



ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL

Escuela de Postgrado en Administración de Empresas - ESPAE

**“RESTITUCIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN LA
LEGISLACIÓN TRIBUTARIA ECUATORIANA”**

Tesis de Grado previa la obtención del Título de:

MAGISTER EN TRIBUTACIÓN

Presentado por:

ABG. MARÍA FERNANDA ESTÉVEZ ZAMBRANO

Guayaquil – Ecuador

2005



DP-07982

D E D I C A T O R I A

A mi Padre Celestial, a mi madre y al Dr. Santiago Velázquez Coello, admirable maestro y amigo, por su incondicional apoyo, brindado en todo momento durante todos los años en que he tenido la dicha de colaborar con él.



MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN
SUSTENTACIÓN DEL PROYECTO DE GRADUACIÓN

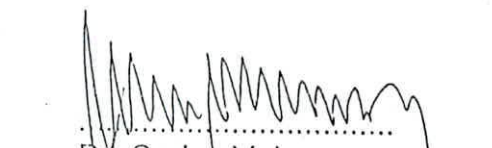
En Guayaquil, a los 19 días del mes de Noviembre del 2005, en el auditorium de la Escuela de Postgrado en Administración de Empresas ESPAE-ESPOL, sustentaron la Tesis de Grado: **"RESTITUCIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA ECUATORIANA"**;

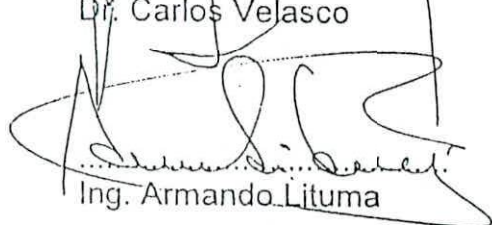
- Estevez Zambrano María Fernanda

Actuaron como miembros del jurado las siguientes personas:

- Eco. José Bermeo
- Dr. Carlos Velasco
- Ing. Armando Lituma

Para constancia de lo actuado firman abajo los presentes:


.....
Dr. Carlos Velasco

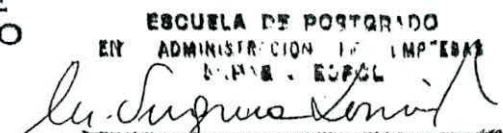

.....
Ing. Armando Lituma


.....
Eco. José Bermeo



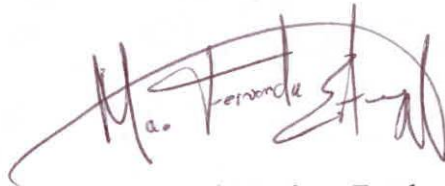
Se adjunta Acta de Calificaciones.

kam


.....
María Virginia Laso Morillo
DIRECTORA (a)

DECLARACIÓN EXPRESA

La responsabilidad del contenido de esta Tesis de Grado, me corresponde
exclusivamente.

A handwritten signature in red ink, appearing to read 'Ma. Fernanda Estévez', with a large, sweeping flourish extending from the end of the signature.

Abg. María Fernanda Estévez Zambrano

INDICE

1. ANTECEDENTE.....	1
2. EL ESTADO	
TEORIAS SOBRE EL ORIGEN DEL ESTADO	2
CONCEPTO DE ESTADO.....	4
3. EL PODER DEL ESTADO.....	5
4. LAS FUNCIONES DEL PODER DEL ESTADO.....	6
5. LA FUNCION EJECUTIVA, SUS FINES Y ALACANCES.....	7
6. LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	8
7. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	9
CONCEPTOS ELABORADOS POR LA DOCTRINA.....	10
8. ACTO ADMINISTRATIVO. - ACTO INDIVIDUAL O PARTICULAR CONCEPTO.-OBJETO.....	11
9. RELACION ACTO JURIDICO – ACTO ADMINISTRATIVO.....	12
10. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS.....	18
11. ¿QUÉ SON LOS RECURSOS?.....	22
12. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y LOS RECURSOS TRIBUTARIOS.....	23
13. QUE ES EL RECURSO DE REPOSICION?.....	25
14. TRAMITE DEL RECURSO DE REPOSICION CUANDO ESTUVO VIGENTE.....	29
15. MOTIVOS QUE LLEVARON A LA DEROGATORIA DEL RECURSO DE REPOSICION.....	32
16. TRAMITE QUE DEBE SEGUIRSE PARA LA REINCORPORACION DEL RECURSO EN EL CODIGO TRIBUTARIO.....	32

17. EXISTENCIA DEL RECURSO DE REPOSICION EN OTRAS NORMAS LEGALES.....	34
18. CONCLUSIONES.....	35
19. BIBLIOGRAFIA.....	38

ANTECEDENTE

En la Ley Para La Reforma de las Finanzas Públicas, en el Artículo 1. Literal b) se deroga la sección segunda, del capítulo IV, del título II, del Libro Segundo, mediante Decreto Legislativo 99-24, publicado en el Registro Oficial No. 181 del 30 de abril de 1999.

De esta forma se privó al contribuyente de que el titular de la administración tributaria, que había dictado una resolución, frente a un reclamo, presentado acorde con lo dispuesto en el Artículo 114 del Código Vigente a esa época, actual 119, pueda solicitar que ese funcionario modifique o revoque su decisión, como se analizará luego.

Como afirmo también en el desenvolvimiento de esta tesis tal derogatoria causó la ruptura de la unidad jurídica en cuanto a Recursos Administrativos, conllevando con ello inseguridad jurídica, que perjudica en gran parte a nuestro país.

Estas observaciones me llevaron a proponer como tema de tesis “Restitución del Recurso de Reposición en la Legislación Tributaria Ecuatoriana”, y para desarrollarlo me he permitido recordar de manera breve los conceptos de Estado, alguna de las principales teorías sobre su origen, las funciones del Estado, la función Ejecutiva, la Administración Pública, Los Actos Administrativos y los Recursos de la misma naturaleza, hasta adentrarme en el estudio en si del Recurso de Reposición y a conveniencia de su reincursión en el Derecho ecuatoriano, y específicamente en el Código Tributario.

EL ESTADO

TEORÍAS SOBRE EL ORIGEN DEL ESTADO

Teoría Marxista Leninista.- Para esta teoría el Estado es un producto de la sociedad al llegar a una determinada fase de desarrollo. Cuando la sociedad se ha encontrado en contradicciones sin solución y se ha dividido en antagonismos irreconciliables que ella es impotente para conjurar, a fin de que éstos que en definitiva nacen de intereses económicos no se devoren así mismo, se hizo necesario un poder situado, aparentemente, por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el conflicto, manteniéndolo dentro de los límites del orden. Este poder que brotó de la sociedad pero que se elevó por encima de ella y que se fue divorciando cada vez más es el Estado. ¹

Por tanto para la Doctrina Marxista el Estado no ha existido desde siempre.

Teoría del Organismo Social.- Para el pensador Otto Federico Von Gierke el Estado es la más alta forma de comunidad, no perceptible para los sentidos, pero real para el espíritu que nos revela una existencia sobrehumana sobre la existencia individual. Este elemento es la unidad permanente, viva, la unidad que quiere y obra y en la cual se encierra todo un pueblo. El conocimiento del carácter orgánico del Estado es la única fuente de la idea de que la comunidad es algo valioso en sí mismo. Y sólo del valor superior del todo comparado con sus partes puede derivarse la obligación de los ciudadanos de vivir para ese todo y, en caso necesario de morir por él.²

¹ Teoría del Derecho – Máximo Pacheco Cuarta Edición, Editorial Jurídica Chile, página 600 a 602.

² Teoría del Derecho – Máximo Pacheco Cuarta Edición, Editorial Jurídica Chile, página 602.

Teoría de la Realidad Social y Jurídica o de las dos Facetas o Doble

Cara del Estado: El que sostiene esta teoría es Jorge Jellinek; para él el Estado tiene dos aspectos bajo los cuales puede ser conocido y considerado, que son el social y el jurídico. La doctrina social del Estado lo considera como construcción social; la doctrina jurídica lo ve como sujeto de Derecho, y en este sentido es subsumible dentro del concepto de corporación, por ello desde el punto de vista sociológico el Estado es la unidad de asociación, dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio. Desde el punto de vista jurídico el Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.³

Teoría de la Fuerza: Según León Duguit: El Estado es una sociedad en la cual existe una diferenciación política entre gobernantes y gobernados. Esta teoría es denominada por Duguit realista y positivista; su objeto es un simple hecho, que presenta las siguientes realidades: a) El hecho de la existencia de un grupo social; b) El hecho de la distinción dentro de él, de fuertes y débiles, es decir de quienes imponen su poder que son los gobernantes, y de los que obedecen que son los gobernados; c) el hecho de la interdependencia social que ensambla gobernantes y gobernados; d) El hecho de la obligación que existe para los gobernantes de apelar a la fuerza; e) El hecho de la obediencia debida a las reglas propuestas por los gobernantes; y, f) El hecho de carácter propio de las instituciones a asegurar la realización de la misión obligatoria de los gobernantes.⁴

³ Teoría del Derecho – Máximo Pacheco Cuarta Edición, Editorial Jurídica de Chile, página 602 a 603.

⁴ Teoría del Derecho – Máximo Pacheco Cuarta Edición, Editorial Jurídica de Chile, página 603 a 604.

Teoría de Herman Heller.- Según este autor la constitución de un Estado coincide con su organización, en cuanto ésta significa la integración producida mediante actividad humana consciente. Se refiere a la forma o estructura de una situación política real que se renueva constantemente mediante acto de voluntad humana. En virtud de esta forma de actividad humana concreta el Estado se convierte en una unidad ordenada de acción y es entonces cuando cobra existencia.⁵

Teoría de Maurice Hauriou: La constitución de un Estado, dice este escritor, es el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, consideradas desde el punto de vista de la existencia fundamental de éste. En su concepto el régimen constitucional tiene por fin establecer en el Estado un equilibrio fundamental que sea favorable a la libertad; este equilibrio debe establecerse entre las fuerzas de acción, que son el poder y la libertad, y la fuerza de resistencia que es el orden.⁶

Teoría de la Personificación del Orden Jurídico Nacional: Esta teoría enunciada por Hanz Kelsen, nos dice que el Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional. El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye.⁷

Teoría de Giorgio del Vecchio: Para este filósofo del derecho italiano el Estado es el núcleo y también el sujeto del orden jurídico, por ello no debe de dificultar las asociaciones que en forma espontánea se formen dentro de su territorio al objeto de promover los distintos fines de la actividad

⁵ Teoría del Derecho – Máximo Pacheco Cuarta Edición, Editorial Jurídica Chile, página 604 a 605.

⁶ Teoría del Derecho – Máximo Pacheco Cuarta Edición, Editorial Jurídica de Chile, página 605 a 605.

⁷ Teoría del Derecho – Máximo Pacheco Cuarta Edición, Editorial Jurídica de Chile, página 606 a 607.

humana, sino que incluso le incumbe el reconocerlas y favorecer su desarrollo.⁸

Teoría de la Organización Racional de la Vida Social: Para Luis Legaz y Lacambra “El Estado es una realidad compleja de la existencia humana, que realiza y encarna valores de la más variada índole. Pero, ciertamente, el sentido del Estado no se define ni por los valores religiosos, ni por los valores éticos ni por los valores concretos de cultura que pueda realizar, sino por el valor de derecho. El Estado se define por el Derecho no por que se confunda e identifique con él, sino por que el Estado es la comunidad jurídica por excelencia, pues no hay Estado sin Derecho, aún cuando hay derecho sin Estado” (Teoría del Derecho – Máximo Pacheco, página 611-612).⁹

CONCEPTO DE ESTADO .- El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

Para el tratadista Aurelio García el Estado es “La sociedad organizada política y jurídicamente, dentro de los límites de un territorio determinado y bajo el imperio de una autoridad suprema e independiente”¹⁰

⁸ Teoría del Derecho – Máximo Pacheco Cuarta Edición, Editorial Jurídica de Chile, página 607 a 610.

⁹ Teoría del Derecho – Máximo Pacheco Cuarta Edición, Editorial Jurídica de Chile, página 611 a 612.

¹⁰ Dr. Aurelio García – Ciencia del Estado, página 76.

El Doctor Rodrigo Borja Cevallos manifiesta que “El Estado constituye el régimen de coexistencia humana más amplio y complejo, de cuantos ha conocido la historia del hombre, y representa la primera forma propiamente política de organización social, en la que el poder se institucionaliza y tornase impersonal”.¹¹

En el Ecuador el primero en emplear el término fue Eugenio de Santa Cruz y Espejo, quien lo usa con una acepción más moderna de la que utilizó Machiavello en Europa. Para él el término es usado ya para significar a la persona o grupo de personas que “han tenido o tienen imperio sobre los hombres, es decir a la clase gubernamental, o ya para designar a la comunidad política en general”.

Espejo lo emplea principalmente para referirse a toda monarquía o comunidad española, comprendida la metrópoli y todas sus colonias, por oposición a la provincia de Quito.

En el Acta del Pueblo de Quito del 10 de agosto de 1809 se desconoce o prescinde del vocablo y se constituye “una junta suprema que gobernará interinamente a nombre y en representación de nuestro soberano, el señor Don Fernando Séptimo”; en 1812, con el avanzar de las ideas en la constitución Quiteña de ese año, se decide formar “El Estado de Quito”, se incorpora así al lenguaje político ecuatoriano en el significado actual de la misma. La palabra Estado, de la encarnación del poder en la persona del Rey, se pasó a la institucionalización de éste, de modo que según esta Constitución el poder ya no pertenece al Rey ni a nadie sino al Estado.

¹¹ Dr. Rodrigo Borja Cevallos – Derecho Político y Constitucional, página 35.

Las constituciones grancolombianas de 1821 y 1830, no usan el término Estado y prefieren el de Nación. La Constitución de 1830 nos habla del Estado del Ecuador, con la unión de los departamentos de Azuay, Guayas y Quito. Esta constitución deja abierta la posibilidad de la reintegración a la Gran Colombia, bajo las condiciones que sea federal y con igual representación de sus integrantes; pero ya están expresamente singularizados los elementos esenciales o estructurales del Estado contemporáneo.

Todos estos conceptos han sido tomados de la obra del Doctor Julio Cesar Trujillo, Teoría del Estado en el Ecuador.¹²

EL PODER DEL ESTADO

En la obra Teoría General del Estado, página 161, Jellinek expone que “toda unidad de fines en los hombres necesita la Dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación. Por esto, toda asociación, por escasa fuerza que posea, tiene un poder peculiar, que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros”.¹³

Los tratadistas de ciencia política, con razón afirman que el poder o facultad de mando es preciso a toda organización de hombres que persiguen un fin común, con mayor razón lo es para el Estado que es la sociedad más compleja de todas. El Estado necesita una voluntad dominante e investida de autoridad para dirigir la actividad social y coordinar los esfuerzos individuales. Esa voluntad se llama poder político o poder público.

¹² Dr. Julio Cesar Trujillo, Teoría del Estado en el Ecuador, página 32 y 33.

¹³ Jellinek - Teoría General del Estado, página 161.

En definitiva, el poder del Estado en ocasiones se lo ha entendido como poder de dominación, dando preeminencia al elemento fuerza. Otras, concediendo mayor importancia al elemento derecho se lo ha considerado como poder jurídico.

El Dr. Rodrigo Borja Cevallos en la página 91 de su obra ya citada, dice “que el poder político participa de uno y otro carácter, pues si bien no puede hacer efectivas sus decisiones, sin el uso o la amenaza de la fuerza, no es menos cierto que es la sustancia jurídica la que le da el verdadero sentido institucional, en virtud del cual unos hombres tienen el Derecho de mandar y otros el deber de obedecer”.¹⁴

LAS FUNCIONES DEL PODER DEL ESTADO

El Poder del Estado es uno, no obstante ello, este poder se divide y articula en varios órganos que realizan acciones distintas, pero siempre coordinadas desde el punto de vista de la realización del bien común. Esta división no sólo tiene un significado técnico, sino que posee una trascendencia jurídica que hace posible el establecimiento de limitaciones a las funciones estatales. La concepción de la división de las funciones del estado, como es sabido se debe a Carlos de Montesquieu, que trató de ellas en “El espíritu de la leyes”.

La función ejecutiva o administrativa básicamente comprende la tutela que presta el Estado a sus ciudadanos para el cumplimiento de sus fines. La función legislativa tiene como objetivo principal, el dictar las Leyes que rigen la vida de la República, y fiscalizar los actos de los funcionarios de los miembros de dicha función ejecutiva. La función judicial tiene como

¹⁴ El Dr. Rodrigo Borja Cevallos, Derecho Político y Constitucional página 91.

finalidad el hacer prevalecer el derecho, aplicarlo y hacerlo cumplir en los casos sometidos a su juzgamiento.

II

LA FUNCIÓN EJECUTIVA, SUS FINES Y ALCANCES:

La Función Ejecutiva es presidida por el Presidente Constitucional de la República. El artículo 164 de la Constitución Política expresa “El Presidente de la República ejercerá la Función Ejecutiva, será jefe del Estado y del Gobierno y responsable de la Administración Pública.”

La finalidad de esta función es la de administrar todo lo relativo a la cosa pública a fin de lograr el bienestar de todos los habitantes del Estado Ecuatoriano.

La Función Ejecutiva, a través de su titular el Presidente de la República, es también colegisladora, ya que entre las facultades del primer mandatario está la de promulgar u objetar las leyes que dicte el Congreso Nacional. Para el mejor desarrollo de sus fines la Función Ejecutiva la integran también el Vicepresidente Constitucional de la República, el Secretario General de la Administración Pública, los Ministros de Gobierno y Policía, de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, de Energía y Minas, de Educación y Cultura, de Obras Públicas y Comunicaciones, de Industria Comercio Integración y Pesca, de Defensa Nacional, de Agricultura y Ganadería, de Trabajo y Recursos Humanos, de Bienestar Social, de Turismo, de Salud Pública, de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Medio Ambiente, así como

las Secretarías de la Producción y Deportes, y en las diferentes provincias del País la encabeza el Gobernador.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Tradicionalmente entendíase como Administración Pública a la actividad Estatal que ejecutaba la Ley. No había ningún error en esta definición, pero limitábase el concepto y la función que representaba, ya que verdaderamente realiza la Ley obrando dentro de sus cuadros y reglamentando a la misma.

El poder reglamentario de la Administración Pública se expresa materialmente en una labor secundaria de complementar en forma concreta las disposiciones de la Ley. Es una función necesaria de la Administración para poder realizar los fines concretizados de la actividad legislativa.

La administración pública posee la potestad imperativa, esto es la determinación inmediata, con carácter de orden y mando, que tiene la Administración Pública sobre cosas y personas, para obligar su acatamiento.

Se manifiesta exteriormente por medio de decisiones, órdenes, resoluciones e imposiciones. La administración, por las características específicas de su labor se manifiesta de forma más autoritaria que las otras dos actividades; su carácter concreto y práctico es la que la presenta en esa forma, aunque la esencia de supremacía de su imperium es idéntica a la que tiene la función legislativa y judicial. Esta actividad imperativa puede ser producto de una manifestación reglada o discrecional, según el grado de consistencia de los

condicionamientos impuestos a la Administración Pública para dictar el acto de imposición.

Esta potestad de imposición se complementa con la denominada de ejecución, que se manifiesta, por la actividad desarrollada por la misma Administración, por medio de sus órganos, para cumplir en forma exhaustiva el objeto de la Ley.

La potestad sancionadora es el complemento necesario que tiene la Administración Pública para el caso de que sus órdenes y disposiciones no se cumplan; sin este poder, toda la actividad de la Administración Pública, no tendría la seguridad de su efectiva realización.

Posee también la Administración Pública potestad jurisdiccional, que se manifiesta por el poder de decidir en todas aquellas cuestiones que afectan los intereses de los particulares ante los de la administración.

Es principio esencial de la Administración Pública el de la subordinación, y por ello la existencia de una organización jerarquizada.

Según la consistencia de esta dependencia, entre los órganos de la actividad con respecto al órgano central o principal, puede clasificarse la administración pública en centralizada o descentralizada.

La centralización administrativa distingue como único titular ejecutor de los distintos poderes de la administración a un solo órgano, que dentro de la escala jerárquica es el superior.

La descentralización administrativa, por el contrario, distribuye el poder de la administración en diversos órganos en forma parcial o calificada, sin

perjuicio del derecho de control e investigación que le corresponde al órgano central o superior.

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

ACTO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCION EN EL TEMA

El término acto administrativo, ante todo debemos circunscribirlo al Derecho Administrativo, por contraposición al acto jurídico que nos da la noción, nos define y regula el derecho civil. Dar un concepto dentro del Derecho en cualquiera de sus ramas, siempre ha sido difícil y a menudo encontramos entre nuestros prestigiosos juristas diferentes posturas e interpretaciones, pero se hace más difícil aún cuando estudiamos una rama del derecho tan dinámica como el Derecho Administrativo.

Para comprender y poder arribar a una noción de acto administrativo debemos tener en claro que el mismo es el producto de la función administrativa, independientemente del ejercicio de la misma por parte de un órgano administrativo o de las Funciones Judicial o Legislativa (recordemos que estas últimas tienen dentro de sus funciones a las llamadas funciones impropias dentro de las que se encuentra la función administrativa).

La función administrativa se encargará de llevar adelante en la práctica los cometidos estatales (concepto amplio) y para ello se requerirá

frecuentemente que la administración pública (mediante sus órganos o entes) declare o exteriorice su voluntad. Siendo el Estado una persona jurídica de carácter público exteriorizará su voluntad luego de cumplidos los trámites determinados en el Ordenamiento Jurídico Administrativo y el acto por el cual se declara o exterioriza la voluntad estatal es el ACTO ADMINISTRATIVO.

A continuación analizamos los conceptos elaborados por la doctrina:

DEFINICIÓN CLÁSICA: EL ACTO ADMINISTRATIVO ES UNA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD FORMULADA POR UN ÓRGANO DEL ESTADO EN EJERCICIO DE UNA POTESTAD ADMINISTRATIVA.¹⁵

DEFINICIÓN DE ROBERTO DROMI: ES TODA DECLARACION UNILATERAL EFECTUADA POR UN ÓRGANO EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, QUE PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS INDIVIDUALES EN FORMA DIRECTA O INMEDIATA.¹⁶

DEFINICIÓN DE RAFAEL BIELSA: ES UNA DECISIÓN, GENERAL O ESPECIAL, EMANADA DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, EN RESGUARDO DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS ADMINISTRADOS.¹⁷

DEFINICIÓN DE JUAN FRANCISCO LINARES: ES UN ACTO QUE PARTE DE UNA NORMA JURÍDICA, CREADO POR UNA

¹⁵ Sistema Argentino de Informática Jurídica – <http://www.saij.jus.gov.ar>

¹⁶ Sistema Argentino de Informática Jurídica – <http://www.saij.jus.gov.ar>

¹⁷ Sistema Argentino de Informática Jurídica – <http://www.saij.jus.gov.ar>

VOLUNTAD ESTATAL, DICTADO EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS, QUE ORIGINA CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE ALCANCE INDIVIDUAL.¹⁸

Debemos resaltar que autores como MARIENHOFF coinciden con Bielsa y Diez y hablan de acto administrativo de alcance individual y acto administrativo de alcance general.

ACTO ADMINISTRATIVO. ACTO INDIVIDUAL O PARTICULAR. CONCEPTO. OBJETO.

Los actos administrativos pueden clasificarse, en relación con las personas, en actos de alcance general y actos de alcance particular. Son de alcance particular aquellos actos en los cuales la declaración que los constituye mira a una o más personas o casos individualmente determinados o determinables. Estos actos son la expresión típica de la potestad ejecutiva de la administración, y tienen por objeto llevar a cabo, en forma concreta e inmediata, dicha actividad.¹⁹

ANÁLISIS DEL CONCEPTO DEL DR. DROMI²⁰

Declaración: La declaración es un proceso de exteriorización intelectual. Los actos administrativos traducen siempre una declaración por lenguaje hablado o escrito o de signos convencionales, como por Ej.: las señales de un agente de tránsito.

¹⁸ Sistema Argentino de Informática Jurídica – <http://www.saij.jus.gov.ar>

¹⁹ Sistema Argentino de Informática Jurídica – <http://www.saij.jus.gov.ar>

²⁰ Red Global de Informática Jurídica – <http://leweb2.loc.gov/law/GLINV1/GLIN.html>

Unilateral: El acto administrativo es unilateral porque surge de una sola y única voluntad: la estatal o la pública no estatal. O sea es una voluntad emanada de un sólo sujeto de derecho: EL ESTADO.

En ejercicio de la función administrativa: Siempre el acto es en ejercicio de la función administrativa, sin importar el órgano que lo ejerce. Debe emanar de órgano competente.

Que produce efectos jurídicos: Es característica esencial la producción de efectos jurídicos, esto es una consecuencia con fuerza jurídica vinculante. Significa que crea derechos u obligaciones para ambas partes: administración y administrado. Es importante destacar los tipos de efectos que produce el acto administrativo:

1) DIRECTOS: Los efectos son directos ya que surgen del acto mismo y no están sujetos a la emanación de un acto posterior.

2) INDIVIDUALES: El acto produce efectos jurídicos individuales, a diferencia de los reglamentos que producen efectos jurídicos generales.

3) INTERNOS O EXTERNOS: Los efectos jurídicos pueden ser respecto de los particulares (externos) o respecto de agentes o entes administrativos (internos).

4) PÚBLICOS: Los efectos del acto quedan comprendidos dentro del derecho público salvo casos excepcionales donde se aplica el derecho privado.

En forma directa o inmediata: porque surgen del acto mismo.

RELACIÓN ACTO JURÍDICO - ACTO ADMINISTRATIVO

Es interesante marcar diferencias y coincidencias entre el ACTO JURÍDICO y EL ACTO ADMINISTRATIVO ya que nos posibilitará una mayor comprensión del tema. SON ACTOS JURÍDICOS LOS ACTOS VOLUNTARIOS LÍCITOS, QUE TENGAN POR FIN INMEDIATO, ESTABLECER ENTRE LAS PERSONAS RELACIONES JURÍDICAS, CREAR, MODIFICAR, TRANSFERIR, CONSERVAR O ANIQUILAR DERECHOS.²¹

Debemos decir que ambos producen efectos jurídicos teniendo el acto jurídico una estructura más sólida al no tener tanto margen de interpretación como ocurre con el Acto Administrativo.

Yendo a las diferencias vemos que mientras en el acto jurídico las partes establecen relaciones jurídicas en condiciones de igualdad o en coordinación, en el acto administrativo hay una subordinación del administrado o empleado o funcionario y sólo hay coordinación cuando se trata de relaciones interorgánicas o interadministrativas.

En el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, Tomo I Página 86, leemos que define el acto administrativo como “la decisión general o especial, que en el ejercicio de sus funciones toma la autoridad administrativa y que afectan a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas”.²²

Los actos administrativos no son si no uno de los medios de los que se vale la administración para hacer expresión de su voluntad, y que tienen la

²¹ Sistema Argentino de Informática Jurídica – <http://www.saij.jus.gov.ar>

²² Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, Tomo I Página 86.

propiedad de ser ejecutivos por cuanto ejecutan algo y forman parte de las normas jurídicas de derecho público. Se distingue de los actos legislativos por que éstos se concretan a expedir, reformar, derogar e interpretar las leyes de la república; y de los actos judiciales por que éstos sirven para aplicar las leyes por medio de decretos, autos y sentencias para hacer prevalecer la justicia.

Mario Cichero, citado por el Dr. Hernán Jaramillo Ordóñez en su obra *La Actividad Jurídica de la Administración* dice: “Los actos administrativos tienen lugar cuando la administración pública decide, mediante resoluciones de carácter particular, sobre algún derecho o interés de los administrados. El acto administrativo es pues, un acto jurídico, ya que se relaciona con la finalidad de que se reproduzcan efectos de esa naturaleza jurídica.”²³

Solón Wilches Martínez, a quien cita también el autor Jaramillo Ordóñez, refiriéndose al acto administrativo, expresa: “es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario de la administración; por su naturaleza se concreta en una declaración especial, y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas naturales o colectivas”.²⁴

Cabe precisar que para que un acto administrativo tenga validez y eficacia jurídica, debe reunir requisitos de fondo y de forma.

Todo acto administrativo es una declaración de la voluntad administrativa destinada a producir consecuencias jurídicas públicas o privadas, generales o individuales, directas o indirectas, definitivas o provisionales.

²³ Dr. Hernán Jaramillo Ordóñez – *La Actividad Jurídica de la Administración*, Pag. 67.

²⁴ Dr. Hernán Jaramillo Ordóñez – *La Actividad Jurídica de la Administración*, Pag. 67

El artículo 122 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva expresa: “Prevalencia.- ninguna disposición administrativa podrá contrariar lo preceptuado por otra emanada de órgano superior. Los actos administrativos se someterán a la jerarquía normativa siguiente.”²⁵

- a) Decretos ejecutivos;
- b) Acuerdos resoluciones ministeriales;
- c) Instructivos, circulares y más actos jurídicos de otros órganos según el orden en la respectiva jerarquía.”

Los decretos ejecutivos son actos de naturaleza esencialmente administrativos. La práctica constitucional, ha reservado la denominación de tales a los actos que dicta el Presidente de la República, por ejemplo los relativos a los nombramientos o remoción de Ministros de Estado. Por medio de los decretos ejecutivos cumplen sus funciones y ejecutan las potestades constitucionales de manera concreta.

Estas decisiones administrativas se ponen en conocimiento público por medio de su publicación en los Registros Oficiales. Los acuerdos y resoluciones ministeriales son procedimientos que adoptan los funcionarios públicos en uso de sus potestades jerárquicas, sobre problemas administrativos, técnicos y burocráticos sin apartarse del marco reglamentario con fuerza de Ley. Normalmente los actos administrativos que dictan los Ministros se denominan acuerdos o resoluciones, y se expiden con la firma del titular del Ministerio y del Secretario General de la Administración que certifica.

²⁵ Lexis – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 122.

Los instructivos y circulares son disposiciones que los funcionarios públicos superiores dirigen a sus subordinados indicándoles la manera de aplicar una Ley, un reglamento u otra disposición legal o las medidas que deben de tomar para el mejor funcionamiento de un servicio público. Cuando estas instrucciones van dirigidas a un gran número de funcionarios se lo denominan circulares, y cuando se imparte a un solo funcionario se lo hace mediante un oficio. Los instructivos constituyen un manual de procedimiento, una guía de trabajo, o un manual de trabajo para ser utilizados en la vida diaria.

En el Estatuto citado anteriormente encontramos las siguientes disposiciones relacionadas con el acto administrativo:

“Art. 65.- ACTO ADMINISTRATIVO.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”.²⁶

Art. 66.- VIGENCIA.- Los actos administrativos, para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados al administrado y mientras no lo sean no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación. La ejecución de actuaciones ordenadas en actos administrativos no notificados constituirán, para efectos de la responsabilidad de los funcionarios públicos, vías de hecho.²⁷

Art. 67.- RESTRICCIÓN DE CONTENIDO.- Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo

²⁶ Lexis – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 65.

²⁷ Lexis – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 66.

establecido en una disposición de carácter general, aún cuando aquellas tengan grado igual o superior a éstas.²⁸

Art. 68.- LEGITIMIDAD Y EJECUTORIEDAD.- Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto.²⁹

Art. 69.- IMPUGNACIÓN.- Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables.³⁰

En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación administrativa previa la misma que será optativa.

DE LOS ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN

Art. 70.- ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN.- Son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma

²⁸ Lexis – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 67.

²⁹ Lexis – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 68.

³⁰ Lexis – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 69.

indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia.³¹

Art. 71.- DICTÁMENES E INFORMES.- Se requerirá de dictámenes e informes cuando ello sea obligatorio en virtud de las normas de procedimiento administrativo.

El dictamen tiene el propósito de facilitar elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa y forma parte de los actos previos a la emisión de dicha voluntad.

El dictamen o informe se integra como otra etapa de carácter consultivo - deliberativo en el procedimiento administrativo de conformar la voluntad administrativa.³²

Art. 72.- CONTENIDO.- Los dictámenes contendrán:³³

a) Resumen de la cuestión objeto de la consulta;

b) Relación de los antecedentes que sirvan de elementos de juicio para resolver; y,

³¹ Lexis – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 70.

³² Lexis – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 71.

³³ Lexis – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 72.

c) Opinión concreta y fundada en normas jurídicas o técnicas aplicables a la cuestión consultada.

d) Los informes, por su parte, referirán concretamente los antecedentes y circunstancias que hayan sido requeridos.

Art. 73.- MORA EN EMITIR INFORMES TÉCNICOS.- De conformidad con la Ley de Modernización, si por expresa disposición de la ley o reglamento se condicione la adopción de una disposición a la realización de evaluaciones técnicas por parte de determinados órganos o entidades y los mismos no realizaren los actos necesarios dentro del período prefijado en la ley o reglamento, o en su ausencia, dentro de los siguientes treinta días hábiles a partir de la recepción del pedido respectivo, el responsable del procedimiento administrativo o el propio administrado interesado en dicho procedimiento podrá solicitar que las mencionadas evaluaciones técnicas las lleve a cabo otra entidad u órgano de la administración pública o centros universitarios o politécnicos dotados de la suficiente capacidad técnica para realizar el informe o la evaluación.³⁴

Art. 74.- IMPUGNACIÓN.- Los actos de simple administración por su naturaleza consultiva y preparatoria a la manifestación de la voluntad administrativa no son propiamente impugnables. Ello sin perjuicio del derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un dictamen o

³⁴ Lexis – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 73.

informe cuando ellos eran necesarios o cuando se sustentó en un informe o dictamen erróneo.”³⁵

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS

El acto administrativo es una declaración concreta y unilateral de la voluntad de un órgano administrativo del ámbito tributario. Las consideraciones efectuadas en líneas anteriores son aplicables al tema que nos ocupa desde luego dejando claro que existen ciertas diferencias por la ya especialización de la materia tributaria.

Bien se puede afirmar que la relación entre los contribuyentes y la Administración Tributaria se desenvuelve a través de actos que se dictan por quienes tienen las facultades para hacerlo, esto es la de funcionarios públicos en el área administrativa tributaria.

El acto administrativo tributario es, como hemos indicado, una declaración de voluntad de la Administración, que produce efectos jurídicos directos e inmediatos en la esfera jurídico patrimonial de los particulares administrados.

Como el acto administrativo propende al logro del interés público o bien común, y su dictado está sujeto al cumplimiento de las formas del

³⁵ Lexis – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 74.

procedimiento, entre las que figuran instancias de control de legalidad previas al dictado del acto, éste se presume legítimo y goza de fuerza de ejecutoria: Eso significa que la propia administración puede ponerlo en práctica, sin requerir en principio del auxilio de la función judicial.

El acto administrativo tributario, como todo acto administrativo, debe expresar de un modo concreto las razones que inducen a su dictación, consignando los antecedentes de hecho, y el derecho aplicado.

La necesidad de motivar todo acto administrativo, en especial el tributario, responde a valores de honda trascendencia, a la esencia de la actividad jurídica pública y a los principios sustanciales del Estado democrático.

Debemos señalar que los procedimientos administrativos tributarios están normados en el Título I denominado “DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO” en la codificación del Código Tributario³⁶, el que a continuación reproduzco:

“DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO”

Capítulo I

Normas generales

Art. 72.- Gestión tributaria.- Las funciones de la administración tributaria comprenden dos gestiones distintas y separadas: La determinación y recaudación de los tributos; y, la resolución de las reclamaciones que contra aquellas se presenten.

³⁶ Código Tributario, Título I (Cod. 2005 – 009. RO – S 38: 14 – jun – 2005.

Art. 73.- Normas de acción.- La actuación de la administración tributaria se desarrollará con arreglo a los principios de simplificación, celeridad y eficacia.

Art. 74.- Procedimiento general y de excepción.- Los actos administrativos se producirán por el órgano competente, mediante el procedimiento que este Código establece.

Se aplicará la ley especial tributaria cuando por la naturaleza del tributo se instituya un procedimiento de excepción.

Art. 75.- Competencia.- La competencia administrativa tributaria es la potestad que otorga la ley a determinada autoridad o institución, para conocer y resolver asuntos de carácter tributario.

Art. 76.- Irrenunciabilidad de la competencia.- La competencia administrativa en el ámbito tributario, es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o sustitución, previstos por las leyes.

Art. 77.- Indeterminación de la competencia.- Cuando una ley atribuya competencia a una administración tributaria, sin determinar la autoridad que ha de ejercerla, se entenderá concedida a quien ordinariamente es competente para conocer de los reclamos en primera o única instancia.

Art. 78.- Autoridad incompetente.- Cuando el órgano administrativo ante quien se presente una consulta, petición, reclamo o recurso se considere incompetente para resolverlo, así lo declarará dentro de tres días y, en un plazo igual lo enviará ante la autoridad que lo fuere, siempre que forme parte de la misma administración tributaria. Pero si el órgano competente corresponde a otra administración tributaria, el que hubiere recibido la solicitud la devolverá al interesado dentro de igual plazo, juntamente con la providencia que dictará al efecto.

Art. 79.- Incompetencia parcial.- Cuando una consulta, petición, reclamo o recurso se refiera a varios tributos que correspondan a distintas administraciones tributarias, la autoridad receptora, dentro de tres días, avocará conocimiento de los asuntos que le competan y dispondrá que los restantes se cursen ante los organismos respectivos, con arreglo al artículo anterior.

Art. 80.- Conflictos de competencia.- Todo conflicto de competencia que se suscite entre autoridades de una misma administración tributaria, lo resolverá el superior jerárquico común en el plazo de ocho días de producido.

Corresponderá al Tribunal Distrital de lo fiscal dirimir la competencia que se suscitare o se promoviere entre autoridades de distintas administraciones tributarias.

Art. 81.- Forma y contenido de los actos.- Todos los actos administrativos se expedirán por escrito. Además, serán debidamente

motivados enunciándose las normas o principios jurídicos que se haya fundado y explicando la pertinencia de su aplicación a los fundamentos de hecho cuando resuelvan peticiones, reclamos o recursos de los sujetos pasivos de la relación tributaria, o cuando absuelvan consultas sobre inteligencia o aplicación de la ley.

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

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

Art. 83.- Actos firmes.- Son actos administrativos firmes, aquellos respecto de los cuales no se hubiere presentado reclamo alguno, dentro del plazo que la ley señala.

Art. 84.- Actos ejecutoriados.- Se considerarán ejecutoriados aquellos actos que consistan en resoluciones de la administración, dictados en reclamos tributarios, respecto de los cuales no se hubiere interpuesto o no se hubiere previsto recurso ulterior, en la misma vía administrativa.

Art. 85.- Notificación de los actos administrativos.- Todo acto administrativo relacionado con la determinación de la obligación tributaria, así como las resoluciones que dicten las autoridades

respectivas, se notificará a los peticionarios o reclamantes y a quienes puedan resultar directamente afectados por esas decisiones, con arreglo a los preceptos de este Código.

El acto de que se trate no será eficaz respecto de quien no se hubiere efectuado la notificación.

Art. 86.- Cómputo y obligatoriedad de los plazos.- Los plazos o términos establecidos, en este Código o en otras leyes tributarias orgánicas y especiales, se contarán a partir del día hábil siguiente al de la notificación, legalmente efectuada, del correspondiente acto administrativo, y correrán hasta la última hora hábil del día de su vencimiento.

Los plazos o términos obligan por igual a los funcionarios administrativos y a los interesados en los mismos.”

¿QUÉ SON LOS RECURSOS?

El Dr. Jorge Alvear Macías en la página 51 de su obra “Estudio de los Recursos en el Proceso Civil Ecuatoriano” nos hace saber que “la palabra recurso, proviene del sustantivo latino *“recursus”* que a su vez proviene del verbo latino *“recurrere”*; a su vez compuesto de la preposición *“re”* que significa repetición, volver atrás, volver hacia el punto de partida y, el verbo *“currere”*, que significa correr, trasladarse.”³⁷

³⁷ Dr. Jorge Alvear Macías – Estudio de los Recursos en el Proceso Civil Ecuatoriano, página 51.

Revisando la Vigésima Primera Edición del Diccionario de la Lengua Española editada por la Real Academia Española en la página 1746 leemos: “Recursos (Del Lat. recursus.) Acción y efecto de recurrir. 2. Medio de cualquier clase que, en caso de necesidad sirve para conseguir lo que se pretende. 3. Vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió. 4. Memorial, solicitud, petición por escrito. 5. Der. Acción que concede la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra”.³⁸

Guillermo Cabanellas en su Diccionario de Derecho Usual Tomo III página 484 dice “RECURSO. Medio, procedimiento extraordinario, acudimiento a personas o cosas para solución de caso difícil. Acogimiento al favor ajeno en la adversidad propia. Solicitud. Petición escrita. Memorial. Por antonomasia, en lo procesal, la reclamación que, conseguida por ley o reglamento formula quien se cree perjudicado o agraviado por la providencia de un juez o tribunal, para ante el mismo o el superior inmediato, con el fin de que las reforme o revoque. Las ventajas que se conceden a los recursos han sido señaladas por Febrero, citado por Caravantes; ya que por ellos enmiendan los jueces superiores los agravios que los inferiores causan con sus sentencias definitivas o interlocutorias por ignorancia o malicia; se suplen y corrigen las omisiones y defectos que han tenido los litigantes en alegar y probar los hechos en que apoyan su justicia: se evitan los perjuicios e iniquidades que tal vez cometerían algunos jueces inferiores, si no temieran que otros los descubriesen; finalmente este remedio llena de satisfacción a los interesados al ver que concurren muchos jueces a declarar su derecho.”³⁹

³⁸ Diccionario de la Lengua Española – Vigésima Primera Edición, editada por la Real Academia Española en la página 1746.

³⁹ Guillermo Cabanellas Diccionario de Derecho Usual Tomo III página 484.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y LOS RECURSOS TRIBUTARIOS

EL RECURSO ADMINISTRATIVO: Es un medio de defensa legal que asume una persona particular ante el órgano de la Función Administrativa que dictó la resolución, para que proceda a reconsiderar, corregir, rectificar, revocar o anular la decisión adoptada, depurando los vicios que lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos. El objeto del recurso, es el de asegurar se aplique correctamente la Ley, para garantizar los derechos de las personas gobernadas por la Función Administrativa. La gran Enciclopedia Ilustrada Círculo expresa que el recurso administrativo es “Aquél que el ordenamiento jurídico ofrece al particular para que en el seno de la propia administración, haga valer lo que en su opinión son sus legítimos derechos o intereses”.⁴⁰

Guillermo Cabanellas, al que me he referido antes, sostiene que es “La reclamación que un particular, trate de persona particular o abstracta, formula contra un acto o resolución de la administración pública, y ante ella, para solicitar su reforma, revocación o nulidad”.

La autoridad administrativa al tener conocimiento que un procedimiento administrativo ha sido impugnado mediante un recurso tiene el deber de proceder a tramitarlo y resolverlo para reformarlo, revocarlo o confirmarlo.

En todo recurso intervienen dos sujetos: la administración pública, que tiene el deber jurídico de resolver el recurso; y el administrado que tiene el derecho de interponerlo. El que resuelve el recurso puede ser la administración pública central, institucional o seccional; y el que interpone

⁴⁰ Enciclopedia Ilustrada Círculo – Círculo de Lectores Volumen X, páginas 34 y 37.

el recurso puede ser el titular de un derecho afectado o una tercera persona que posee interés personal directo.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, manifiesta en el artículo 101, que los administrados podrán interponer recursos. El recurso tiene que resolverlo el órgano que dictó el acto o un órgano superior de acuerdo con el pedimento administrativo cuestionado. La administración puede ratificar, rectificar, ampliar, aclarar, revocar o extinguir un acto administrativo o adoptar cualquier otra modalidad jurídica.⁴¹

Por medio del recurso que significa “Nuevo Curso” “se promueve la legalidad de un acto emanado de la autoridad administrativa, a fin de que lo revoque o modifique con el objeto de restablecer el derecho subjetivo o interés legítimo lesionado por dicho acto”⁴²

Los Recursos constituyen una actividad de control de carácter represivo o correctivo, y son planteados contra actos para cuyo dictado la administración ha recorrido un iter procedimental, sobre el cual tiene que volver ahora en razón del “recurso” o nuevo curso, a fin de depurar el acto administrativo de las imperfecciones o vicios que tuviere.

Los recursos administrativos como formas de control se asemejan al tipo jurisdiccional, pero sin llegar a asimilarse. Las autoridades que conozcan “recursos” deben sujetarse a resolver los puntos a que se contrae, específicamente las peticiones, y adoptar cualquier modalidad jurídica con relación a la discrepancia jurídica y decidir razonada y fundamentadamente el contenido de la petición mediante una nueva resolución.

⁴¹ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 101.

⁴² José Roberto Dromi.- El procedimiento Administrativo, Página 254.

¿Qué es el Recurso de Reposición?

Para el Dr. Hernán Jaramillo Ordóñez, el Recurso de Reposición es un procedimiento administrativo ordinario que interpone la parte agraviada titular de un derecho subjetivo, ante el mismo órgano de la administración pública para que deje sin efecto la resolución o el acto jurídico que impide la tramitación del expediente administrativo. El objeto de este recurso, es el de evitar dilaciones que pueden dar lugar a instancias superiores, procediendo a corregir el vicio que afecta a la resolución administrativa. Es un recurso de retractación o de reconsideración de la resolución dictada.⁴³

El Dr. Washington Durango Flores en su obra “Legislación Tributaria Ecuatoriana”, página 217, 218, 219 en relación con el Recurso de Reposición manifiesta: “el Código Fiscal en garantía de los derechos de los contribuyentes, responsables y terceros había instituido los recursos de nulidad, el de revocación y el de apelación ya sea contra los actos simples de la administración tributaria o ya también contra la de Resoluciones; para mayor consonancia con las doctrinas y sistemas modernos; el Código Tributario los ha sustituido con dos que son los Recursos de Reposición y el de Revisión, en este último se incorpora la consulta que era propiamente para el cuidado de los intereses fiscales. Hoy se mantienen también los recursos de apelación en el régimen aduanero y en el procedimiento de ejecución.”⁴⁴

El Recurso de Reposición establecido a favor de los reclamantes y de las personas que puedan ser afectadas por actos o Resoluciones de la Administración puede tener los siguientes objetivos: declaratoria de

⁴³ Dr. Hernán Jaramillo Ordóñez – La Justicia Administrativa, página 17 y 18.

⁴⁴ Dr. Washington Durango Flores – “Legislación Tributaria Ecuatoriana”, páginas 217, 218 y 219.

invalidez o nulidad del acto o Resolución, la revocación de los mismos, la modificación o sustitución del acto o Resolución. La negativa del Recurso es igual a la confirmación del acto o Resolución. Por esto que sostengo que este nuevo recurso o nombre, no hace sino incorporar en una sola denominación, las diferentes especies de Recursos que existían en la Legislación anterior. Así lo consigna expresamente el Inc. 3º. del Art. 136.⁴⁵

El Código Tributario en varios pasajes hace relación al derecho de terceros perjudicados, a quienes ya sea por meros actos o Resoluciones de la Administración Tributaria se les impongan obligaciones o se les comprometa de alguna manera sus intereses, pero no siempre han dado normas de la forma de hacer valer sus acciones para la discusión y reparación de aquellos actos que les afecten. A veces se presentan casos, en que por error directo de la Administración o porque la actuación de otros contribuyentes que inducen a la comisión de estos errores o injusticias; precaviendo estas eventualidades el Código concede también el Recurso de Reposición a estos terceros, pero sin regular suficientemente la manera de ejercitarlo, principalmente por la falta de notificación con los actos o Resoluciones a estos terceros afectados, presentándose por esta razón conflictos, ya que el Recurso de Reposición debe ejercitarse, para su procedencia, dentro de los quince días desde la notificación del acto o Resolución. Cuando el Recurso se presenta por parte del directamente afectado, no existe problema porque se supone que con relación a ellos la Administración cumplió su deber notificándoles, pero cuando se trata de un tercero a quien no se realiza esta notificación, porque la Administración ni siquiera conoce su domicilio, surge el mismo. El tercero llega a saber de estos actos, solo cuando se le aplica sus efectos, así cuando por el reclamo de un contribuyente se le dispensa de una obligación tributaria porque se

⁴⁵ Código Tributario, Título I (Cod. 2005 – 009. RO-S 38: 14 – jun 2005.

cree ésta es de un tercero, se emite título de crédito contra ésta, el que conoce sólo cuando es requerido de alguna manera para el pago, casi siempre por la citación de algún auto de pago. En tales casos, sostengo que el tercero puede ejercitar el Recurso de Reposición, porque el plazo de los quince días para éste, debería correr solo desde la citación del auto de pago, citación que viene a sustituir a la notificación del acto o Resolución de la que emana la declaración de la obligación tributaria.

Para evitar, estos problemas que pueden dejar en situación de injusticia al tercero, habría sido conveniente, que en tales casos, para que surta efecto la liberación o cambio de sujeto pasivo, sea requisito la notificación al tercero, a fin de ser oído y dar lugar al derecho de defensa, encontrar la verdad y a base de la misma, disponer lo que fuere de justicia en estricto derecho.

De otra manera, el tercero no puede saber cuándo ejercitar su derecho al Recurso de Reposición.

No todo acto de Resolución puede ser objeto del Recurso de Reposición, es menester que el acto o Resolución provenga del órgano administrativo de única a última instancia; cuando no reúna este requisito quiere decir que el acto o Resolución puede ser recurrido o apelado ante un Superior administrativo, para que lo confirme o rectifique, aunque no lo dice el Código, subsiste tácitamente el recurso de apelación en orden jerárquico.

El recurso debe presentarse por escrito, dentro de quince días a contarse desde la notificación del acto o Resolución, contener los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya el Recurso, invocando las disposiciones legales violadas o aplicables al caso así como las pruebas respectivas.

La Autoridad Tributaria competente para que reciba el recurso, para sustanciar pedirá previamente dictamen al Departamento Jurídico, diligencia que será evacuada en el plazo de diez días, presentado el cual o en rebeldía, concederá el término probatorio de diez días cuando hubiere hechos sujetos a prueba, vencido el plazo dictará Resolución en el plazo de treinta días.

Decidido un Recurso de Reposición, no puede repetirse por parte de quien o quienes lo presentaron, pero no obsta al derecho para demandar contenciosamente ante el Tribunal Fiscal. No obstante a esta decisión, cualquier otro interesado que no tomó parte en el recurso, puede nuevamente hacerlo por su propia cuenta y contándose como parte los que anteriormente intervinieron en dicho recurso.

El Recurso de Reposición no es requisito para agotar la vía administrativa, pero presentado, el término para impugnar un acto o Resolución ante el Tribunal Fiscal, se suspende, para que vuelva a correr, una vez que se ha resuelto el Recurso de Reposición.”

El eminente maestro universitario Dr. José Vicente Troya Jaramillo, dignísimo Ex – Ministro de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia en su obra “Estudios de Derecho Tributario” en la página 167, 168 y 169, luego de referirse al antiguo Código Fiscal y al Código Tributario promulgado en diciembre de 1975, expresa: “sobre los recursos de reposición y revisión desconocidos hasta entonces por la Ley Tributaria Ecuatoriana se expresan los autores “en segundo lugar se ha instituido en la etapa administrativa el Recurso de Reposición que enseña la doctrina y lo mantienen legislaciones de países avanzados, en virtud del cual, como nota identificadora, es posible acudir ante la misma autoridad que resuelva el reclamo requiriéndole un nuevo examen del caso por motivos fundados, brindándole así la oportunidad de una nueva consideración y reflexión que permita revocar,

modificar, etc., el acto o decisión inicial, con la particular ventaja de que tal procedimiento pueda reducir los recursos contenciosos ante el Tribunal...”.⁴⁶

Los Arts. 134 al 138 inclusive el Código Tributario, no dicen de modo expreso qué se pretende con la proposición del Recurso de Reposición. Lo que le caracteriza es que se interpone ante la autoridad administrativa que pidió la resolución o acto impugnados, y que a esa misma autoridad corresponde sustanciar y expedir nueva resolución que modifique, confirme o revoque la impugnada. Según el Inc. 2º. Del Art. 134 se deduce que su finalidad es hacer recapacitar a la autoridad administrativa sobre violación de leyes y procurar que al caso se ameriten en mejor forma documentos y pruebas ya conocidos.⁴⁷

En la Argentina el profesor Héctor V. Villegas de la Universidad Nacional de Córdoba, hace mención al recurso de “reconsideración” el mismo que según la Ley 20.626 se ha modificado pues ya no es el mismo funcionario que dictó la resolución quien debe conocerlo, sino su Superior. En ello Villegas ve que existe conveniencia, pues, se dan dos ventajas: la que el propio funcionario es renuente a modificar su decisión; y, la posibilidad de que el Superior reúna mayor experiencia e idoneidad.⁴⁸

Reconoce Villegas de todos modos, que existe error en la denominación del recurso y literalmente dice: “en realidad hay ahora un error conceptual en cuanto a la denominación del recurso, porque reconsiderar significa volver a considerar, cosa que evidentemente solo puede hacer quien dictó la resolución”.

⁴⁶ Dr. José Vicente Troya Jaramillo, Estudios de Derecho Tributario página 167, 168 y 169.

⁴⁷ Código Tributario, Título I (Cod. 2005 – 009. RO-S 38: 14-jun-2005.

⁴⁸ Héctor Villegas – Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario –Ediciones De Palma Página 319.

¿Cuál es la diferencia entre la alzada o apelación de hoy, salvo lo aduanero, casi ha desaparecido, y que antes en el régimen del Código Fiscal existía, aunque no profusamente, y el recurso de reposición? La alzada o apelación pretende el que una autoridad administrativa superior vuelva a juzgar tanto en punto de aplicación de ley, como en asuntos de hecho. La reposición pretende lo mismo, con la diferencia que semejante petición se la enderezca de tal modo que la misma autoridad que expidió la resolución la tenga que rever. El Art. 134 Inc. 2º. Del Código Tributario dice “el recurso se presentará por escrito, dentro de quince días de la notificación del acto o resolución recurridos y contendría los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya, con la indicación de las disposiciones que se suponen violadas y de los documentos o pruebas que no hubieren sido considerados en la resolución o acto recurridos”. No se trata de “nuevos documentos o pruebas” que no constan en el expediente. Para ese caso existe como se verá luego el recurso de revisión ante diversa autoridad. Constantino De Bono se refiere al “ricorsi per revocaciones” y asegura que la demanda se la debe proponer ante la misma autoridad que ha decidido la causa en última instancia. Este recurso es admisible cuando ha existido dolo de una de las partes; que la resolución impugnada se haya basado sobre documentos declarados falsos; que luego de la resolución se haya encontrado un documento no considerado; que exista un claro error de hecho y que la decisión sea contraria a otra pronunciada entre las mismas partes y por igual concepto. Las causales de que habla De Bono son parecidas a las que constan en el Recurso de Revisión del Código Ecuatoriano.”⁴⁹

El artículo 174 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva expresa: “Recurso de reposición.- Podrá interponer el recurso de reposición ante el mismo órgano los titulares de derechos

⁴⁹ De Bono, Constantino L'Asseramento Tributario Giuffré Editores – Pag. 14.

subjetivos o los que tengan un interés directo, que se estimen afectados por una resolución de única o última instancia administrativa o por un acto de trámite que impida su prosecución, hasta dentro de quince días de la notificación”.

Trámite del Recurso de Reposición cuando estuvo vigente

En el Suplemento del Registro Oficial No. 958, del 23 de diciembre de 1975, publicado durante la administración del Sr. General Guillermo Rodríguez Lara, consta la Codificación del Código Tributario que contiene en el Capítulo IV De los Recursos Administrativos Sección 2ª. Del Recurso de Reposición, y dice en su artículo 134.- Recurso de Reposición.- Podrán interponer el recurso de reposición los reclamantes, los titulares de un derecho subjetivo o los que tengan un interés directo, que se estime afectado por una Resolución de la Administración Tributaria de única o última instancia, o por un acto de trámite que impida su prosecución.

El recurso se presentará por escrito, dentro de quince días de la notificación del acto o Resolución recurridos y contendrá los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoye, con invocación de las disposiciones legales que se suponen violadas y de los documentos o pruebas que no hubieren sido considerados en la Resolución o actos recurridos.

Cuando el recurso se interponga por un tercero afectado, el escrito respectivo contendrá todos los requisitos que establece el artículo 114 de este Código.

“Art. 114.- Contenido del Reclamo.- La reclamación se presentará por escrito y contendrá:

- 1.- La designación de la Autoridad Administrativa ante quien se la formule;
- 2.- El nombre y apellido del compareciente; el derecho por el que lo hace; o del registro de contribuyentes, o el de cédula de identidad en su caso;
- 3.-La indicación de su domicilio permanente y para notificaciones, el que señalare;
- 4.- Mención del acto administrativo objeto del reclamo y la expresión de los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya, expuestos clara y sucintamente;
- 5.- La petición o pretensión concreta que se formule; y,
- 6.- La firma del compareciente, representante o procurador, y la del abogado que lo patrocine.

A la reclamación se adjuntarán las pruebas de que se disponga o se solicitará la concesión de un plazo para el efecto.

Art.- 135.- Dictamen Previo.- La autoridad Tributaria llamada a conocer del recurso de reposición, para sustanciarlo, pedirá previamente Dictamen al Departamento Jurídico, si lo hubiere, o a un Abogado Asesor que designará para el efecto, que informarán razonadamente sobre la legalidad y fundamentos del reclamo o de la Resolución o actos recurridos, en el plazo de diez días.

Art. 136.- Decisión del Recurso.- Presentado el dictamen jurídico o declarada la rebeldía de quien debió informar, sin perjuicio de la responsabilidad que se menciona en el artículo 120, la Autoridad competente, de no haber hechos que justificar, dictará Resolución sobre el recurso, en el plazo de treinta días.

En caso contrario, se concederá diez días para la prueba y vencido este plazo se pronunciará la Resolución como en el caso anterior.

La decisión que ponga fin al recurso de reposición podrá invalidar, revocar modificar, confirmar o sustituir el acto o resolución recurridos, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 81 de este Código.

“Art. 120.- Falta de Informes.- La falta de los datos e informes requeridos no interrumpirá el plazo que la Autoridad Administrativa tiene para resolver el reclamo, a menos que aquellos hubieren sido solicitados por el reclamante, o se trate del caso previsto en el artículo anterior.

Lo estatuido en este artículo, no excluye la responsabilidad en que incurra el funcionario culpable por falta de información o de datos, o por su demora en conferirlos.”

“Artículo 81.- Forma y Contenido de los Actos.- Todos los actos administrativos se expedirán por escrito. Además serán debidamente motivados, con expresión de los fundamentos de hecho y de derecho cuando resuelvan peticiones, reclamos o recursos de los sujetos pasivos de la relación tributaria, o cuando absuelvan consultas sobre inteligencia o aplicación de la Ley”

Art. 137.- Nuevo Recurso.- Contra la resolución de un recurso de reposición, no podrá interponerse de nuevo dicho recurso por el mismo recurrente o por quien sus derechos represente; pero se la podrá impugnar en vía contencioso-tributaria.

El tercero que se creyera afectado con la resolución de dicho recurso, podrá deducir otro de reposición contra tal acto, si no se hubiere contado con él en

la tramitación del primero y siempre que no se hubiere propuesto acción contencioso-tributaria. De haberse propuesto esta acción, podrá intervenir como tercero y será oído en cualquier estado de la causa antes de sentencia.

Será parte el primer reclamante, sea en la tramitación del recurso del tercero, como en la acción contenciosa que este llegare a proponer.

Art.- 138.- Efectos del Recurso.- El recurso de reposición no es requisito previo para agotar la vía administrativa; pero el interpuesto oportunamente, surtirá efectos suspensivos, y no podrá ejecutarse la resolución recurrida, ni deducirse acción contenciosa, mientras no se lo decida expresamente o se produzca negación tácita, salvo el caso del inciso 2 del artículo anterior.

Motivos que llevaron a la derogatoria del recurso de reposición

De la investigación que he podido efectuar me permiten afirmar que bajo el criterio de agilizar los procesos de reclamación tributaria, y en consideración a que existe el recurso de revisión, si es que se desea agotar la vía administrativa, y posteriormente el recurso jurisdiccional ante el Tribunal de lo Contencioso Tributario es que se pensó en la conveniencia de la supresión de este recurso, aunque atentando contra la uniformidad de otros cuerpos legales ecuatorianos que si lo contemplan.

Trámite que debe seguirse para la reincorporación del Recurso en el Código Tributario.⁵⁰

⁵⁰ Constitución Política de la República del Ecuador – Capítulo V – De Las Leyes.

Para reincorporar el Recurso de Reposición en la legislación nacional se deberá básicamente seguir los dictados de la Constitución Política de la República. El caso en estudio lo procedente sería que el Servicio de Rentas Internas prepare un proyecto debidamente motivado y con un articulado coherentemente redactado, con la finalidad de que el Ministerio de Finanzas a su vez lo haga conocer al señor Presidente Constitucional de la República, y éste lo ponga a consideración del Congreso Nacional.

Conforme nuestra Constitución Política, además del Presidente de la República, tienen también iniciativa para presentar proyectos de Ley los Diputados con el apoyo de un bloque legislativo o de diez legisladores, la Corte Suprema de Justicia y la Comisión de Legislación y Codificación, dejando constancia que en las materias que le corresponden a sus atribuciones específicas pueden también presentar proyectos de Ley el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral, el Contralor General del Estado, el Procurador General del Estado, el Ministro Fiscal General, el Defensor del Pueblo y los Superintendentes de Bancos, Compañías y Telecomunicaciones.

La iniciativa popular es otra de las posibilidades para llegar al Congreso con un proyecto de Ley, para ello se requiere el respaldo de un número de personas en goce de los Derechos Políticos, equivalentes a la cuarta parte del uno por ciento de las inscritas en el padrón electoral.

Nuestra Constitución menciona que los movimientos sociales de carácter nacional tendrán derecho a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de Ley, pero siempre que una Ley especial regule el ejercicio de este derecho.

He manifestado que el proyecto debe ser debidamente motivado, así lo exige el artículo 148 de la Ley Fundamental del Estado, para que pueda ser tramitado.

En el trámite del proyecto de Ley quienes lo presenten podrán participar en su debate personalmente o por medio de representante y si el proyecto fuere presentado por la ciudadanía se señalarán los nombres de dos personas para participar en los debates.

Luego de ocho días de recibido el proyecto de Ley, el Presidente del Congreso ordenará que se los distribuya a los diputados, y que públicamente se conozca un extracto del mismo, y enviará el proyecto a la comisión especializada, en el caso sería a la Comisión de lo Tributario y lo Fiscal, la que deberá iniciar el trámite luego de decurrido el plazo de veinte días contados a partir de la recepción del proyecto.

Ante la comisión pueden acudir a exponer sus puntos de vista quienes tuvieran interés en la aprobación de la Ley.

Con el informe de la Comisión el Congreso realizará el primer debate sobre el proyecto, en el curso del cual podrán presentarse las observaciones pertinentes, y luego volverá a la Comisión para que este presente un nuevo informe para un segundo debate dentro del plazo determinado, En el segundo debate el proyecto será aprobado, modificado o negado por el voto de la mayoría de los concurrentes a la sesión.

Aprobado el proyecto por el Congreso deberá enviárselo al Presidente de la República para que lo sancione u objete.

Sancionada la Ley, o no habiendo objeciones dentro de los diez días siguientes al que lo recibió el Presidente de la República, se promulgará en el Registro Oficial.

Existencia del Recurso de Reposición en Otras Normas

Legales.

He señalado antes que del mencionado recurso habla el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, publicado en el Registro Oficial No. 536 de 18 de Marzo del 2002 consagrándose de esta manera la vida de este recurso en la normativa legal administrativa del país, y encontrándolo también en la Ley Orgánica de Aduanas que en el inciso segundo del artículo 77 refiere que “la resolución pone fin a la fase administrativa, sin perjuicio de los recursos de reposición y de revisión, así como de la acción contenciosa a que hubiere lugar”.

En materia procesal, en general en nuestro sistema jurídico se puede pedir la revocatoria de decretos o autos que una de las partes procesales estima que han sido dictados sin sujeción a la Ley, este pedimento se denomina “de revocatoria” y se lo formula ante el titular del órgano judicial que está conociendo la causa. En el caso la parte debe de sentar la solicitud dentro de los tres días posteriores a aquél en que se le notificó la providencia que estima y respecto a la ley o lo obrante en el proceso. El Recurso de Reposición en lo administrativo es equivalente a la revocatoria en los procesos judiciales.

CONCLUSIONES:

Estimo que este recurso debe de ser reincorporado en la normativa tributaria por las siguientes razones:

- a) En la Legislación nacional debe de existir uniformidad y si lo trae como norma el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, y la misma Ley Orgánica de Aduanas, que en definitiva es también un conjunto de disposiciones de carácter tributario, no es posible que no lo contemple el Código Tributario, tanto más que en la fase jurisdiccional en materia tributaria, existe la posibilidad tanto para el ente estatal como para el particular que litiga de solicitar revocatorias a providencias judiciales que cualquiera de las partes procesales estime contrarias a la debida aplicación de normas procedimentales.

Lo mismo ocurre en el ámbito civil, penal, mercantil, laboral, de inquilinato, de menores, etc..., en que se puede solicitar al Juez que revea una disposición judicial con la que no se está de acuerdo, salvo que se trate de una sentencia ya que en este caso el Juez que la dictó está expresamente prohibido por la Ley de revocarla, pudiendo únicamente ampliarla o aclararla.

- b) La Constitución Política de la República nos indica que una de las garantías de que gozan los ciudadanos es la del debido proceso, y no debemos de restringir la interpretación a que esto se refiere a los procesos que se tramitan ante las instancias jurisdiccionales, ya que la idea del legislador es amparar el derecho de defensa a todas las personas naturales o jurídicas que habitan y desarrollan sus

actividades de toda índole, dentro del territorio nacional, y esto es acorde con principios inmutables y universales de derecho.

- c) El titular del órgano administrativo tributario al momento de resolver el reclamo de un contribuyente puede cometer errores como el no haber valorado debidamente un documento, o simplemente no haberlo tomado en cuenta por alguna precipitación o por exceso de trabajo, y es por eso que la persona afectada puede y debe hacerle ver el error, y pedirle que él mismo lo solucione, mediante la revocatoria de lo dispuesto anteriormente a fin de adecuar su pronunciamiento a lo que consta en las tablas de la fase administrativa de impugnación de resoluciones tributarias.
- d) La derogación del Recurso de Reposición a su vez ha traído como consecuencia que se desnaturalice otro Recurso, esto es el de revisión, lo que acarrea serios problemas en cuanto a la concepción misma de los Recursos Administrativos en el Derecho ecuatoriano, no compadeciéndose tampoco con las Doctrinas que sobre este interesante tema de los Recursos a plantearse hasta las resoluciones de la Administración Pública, trae la Legislación Universal actual.

Debo agregar a este estudio la opinión de distinguidos Jurisconsultos a quienes consulté su criterio sobre la supresión del Recurso de reposición y la necesidad de su reestablecimiento en el Código Tributario. Así opinó el distinguido Jurista Dr. Jorge Ramírez Álvarez, prestigioso profesor universitario y ex Ministro de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia: “Doy respuesta a su consulta formulada mediante la comunicación que me hiciera llegar el día de ayer, al respecto debo de manifestarle que al haberse derogado la Sección II del Capítulo IV, del Título II del Libro Segundo del Código Tributario, mediante el Decreto Legislativo 99 – 24, publicado en el

R.O. 181 del 30 de abril del 1999, se cometió un grueso error por parte del Legislador.

En el Derecho Universal, y también en nuestras normas procesales existe la posibilidad de que quien emite una resolución que resulte equivocada por la demostración que le haga la parte interesada de existir error en la aplicación de una norma legal, o en la omisión de hechos que consten dentro de un proceso, pueda por sí mismo enmendar su proceder.

El Recurso de Reposición, en el ámbito administrativo – tributario, precisamente tendía a que quien dictó el acto pueda corregir su error, sin que tenga el contribuyente del Estado que interponer Recurso de Revisión, o acudir con su demanda ante el Tribunal Fiscal.

Dejó en esta forma contestada su gentil petición.”

El señor Dr. Galo Verduga Vélez, conocido abogado y ex Magistrado del Segundo Tribunal Distrital de lo Fiscal respondió a mi requerimiento en estos términos: “En relación con su inquietud de conocer mi criterio acerca de si debe o no reestablecerse en la Legislación ecuatoriana, y concretamente en el Código Tributario, la Institución del Recurso de Reposición, debo de precisar que en la fase administrativa, sin distinguos de materia debe de existir igualdad de recursos, y en el caso incluso de lo tributario, podemos ver la diferencia existente con la materia aduanera, en la si perdura este recurso.”

En definitiva soy del criterio de que debe tramitarse la reforma legal, para que se vuelva a incorporar en el Código Tributario el Recurso de Reposición, que es la posibilidad que tiene el contribuyente para solicitar a la Administración Tributaria, que rectifique su decisión, cuando esta adolece

de algún vicio de forma o de fondo, que no ha sido advertido con el titular de la misma administración.”

Inquerido el Maestro Universitario de Práctica Tributaria de la Universidad Católica de Guayaquil, y ex Magistrado durante una década del Tribunal Fiscal, Dr. Hugo Larrea Romero expresó que fue un grueso error de los Legisladores, y del Colegislador de la época, el Presidente de la República, derogar todo el Título que tenía el Código Tributario, respecto al Recurso de Reposición, ya que se atenta contra la igualdad de las normas jurídicas y, se ha confundido doctrinalmente este recurso con el de Revisión.

BIBLIOGRAFIA

- **Blanco Ramos Ignacio: “Derecho Tributario – Parte General y Legislación Española”.** Editorial Ariel, 1976. Barcelona – España.
- **Código Tributario.** Edición del 23 de diciembre de 1975.
- **Delgadillo Luis Humberto: “Principios de Derecho Tributario”** Cuarta Edición. Editorial Limusa, S.A. de C.V.. Mexico, D. F. Mexico 2004.
- **Durango Flores Washington: Legislación Tributaria Ecuatoriana.** Editorial Universitaria. Quito – Ecuador, 1979.
- **Enciclopedia Jurídica Omeba: Tomo XX** Editorial Bibliográfica Argentina 1965 , Buenos Aires Argentina.
- **Estudio de los Recursos en el Proceso Civil Ecuatoriano,** Dr. Jorge Alvear Macías. Edino 1.991
- **Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva,** Corporación de Estudios y Publicaciones, 2005 Quito – Ecuador.
- **Fraga Pittaluga Luis: “Los Recursos Tributarios. El Efecto Suspensivos y las Medidas Cautelares”.** Editorial Torino, 1997. Caracas – Venezuela.

- **García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón :** Curso de Derecho Administrativo II”, Séptima Edición, Civitas Ediciones, 1997. Madrid – España.
- **Gordillo Agustín: “Tratado de Derecho Administrativo”** 1ª Edición Colombiana – 2001. Biblioteca Jurídica Dike. Bogotá – Colombia.
- **Garrido Falla Fernando: “Tratado de Derecho Administrativo”.** Volumen II. Editorial Tecnos. 2002. Madrid – España.
- **Justicia Administrativa.** Editorial Tecnos. 2002. Madrid – España.
- **Jaramillo Ordóñez Hernán: “La Justicia Administrativa”,** El Procedimiento y el Proceso Contencioso Administrativo”, Grafo Mundo, 2003. Loja – Ecuador.
- **Jaramillo Ordóñez Hernán: “La Actividad Jurídica de la Administración”,** Departamento de Publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de Loja, 1999. Loja – Ecuador.
- **Madera Grijalva Eduardo: “Estudios de Derecho Tributario”.** Editorial La Unión, Quito Ecuador 1971.
- **Morales Quiroz José Adolfo: “Compendio Esquemático del Código Tributario”** Editora Andina – Quito Ecuador – 1981.

- **Morales José Adolfo:** “**Compendio Esquemático del Código Tributario**”. Publicaciones de Legislación Compañía Limitada, Segunda edición, 1981. Quito – Ecuador.
- **Red Global de Informática Jurídica** –
<http://leweb2.loc.gov/law/GLINv1/GLIN.html>
- **Revista de Derecho Administrativo No. 1** – Procuraduría General del Estado.
- **Rivero Jean:** “**Páginas de Derecho Administrativo**”, Editorial Themis
- **Sistema Argentino de Informática Jurídica** –
<http://www.saij.jus.gov.at>
- **Sanchez Zuraty Manuel:** “**Diccionario Básico del Derecho**”, Tomo II, Tercera Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito – Ecuador.
- **Troya Jaramillo José Vicente:** “**Estudios de Derecho Tributario**” Corporación Editora Nacional Quito – Ecuador, 1984.
- **Valdéz Costa Ramón:** “**Curso de Derecho Tributario**”.- Editorial Temis S.A., Santa Fe de Bogotá – Colombia 2001.