegadas, ya que no posee la autoridad pública que

conoce el recurso, la libertad de examen de la cuestión controvertida (Acosta H. C., 1996, p. 301).

Una vez presentado el Recurso extraordinario de Revisión por parte del interesado, se sustanciará en dos etapas, la primera de admisión y la segunda de resolución. Sin embargo, el Código Orgánico Administrativo (2017) establece los supuestos en que no procede la admisibilidad del recurso por parte del órgano competente, determinando entre ellos: cuando no se funde en alguna de las causales del artículo 232, cuando se haya desestimado en cuanto al fondo otras revisiones de terceros iguales y cuando el asunto haya sido resuelto en vía judicial.

La normativa administrativa, establece que una vez admitido el recurso extraordinario de revisión, debe ser resuelto en el plazo de un mes, a cuyo término, en caso de que no se haya pronunciado la administración pública de manera expresa se entiende desestimado. El término para la impugnación en la vía judicial se tomará en cuenta desde la resolución o desestimación de este recurso, conforme lo dispuesto en el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo (2017).

El recurso de revisión es extraordinario debido a que solo procede cuando la persona interesada se acoge a los supuestos previstos como causales taxativas en el artículo 232 del Código Orgánico Administrativo y dentro del plazo y término establecidos por esa norma, aplicables según la respectiva causal (Institucional, 2018, p. 13).

Conforme lo establece el Código Orgánico Administrativo (2017) en su artículo 229, por regla general los actos administrativos regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación, por ello, se concluye que la interposición del recurso extraordinario de revisión no suspende la ejecución del acto impugnado.

El Recurso de Revisión en Materia Aduanera

En virtud de la naturaleza y atribuciones de la Administración Aduanera, contempladas en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (2010), en su artículo 205, se puede dilucidar que el servicio de aduana es una potestad pública que se ejerce a través del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, sujeta al mencionado cuerpo legal, sus reglamentos,

manuales de operación y procedimientos, así como a las demás normas aplicables, con el fin de brindar la facilitación al comercio exterior, ejercer el control de mercancías tanto en su entrada como en su salida, determinar y recaudar las obligaciones tributarias que devengan de la importación y exportación conforme los sistemas previstos en el Código Tributario, así como para resolver los reclamos, recursos, peticiones y consultas de los interesados y demás atribuciones que se establezcan a su administración de acuerdo a los convenios internacionales adoptados por el Ecuador.

En este sentido, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (2010), en su capítulo II correspondiente a la obligación tributaria aduanera, en el artículo 124 que dispone sobre los reclamos y recursos administrativos, en su párrafo cuarto y quinto establece:

Toda persona que se considere afectados sus derechos podrá presentar un recurso de revisión ante la Directora o Director General en contra de los actos firmes o resoluciones ejecutoriadas, dictadas por los Directores Distritales o sus delegados.

La máxima autoridad de la administración aduanera, de oficio, podrá iniciar la revisión de dichos actos o resoluciones cuando estas adolezcan de errores de hecho o derecho, de acuerdo con los casos señalados en el Código Tributario (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010).

Por lo tanto, en lo que respecta al recurso de revisión en materia aduanera, se aplica la supletoriedad de la ley, ya que a pesar de que el COPCI tiene su propio reglamento para normar todos los procedimientos aduaneros, éste en particular no se encuentra regulado de forma clara y precisa, siendo así que, en su mismo cuerpo legal establece que para iniciar la revisión de actos o resoluciones será de acuerdo a los casos que señala el código tributario.

De Enterría & Fernández (2004) se refieren al recurso de revisión como un “remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acaecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados” (p.552).

El Recurso Revisión previsto en el Código Tributario (2005), reúne todas las características de la naturaleza jurídica extraordinaria, por ello, se puede determinar que su tratamiento normativo es el más adecuado de entre los que se encuentran dispuestos por otros cuerpos legales, reglamentarios del ordenamiento ecuatoriano. Las máximas autoridades de la administración tributaria, cuentan con la potestad facultativa extraordinaria, que los faculta a iniciar de oficio o por insinuación de la parte interesada o afectada por los efectos jurídicos de un acto administrativo firme o resolución ejecutoriada, un proceso de revisión respecto de los actos o resoluciones que adolezcan de errores de hecho o de derecho.

Las Causales para la Interposición del Recurso de Revisión

El artículo 143 del Código Tributario (2005), contempla la facultad de interponer un recurso de revisión sobre actos o resoluciones que adolezcan de errores de hecho o de derecho que hayan incurrido en una de las seis causales:

La primera causal, en la que se plantea el caso de actos o resoluciones que hubieren sido expedidos o dictados con evidente error de hecho o de derecho es la causal más invocada por los administrados en la práctica aduanera, mediante la cual se puede cubrir todo tipo de error in procedendo o in iudicando de los que adolezca un acto o resolución administrativa.

En la segunda causal, se hace referencia a documentos trascendentales que hayan aparecidos con posterioridad a la expedición de la resolución, dando la oportunidad a que sean considerados y tomados en cuenta en el presente recurso, siempre que se cumpla la condicionante de la posterioridad.

Para la tercera, cuarta, quinta y sexta causal, la norma hace referencia a obstáculos legales que constituyeron un incidente en el proceso, como la declaratoria de documentos nulos, falsedad de documentos o testimonios entre otros (Moreta, 2019, pp, 247-250).

De la Tramitación del Recurso

La tramitación del recurso de revisión en el ámbito aduanero guarda relación con la tramitación del recurso extraordinario de revisión contemplado en el Código Orgánico Administrativo, esto es, tiene su etapa de admisión y

resolución. Sin embargo, la normativa aduanera no establece plazos para la interposición de los recursos, por ello, nuevamente en virtud de la supletoriedad de la ley, y por expresa disposición del Art. 124 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (2010), se considera lo dispuesto en el artículo 145 del Código Tributario (2005), que establece los casos en los que no procede el recurso de revisión donde se puede dilucidar lo siguiente:

1. Cuando el asunto hubiere sido resuelto por el Tribunal Distrital de lo Fiscal, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los funcionarios y empleados de la administración;
2. Cuando desde la fecha en que se dictó el acto o resolución hubieren transcurrido tres años, en los casos de los numerales 1, 2, 3 y 4, del artículo 143;
3. Cuando en los casos de los numerales 5 y 6 del mismo artículo, hubieren transcurrido treinta días, desde que se ejecutorió la respectiva sentencia y siempre que hasta entonces no hubieren transcurrido cinco años desde la notificación de la resolución o del acto de que se trate;
4. Cuando, habiendo sido insinuado por el afectado directo no fundamentare debidamente la existencia de cualquiera de las causales del artículo 143 en la que estos habrían incurrido; y,
5. Cuando el asunto controvertido haya sido resuelto mediante resolución expedida por la máxima autoridad de la administración tributaria respectiva.

Del análisis del mencionado artículo, se valida que entre los casos expuestos se establecen plazos que deben ser considerados para la interposición del recurso de revisión con la finalidad de evitar una inadmisión, por lo que, se desprende que para los recursos de revisión fundamentados en las causales 1, 2, 3 y 4 el plazo a considerarse es de tres años contados contabilizados desde que se dictó el acto o resolución materia de revisión. Y para los recursos fundamentados en los numerales 5 y 6 el plazo a considerarse es de cinco años contabilizados desde la notificación de la resolución o del acto de revisión.

De la Determinación del Plazo para Emitir la Resolución de los Recursos de Revisión

Respecto al plazo para que la administración aduanera emita la resolución del recurso de revisión interpuesto por el interesado del cual avocó conocimiento, la normativa aduanera no contenía disposición alguna hasta el 29 de noviembre de 2021 fecha en la cual, se promulgó la Ley Orgánica Para El Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 (2021), mediante Registro Oficial No. 587, ley que reforma al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, disponiendo en su artículo 171 la sustitución del artículo 124, por otro contenido, que en su parte pertinente indica:

... Toda persona que se considere afectados sus derechos podrá presentar un recurso de revisión ante la Directora o Director General en contra de los actos firmes o resoluciones ejecutoriadas, dictadas por los Directores Distritales o sus delegados.

La máxima autoridad de la administración aduanera, de oficio, podrá iniciar la revisión de dichos actos o resoluciones cuando estas adolezcan de errores de hecho o derecho, de acuerdo con los casos señalados en el Código Tributario. Los recursos de revisión se sustanciarán y resolverán de acuerdo con el procedimiento establecido en el Reglamento al presente Libro, dentro del plazo de ciento veinte (120) días desde que el interesado hubiese presentado el referido recurso (2021).

Con tal reforma, la administración aduanera ya cuenta con disposición legal en la que se establece el plazo de resolución para los recursos de revisión interpuestos por el interesado, siendo este, el de ciento veinte días contabilizados desde su presentación.

Es por ello, que antes de que se efectúe la reforma al artículo 124 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, se tenía claro que no existía un plazo determinado para la resolución y no se consideraba la posibilidad de aplicar la figura del silencio administrativo en los recursos de revisión, ya que no se cumplía el presupuesto de la inacción de la administración, en virtud de que no se la podía demostrar al no existir un plazo máximo determinado para la resolución. Por lo que, los recursos de revisión

presentados por parte de los administrados antes de la reforma del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, no eran resueltos con celeridad en virtud de no existir un plazo, lo que conllevaba a que el administrado no tenga ningún pronunciamiento oportuno, lo cual resultaba inoficioso para el administrado, generando “inseguridad y desprotección a los administrados de no poder acudir al órgano jurisdiccional ante la ausencia de respuesta expresa de la administración pública” (Moreta, 2020, p. 14).

Evolución del Silencio Administrativo en la Legislación Ecuatoriana

Desde la primera Constitución de 1830 se contempló el derecho de petición, sin embargo no contenía estipulación alguna respecto al silencio administrativo. En el año 1919 se reforma la Ley de Régimen Administrativo Interior de 1897, donde se consagra el derecho de impugnar y a dirigir quejas al Consejo de Estado, pero se seguía evidenciando que no existía ninguna estipulación que contenga alguna consecuencia sea positiva o negativa para los casos de falta de respuesta (Moreta, 2020, p. 5).

La Constitución Política de 1945, mediante la cual se elimina el Consejo de Estado y se crea el Tribunal de Garantías Constitucionales el 13 de agosto de 1945 conforme el Registro Oficial N° 357 se proclama la Ley de Régimen Político y Administrativo de la República, en la cual según Andrés Moreta (2020), instauro en el Ecuador al silencio administrativo con efectos negativos, conforme lo dispuesto en el artículo 112 de la mencionada ley:

Al Tribunal de Garantías Constitucionales le corresponde ejercer jurisdicción en lo contencioso administrativo. No se considerarán como asuntos contencioso administrativos aquellos que, de acuerdo con las leyes, incumban a la Función Judicial. No podrá procederse al ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa, sino a petición de la parte perjudicada con un acto, procedimiento o resolución de alguna autoridad administrativa, nacional o seccional. El perjudicado, al presentar reclamación, demostrará, haber agotado los recursos jerárquicos y que ha sido negada su solicitud. Se entenderá haber negativa, si transcurrieren treinta días sin que la autoridad administrativa que pudo dejar sin efecto el acto lesivo, haya dado

resolución alguna, salvo en el caso en que la Ley señale un plazo mayor (p.6).

Desde la vigencia en 1963, del Código Fiscal, seguía la misma línea de la Ley de Régimen Político y Administrativo de la República, para la aplicación y trámite de los recursos,-en su artículo 43 establecía:

Siempre que no se dictare resolución dentro de los quince días posteriores a aquella en que venciere el término para hacerlo, conforme lo dispuesto en los artículos anteriores, los interesados podrán considerar el silencio administrativo como denegación tácita del recurso propuesto ... (Código Fiscal, 1963, p. 4071).

Se publica la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el registro oficial No. 338 del 18 de marzo de 1968, y se mantiene la postura del silencio administrativo negativo conforme lo descrito en su artículo 31, que indica: "(...) Se entenderá haber negativa si transcurrieren treinta días sin que la autoridad administrativa, que pudo dejar sin efecto el acto lesivo, haya dado resolución alguna, salvo que la ley señale un plazo especial" (Moreta, 2020, p. 6).

Recién con la publicación de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, el 31 de diciembre de 1993 en el registro oficial No. 349, se introduce en nuestra legislación el silencio administrativo positivo, dicha norma contemplaba que se configuraba el silencio administrativo al haber transcurrido quince días sin que se haya obtenido respuesta por parte de las instituciones.

El 10 de marzo de 1994 se expide el Decreto Ley de Emergencia No. 4, publicado en el Registro Oficial No. 396, en virtud de la necesidad de adecuar la legislación del sistema aduanero, fomentando la dinámica de las transacciones de comercio exterior, siendo así, que en su título IX, regula los reclamos administrativos; verificándose que dicho decreto fue el primero en establecer la figura del silencio administrativo positivo en el sistema aduanero, pero únicamente para la figura del reclamo administrativo, contemplando en su artículo 84 la aceptación tácita del reclamo cuando exista falta de

resolución dentro del plazo previsto en el artículo 83 del mismo cuerpo legal “La aceptación tácita del reclamo, excluye el deber del Administrador del Distrito de dictar resolución expresa. La aceptación tácita tendrá el carácter de acto ejecutoriado” (Decreto Ley No. 4, 1994, p. 11). Y a través de su disposición transitoria segunda, establecía que para los trámites administrativos, solicitudes, reclamos, recursos y juicios penales aduaneros iniciados con anterioridad a la vigencia de esta ley, se debían seguir tramitando bajo las normas de la ley anterior, sin embargo, disponía que se resuelvan dentro de los ciento veinte días siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley, enfatizando que en caso de no dictarse resolución “su silencio se considerará como resolución favorable, bajo la responsabilidad personal y pecuniaria del funcionario negligente” (Decreto Ley No. 4, 1997, p. 14).

La Ley Orgánica de Aduanas (1994), fue complementada con su reglamento publicado el 10 de junio de 1994 mediante Registro Oficial No. 459, en el cual se puede validar la primera disposición en el ámbito aduanero contemplando un artículo exclusivamente sobre el recurso de reposición y revisión, estableciendo que debían sujetarse a las reglas del Código Tributario. Luego de 4 años se expide su reforma, Ley Orgánica de Aduana (1998), el 13 de julio de 1998, la cual ya contempla en su articulado 79 el reconocimiento de los recursos en materia aduanera, entre los cuales consta el recurso de revisión. Y de manera adicional contempla en su disposición transitoria segunda, la consigna del silencio administrativo positivo, indicando lo siguiente:

Los reclamos y recursos iniciados con anterioridad a la vigencia de esta Ley continuarán su trámite según las normas de la anterior y se resolverán dentro de los noventa días siguientes a la vigencia de esta Ley. Si los respectivos funcionarios no dictaren resolución, su silencio se considerará como resolución favorable, bajo responsabilidades personal y pecuniaria del funcionario encargado (p. 29).

Y el 26 de noviembre de 2003 se identifica una nueva reforma a la mencionada Ley Orgánica de Aduanas (2003), mediante Registro Supremo No. 219, en el que se corrobora que no mantiene la misma disposición de la ley de 1998 respecto al efecto estimatorio para los reclamos y recursos mediante resolución favorable en el caso que no se emita su pronunciamiento en el plazo establecido. Por el contrario se valida que mediante el artículo 77 denominado resolución, dicha ley contempla el efecto de aceptación tácita por la falta de resolución dentro del plazo previsto, pero únicamente para los reclamos, sin que se constate disposición similar para los recursos:

... La resolución pone fin a la fase administrativa, sin perjuicio del recurso de revisión, así como de la acción contenciosa a que hubiere lugar. La falta de resolución dentro del plazo previsto en el inciso primero de este artículo causará la aceptación tácita del reclamo. La aceptación tácita del reclamo excluye el deber del Gerente Distrital de dictar resolución expresa. La aceptación tácita tendrá el carácter de acto firme que ha causado estado... (p. 16).

Actualmente en el Ecuador desde que entró en vigencia el Código Orgánico Administrativo (2017), el 07 de julio de 2017 mediante registro oficial No. 31 en el cual se constata que su regulación como regla general contempla al silencio administrativo positivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 207, que indica:

Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva. Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código ..." (2017, p. 27).

Por lo expuesto, se puede concluir que el silencio administrativo da paso al derecho autónomo del administrado y éste genera efectos cuando existe la falta de pronunciamiento de las administraciones públicas, lo que impone efectos tanto positivos o negativos conforme al tipo de solicitud,

reclamo o demás acciones ejecutadas por el administrado. Por ello, Moreta (2020), afirma que el silencio administrativo, positivo o negativo, solamente ocurre cuando la ley expresamente lo señala, y que a falta de previsión expresa, no es lícito interpretar un sentido y finalmente indica que el silencio administrativo positivo y negativo se diferencian uno del otro en cuanto a su objeto y también por sus efectos (p. 9).

En este sentido, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (2010), desde su promulgación el único caso de silencio administrativo que contempla es en los casos de contratos de inversión, como lo dispone en su artículo 25.

Finalmente, es preciso acotar que en ninguna de las constituciones que se han expedido a lo largo de la historia en el Ecuador se ha contemplado el silencio administrativo.

Vigencia del Silencio Administrativo

En nuestra legislación, esta figura se encuentra establecida como una forma de terminación del procedimiento administrativo: en el artículo 102 del Código Tributario (2005) para el caso de reclamaciones, en sentido positivo, y, en el artículo 201 del Código Orgánico Administrativo (2017) es desarrollado desde el artículo 207 al 210, exponiendo los casos de falta de resolución en procedimientos de oficio, la falta de resolución en procedimientos promovidos por la persona interesada y la resolución expresa posterior ante el silencio administrativo, pero del análisis se puede dilucidar que la regla general es que en caso de no resolverse las peticiones estas sean entendidas de forma estimatoria, que en caso de ser positivo el silencio, la resolución expresa posterior solo puede ser confirmatoria. Sin embargo, para que se produzca de hecho esta figura es necesario que se cumplan los siguientes presupuestos: 1) Exista una solicitud, reclamo o petición y 2) haya transcurrido o fenecido el tiempo que la ley establece para dictar su resolución conforme lo plantea Garrido & Fernández (2000, p. 237).

Adicionalmente para la procedencia del silencio administrativo positivo, entre los requisitos, el doctrinario Andrés Moreta (2019) señala los siguientes: “1. No incurrir en vicios de nulidad absoluta, 2. La petición debe estar dirigida a la entidad competente, 3. No faltarle requisitos ni pruebas a la petición; y, 4.

Debe estar expresamente previsto como consecuencia en la norma” (pp. 211-213).

Se precisa esto con lo afirmado por el profesor Jose Araujo Juárez (2017), que señala: “uno de los requisitos del silencio administrativo debe ser una disposición legal expresa lo establezca, sin que valga interpretaciones por vía analógica o extensiva”.

Es importante sopesar como se ha regulado al silencio administrativo negativo, en algunos recursos administrativos, como lo contiene el Código Orgánico Administrativo (2017), en su capítulo tercero que versa sobre el recurso extraordinario de revisión, que prescribe en su artículo 233 “Transcurrido el término de veinte días desde la interposición del recurso sin haberse dictado y notificado la admisión del recurso, se entenderá desestimado”. Y en su artículo 234 le da el mismo efecto “El recurso extraordinario de revisión, una vez admitido, debe ser resuelto en el plazo de un mes, a cuyo término, en caso de que no se haya pronunciado la administración pública de manera expresa se entiende desestimado”.

CONCLUSIONES

1. El recurso de revisión es una facultad privativa de la administración tributaria, al tenor de lo que señala el artículo 143 del Código Tributario (2005).
2. El recurso de revisión en el ámbito aduanero toma una nueva figura pues ya no es por una insinuación del administrado, sino que se convierte en una herramienta para éste desde que es aceptado o admitido por la administración aduanera.
3. Que pese a que la última reforma del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, incluye y establece un plazo máximo para la resolución del recurso de revisión, esta determinación del plazo no es suficiente para considerar que en el caso de incumplimiento de pronunciamiento o resolución por parte de la administración aduanera, opere el silencio administrativo.
4. Por la naturaleza jurídica del silencio administrativo le compete únicamente a la ley determinar el sentido en el que debe aplicarse esta figura.
5. Que el Código Orgánico Administrativo en su sección segunda del silencio administrativo hace referencia que el silencio administrativo se produce en reclamos, solicitudes o pedidos (2017).

RECOMENDACIÓN

Se debe reformar el artículo 124 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, mediante la cual se adicione expresamente la estipulación correspondiente al silencio administrativo en el recurso de revisión en caso de la administración aduanera no emita la resolución o pronunciamiento dentro del plazo establecido, o que en su efecto dicho artículo contenga la disposición mediante la cual remita a la excepción que aplica a este recurso conforme lo establecido en el Código Orgánico Administrativo.

REFERENCIAS

- Acosta, H. C. (1996). *Teoría General del Proceso y de la prueba*.
- Alessi, R. (1970). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenaventura Pellisé Prats.
- Arzoz, X. (2019). *El silencio administrativo. Análisis constitucional y administrativo*. Wolters Kluwer.
- Batra, J. (2008). *El silencio Administrativo*. Editorial Rodhas.
- Blanquer, D. (2007). *Curso de derecho administrativo III: El fundamento y el control*. Editorial Tirant lo Blanch.
- Boquera, J. M. (1988). *Estudios sobre el acto administrativo*. Civitas.
- CAMPOS, T. C. (2000). *Algunas precisiones sobre el recurso de revisión contencioso - administrativo*.
- Cancelo, F. S. (2016). *Repositorio Gobierno Local*. Obtenido de https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1733/05_Suarez_P70_P91_QDL_42.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cassagne, J. C. (1988). *Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo*. Abeledo-Perrot.
- Cassagne, J. C. (1998). *Derecho Administrativo*. Abeledo-Perrot.
- Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires.
- Cassagne, J. C. (2018). *El control de la actividad administrativa en Argentina*.
- Código Fiscal*. (25 de Junio de 1963). Obtenido de <https://total.finder.lexis.com.ec/WebTools/LexisFinder/ImageVisualizer/ImageVisualizer.aspx?id=01EDC438C0B822739A44E52C34D59E5797992144&type=RO&pagenum=4061>

Código Orgánico Administrativo. (03 de Julio de 2017). Obtenido de https://total.finder.lexis.com.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-Codigo_Organico_Administrativo&query=coa#I_DXDataRow0

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. (29 de Diciembre de 2010). Obtenido de https://total.finder.lexis.com.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=MERCANTI-Codigo_Organico_de_la_Produccion_Comercio_E_Inversiones_COPCI&query=copci

Código Tributario. (23 de Diciembre de 1975). Obtenido de <https://total.finder.lexis.com.ec/WebTools/LexisFinder/ImageVisualizer/ImageVisualizer.aspx?id=2D4035E64F1F2C9C700DB0E4EC9AA646E94EF727&type=RO&pagenum=1>

Código Tributario. (14 de Junio de 2005). Obtenido de <https://total.finder.lexis.com.ec/WebTools/LexisFinder/ImageVisualizer/ImageVisualizer.aspx?id=8836CD09B9BEF970792858D27C4BC33D98F5F810&type=RO&pagenum=1>

Constitución de la República del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). Obtenido de https://total.finder.lexis.com.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=Publico-Constitucion_de_la_Republica_del_Ecuador&query=constitucion#I_DXDataRow67

Constitucional, C. (2012). *Sentencia T-041, 2012.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/T-041-12.htm>

Cordero, P. (2009). *El silencio administrativo.* Corporación Editorial El Conejo.

Couture, E. (2007). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil.*

Cuadrado, A. M. (1991). El Derecho de Petición. *Revista De Derecho Político*, 124.

Decreto Ley de Emergencia No. 4. (10 de marzo de 1994). Obtenido de <https://total.finder.lexis.com.ec/WebTools/LexisFinder/ImageVisualizer/ImageVisualizer.aspx?id=DFB418078DEB38090C880B7934A38F58A5A01EF2&type=RO&pagenum=1>

Díaz, M. (1985). *Manual de derecho administrativo* (1 ed.). Plus Ultra.

Dipublico Org. (1689). *Ley que Declara los Derechos y Libertades de los Ingleses y Establece el Orden de Sucesión de la Corona.* Obtenido de <https://www.dipublico.org/3664/bill-of-rights-ley-que-declara-los-derechos-y-libertades-de-los-ingleses-y-establece-el-orden-de-sucesion-de-la-corona-inglaterra-1689/>

Dromi, J. (1986). *El Procedimiento Administrativo.* Astrea.

Dromi, J. R. (1992). *Derecho Administrativo.* Astrea.

Dromi, R. (2001). *Derecho Administrativo.* Ciencia y Cultura .

Eduardo García de Enterría, & T. (2004). *Curso de Derecho Administrativo.*

Elizabeth Cevallos, H. Q. (2018). Revista Observatorio de la Economía. *El silencio Administrativo Positivo en la legislación ecuatoriana.*

Emilio Gómez Orbaneja, & V. (1954). *Derecho procesal.*

Enterría, E. G., & Fernández, & T. (2011). *Curso de derecho adiministrativo.* SL Civitas.

Figueiredo, D. d. (2018). *El control de la actividad administrativa.* Temis.

García, A. (1989). *El Derecho De Petición.*

Garrido, F., & Fernández, & J. (2000). *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas.* Civitas.

González, J. (1954). *El Recurso de Revisión Contencioso Administrativo.*

- Gonzalez, M. R. (1951). *Nuevas notas sobre lo contencioso administrativo*. Aguilar.
- Gordillo, A. (2000). *Derecho Administrativo*. F.D.A.
- Gordillo, A. (2010). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Fundación de derecho administrativo.
- Gordillo, A. (2013). *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
- Guerrón, D. J. (2005). *Derecho Ecuador*. Obtenido de <https://derechoecuador.com/derecho-de-peticion-y-efecto-legal-del-silencio-administrativo-una-solucion-modesta/>
- Hauriou, M. (1928). *Principios de derecho público y constitucional*. Madrid.
- Institucional, D. N. (2018). *Procuraduría General del Estado*. Obtenido de http://www.pge.gob.ec/images/2020/publicaciones/boletin_juridico_17_web.pdf
- Juárez, J. A. (2017). *Derecho Administrativo*. Paredes.
- Lagrotta, M. (09 de febrero de 2020). *Profe Lagrotta*. Obtenido de <http://profelagrotta.blogspot.com/2020/02/la-revolucion-gloriosa-y-la-declaracion.html>
- Ley Orgánica de Aduanas*. (10 de Marzo de 1994). Obtenido de <https://total.finder.lexis.com.ec/WebTools/LexisFinder/ImageVisualizer/ImageVisualizer.aspx?id=DFB418078DEB38090C880B7934A38F58A5A01EF2&type=RO&pagenum=1>
- Ley Orgánica de Aduanas*. (13 de Julio de 1998). Obtenido de <https://total.finder.lexis.com.ec/WebTools/LexisFinder/ImageVisualizer/ImageVisualizer.aspx?id=523516F23598BD307E01627FBFAAF6F6F8F9406C&type=RO&pagenum=1>
- Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19*. (29 de Noviembre de 2021). Obtenido de

https://total.finder.lexis.com.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=Tributar-Ley_Organica_para_el_Desarrollo_Economico_y_Sostenibilidad_Fiscal&query=ley%20organica%20sostenibilidad#I_DXDataRow0

- Lima, F. (2004). *El silencio administrativo en el derecho argentino*.
- Marienhoff, M. (1965). *Tratado de derecho administrativo*.
- Mateo, R. M. (2002). *Manual de Derecho Administrativo*. Trivium.
- Mejía, A. (2011). *Los recursos administrativos*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Montero, J. (1997). *Sintesis de Derecho Procesal Civil Español*.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*.
- Moreta, A. (2020). *El Silencio Administrativo en el COA*. Legalité.
- Morón, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley del procedimiento administrativo general*. (10 ma ed.). Gaceta Jurídica.
- Parejo, L. (2018). *El control de la actividad administrativa en el derecho español*. Temis.
- Penagos, G. (1977). *El silencio Administrativo*. Doctrina y ley.
- Perdomo, J. V. (1997). *Derecho Administrativo*. Legis.
- Perez, E. (2019). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. (2da edición ed.). Temis.
- Pérez, E. (2021). *Derecho Administrativo Tomo I*. Corporación de estudios y publicaciones.
- Pérez, J. G. (1961). *Régimen jurídico del derecho de petición*. Documentación Administrativa.
- Perez, M. G. (2001). *El silencio administrativo negativo*.
- Rodriguez, L. (2018). *Los procedimientos administrativos en Colombia*.

- Rodríguez-Arana, J., & Sendín, M. Á. (2009). *Derecho Administrativo Español*. Netbiblo.
- Roig, D. A. (2022). *Los recursos administrativos en la administración pública española*.
- Ruiz, J. F. (2020). El derecho de petición y el silencio administrativo. *Derecho & Sociedad*.
- Sayagués, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Solís, A. E. (1973). *Manual de Procedimiento Civil-Recursos Procesales*. Jurídica de Chile.
- Trevijano, E. G. (1990). *El Silencio Administrativo en el derecho español*. Civitas Ediciones.
- Vásquez, J. L. (1996). *El control de la administración pública en México*.
- Zumarraga, C. (s.f.). *Tobar ZVS*. Obtenido de <https://www.tzvs.ec/noticiasdestacadas/silencio-administrativo-coa-2/>



**Presidencia
de la República
del Ecuador**



**Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes**



SENESCYT
Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Falconí Mosquera, María Jousset**, con C.C: # **1307134807** autora del trabajo de titulación: **El silencio administrativo dentro del recurso de revisión aduanero** previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

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

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

Guayaquil, **15 de septiembre del 2022**

f. _____

Falconí Mosquera, María Jousset

C.C: 1307134807



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT
Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	El silencio administrativo dentro del recurso de revisión aduanero.		
AUTOR(ES)	Falconí Mosquera, María Juset		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Ab. Navarrete Luque, Corina Elena		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Carrera de Derecho		
TITULO OBTENIDO:	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	15 de septiembre del 2022	No. DE PÁGINAS:	41
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Administrativo, Derecho Tributario y Derecho Aduanero.		
PALABRAS CLAVES/KEYWORDS:	Acto administrativo, derecho de petición, silencio administrativo, impugnación, recurso de revisión, desestimación.		
RESUMEN/ABSTRACT:	<p>El presente trabajo de titulación tiene como objetivo analizar el régimen jurídico del silencio administrativo en el ámbito aduanero. La Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho de petición y asimismo, el Código Orgánico Administrativo que regula las actuaciones administrativas reconoce el derecho que obliga a la administración a responder motivada y oportunamente las peticiones del interesado. El silencio administrativo se encuentra fundamentado en el derecho de petición; y por ello, se establece como regla general con efectos estimatorios en los casos de inacción o falta de pronunciamiento por parte de la administración. Se analiza si en el ámbito aduanero dentro del recurso de revisión opera el efecto estimatorio del silencio administrativo, al contar actualmente en la ley de la materia, con un plazo máximo de resolución; en este punto, se analizan los requisitos del silencio administrativo y se constata que entre los requisitos existe la necesidad de que exista disposición legal expresa.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTORES:	Teléfono: +593-0982117754	E-mail: maria.falconi01@cu.ucsg.edu.ec	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):	Nombre: Reynoso Gaute, Maritza		
	Teléfono: +593-4-2222024		
	E-mail: maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			