



**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO**

**Colegio de Jurisprudencia**

**Caducidad de las Acciones Objetivas en Materia Tributaria:  
Subsidiariedad del Derecho Administrativo**

**Jonathan David Mosquera Valdiviezo**

**Javier Bustos Aguilar, Abogado, Director de Tesis**

Tesis de grado presentada como requisito  
para la obtención del título de Abogado

Quito, diciembre de 2014

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO**

**Colegio de Jurisprudencia**

**HOJA DE APROBACIÓN DE TESIS**

***“Caducidad de la acción objetiva en derecho tributario. Subsidiariedad del Derecho Administrativo”***

***Jonathan Mosquera Valdiviezo***

Dr. Juan Pablo Aguilar  
Presidente del Tribunal

Dr. Javier Bustos  
Director de Tesis

Abogado. Oswaldo Santos  
Informante

Dr. Luis Parraguez  
Decano del Colegio de Jurisprudencia



.....  
.....  
.....  
.....

Quito, 18 de Diciembre de 2014

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

EVALUACION DE DIRECTOR / TRABAJO ESCRITO TESINA

TESINA/TITULO Caducidad de la acción objetiva en derecho tributario Subsidiariedad del Derecho Administrativo

ALUMNO Jonathan Mosquera Valdiviezo

E VALUACIÓN:

a) Importancia del problema presentado.

La caducidad de la acción objetiva, en el ámbito administrativo en general y en el ámbito tributario en particular, para determinar si por el paso del tiempo los contribuyentes pierden el derecho de acción para impugnar la legalidad de decisiones administrativas emitidas en normas inferiores a Ley, que riñen con ésta.

La particularidad en el ámbito tributario es la afectación al patrimonio de los ciudadanos por los tributos, y el problema que acarrearía la aplicación de la caducidad de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa por subsidiariedad; y eventualmente en el futuro por norma expresa en el Proyecto del Código Orgánico General de Procesos.

b) Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador.

La hipótesis parte de un fallo de la Corte Nacional de Justicia en la Resolución No. 188-2010 que niega una acción objetiva cuyos efectos existen en la actualidad (Tasa de Seguridad Ciudadana), generando un primer precedente de que en aplicación del artículo 14 del Código Tributario, utilizar la supletoriedad, como método de integración jurídica y declarar que en la acción objetiva tributaria opera la caducidad de tres años determinada en el Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.

El trabajo contiene bibliografía en doctrina la cual fue solicitada dentro de la revisión, sin embargo a pesar de existir fuentes jurisprudenciales importantes, hubiera sido deseables que se incorporen.

d) Contenido argumentativo de la investigación (la justificación de la hipótesis planteada).

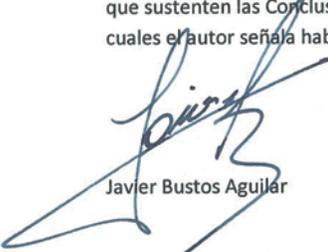
La investigación cumple los parámetros determinados en el plan de tesis; con una dificultad agregada y que puede complicar la lectura cuando se analiza la caducidad y sus efectos; junto con los *argumentos de fondo*, de la acción de impugnación como tal. Con argumentos y principios que son al fondo del tema y *a priori* no necesarios a la investigación; aunque al final parece que no pueden separarse los temas, ya que solo así se permitirá entender al lector; si la



caducidad es procedente a la luz de la metodología recomendada por autores como Lorenzetti y Atienza. Sobre los cuales los informantes valorarán si el mismo es completo y adecuado para llegar a las Conclusiones expuestas por el autor de la Tesina.

e) Cumplimiento de las tareas encomendadas a lo largo del desarrollo de la investigación.

Fueron informados al autor errores de ortografía y redacción, así como la incorporación de bibliografía que sustenten las Conclusiones a las que llega, y no queden como simples criterios y percepciones; los cuales el autor señala haberlos incorporado y agregado a su análisis.



Javier Bustos Aguilar

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma:

-----

Nombre: Jonathan David Mosquera Valdiviezo

C. I.: 1718832239

Fecha: Quito, diciembre de 2014

## DEDICATORIA

Hay muchas personas a las que quisiera dedicar este trabajo, pues todos han sido parte de mi vida universitaria y de alguna manera han contribuido a forjar el modo de pensar que hoy en día mantengo dentro de mí ser. Definitivamente me faltan páginas para nombrar a todas las personas que deberían estar consideradas en esta parte, que es una de las más importantes de mi trabajo, sin embargo, de todas quiero resaltar a mi madre y mi padre, quienes me han impulsado y apoyado en todo lo que he realizado en mi vida. A mis hermanos, que son un pilar fundamental en la base de mi confianza. A mi mujer, que me ha ayudado a encontrar el camino para cumplir mis sueños, y a mi hijo, quien me ha hecho una persona muy feliz y me ha dado la fuerza necesaria para emprender nuevos retos. Dedico mi trabajo a todos ellos, quienes han compartido mucho mis pensamientos día tras día en cada reunión, en cada conversación y que han tenido la paciencia para escuchar lo que pienso y entender lo que siento.

En especial a mi madre y a mi padre, quienes saben cuánto he trabajado en todo esto...

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi familia, amigos, profesores y todas las personas que de alguna manera han hecho posible que este trabajo sea realizado. A la Universidad San Francisco de Quito por permitirme ser parte esa institución durante mis años de estudio, y por brindarme el conocimiento más importante que un estudiante puede adquirir, el aprender a ser una persona consciente de lo importante que es el estar preparado para enfrentar una vida llena de obstáculos y problemas que debemos superar día tras día, con una actitud positiva y con un fuerte temperamento para no caer ante las adversidades.

## RESUMEN

El 31 de diciembre de 2002 se publica en el Registro Oficial 735 la ordenanza municipal 0079, que establece la Tasa de Seguridad Ciudadana para todos los ciudadanos propietarios de bienes inmuebles dentro del Distrito Metropolitano de Quito. Esta tasa obliga a todos los ciudadanos que tienen dominio sobre bienes inmuebles en la ciudad de Quito a pagar un monto de manera obligatoria que únicamente depende del sector dónde se ubica el bien inmueble.

Un ciudadano reclama la ilegalidad de la “Tasa de Seguridad Ciudadana” interponiendo una acción objetiva basada en que no se trata de una tasa, ya que el pago es obligatorio y el beneficio no es cuantificable, sino que se trata de un verdadero impuesto y como tal, debía ser creado por una ley, en el Congreso Nacional de ese entonces.

El Tribunal Distrital que avoca conocimiento de este caso resuelve enviar el tema a la Corte Nacionalidad debido a que este proceso lo debe sentenciar el Tribunal Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

El tribunal Contencioso Tributario utiliza una norma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo de manera supletoria al Código Tributario y niega la demanda al ciudadano debido a que han transcurrido más de tres años desde que la Ordenanza fue publicada en el Registro Oficial. La conclusión final de la Corte se refiere a que ni siquiera se debe examinar el fondo del asunto, pues las acciones objetivas en general tienen un plazo de tres años para ser reclamadas, y como la acción que se planteó es una acción objetiva con la única variable de que se trata del ámbito tributario, el plazo de todas las acciones objetivas es el mismo.

El argumento de la Corte Nacional de justicia deja un precedente importante en la legislación ecuatoriana debido a que se blindó de manera invulnerable todas los actos administrativos normativos dando un lapso de tiempo demasiado corto para poder presentar una acción, de tal manera que una vez que se publica un acto normativo los ciudadanos solamente disponemos de tres años para darnos cuenta de cualquier ilegalidad, si dejamos pasar ese tiempo se entenderá negligencia del ciudadano y estaremos obligados a cumplir el acto normativo el resto de nuestras vidas a pesar de saber que ese acto normativo nació con un vicio de nulidad o cualquier ilegalidad.

Pienso que la caducidad de las acciones objetivas en materia tributaria no existe, pues el legislador no incluyó un tiempo de caducidad dentro del Código Tributario debido a que ese tiempo no debe existir. Los ciudadanos tenemos derecho a reclamar contribuciones impuestas de manera ilegal o que vulneren alguno de nuestros derechos en cualquier tiempo, sin importar cuándo nos demos cuenta de la ilegalidad, pues el tiempo no puede subsanar los actos normativos que nacieron ilegales y peor aún, las Cortes no pueden hacer reverencia a estos tributos que perjudican a todos los ciudadanos.

## ABSTRACT

In December 31, 2002. Was published an Ordinance which sets the “Tasa de Seguridad Ciudadana” for all citizens own real estate in the Metropolitan District of Quito. This rate requires all citizens who have ownership of real estate in the city of Quito. They have to pay a mandatory amount so that only depends on the place where the property is located.

A citizen calls the illegality of the "Tasa de Seguridad Ciudadana" interposing an objective action based in the following argument. It is not a “rate”, since payment is required and the benefit is not quantifiable, but it is a real tax. That is why should be created by a law, from the National Congress.

The Court denies citizens demand because more than three years have passed since the Ordinance was published in the Official Gazette. The argument of the Court concerned should not even consider the merits because the objective shares generally have a term of three years to claim it, and as the action that emerged is an objective action with the sole variable that is the tax field, the term objective of all actions is the same.

The argument of the National Court is creating an important precedent in Ecuadorian law. Because it is, being allowed that rights are broken. There are too short time to file an action, so that once publishes a legislative measure citizens only have three years to realize any illegality action, if we spend that time means negligence citizen and be obliged to meet the normative act the rest of our lives despite knowing that this normative act born a defect of nullity or illegality.

I think the expiration of objective actions on taxation does not exist because the legislature did not include an expiration time in the Tax Code. Since this time should not exist. Citizens have a right to claim contributions imposed illegally or violate any of our rights at any time, regardless of when we realize the illegality, because time cannot cure the normative acts born illegal and worse, the courts cannot do reverence to these taxes that hurt all citizens.

## ÍNDICE

<b>CAPITULO I</b> .....	18
<b>1.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN OBJETIVA, LA CADUCIDAD</b> .....	18
<b>1.1.1 LA ACCIÓN</b> .....	18
<b>1.1.2 EL INTERÉS LEGÍTIMO, INTERÉS DIRECTO, LEGITIMACIÓN</b> .....	28
<b>1.1.3 LA CADUCIDAD</b> .....	34
<b>CAPITULO II</b> .....	43
<b>2.1 ANÁLISIS DE LA SENTENCIA No 188 2010 DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA (Aplicación del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo en lo tributario)</b> .....	43
<b>2.1.1 HECHOS DEL CASO</b> .....	43
<b>2.1.2 ARGUMENTOS DEL MUNICIPIO DE QUITO</b> .....	45
<b>2.1.3 ARGUMENTOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> ...	46
<b>2.1.4 ANÁLISIS DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA EN EL CASO No 188 2010</b> .....	47
<b>CAPITULO III</b> .....	51
<b>3.1 ANÁLISIS DE LA CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA, ADMINISTRATIVA Y CONSTITUCIONAL</b> .....	51
<b>3.1.1 ANÁLISIS DE LA CADUCIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR</b> .....	52
<b>3.1.2 CÓDIGO TRIBUTARIO</b> .....	54
<b>3.1.3 DERECHO ADMINISTRATIVO</b> .....	68
<b>3.1.4 CADUCIDAD DE LAS ACCIONES CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA</b> .....	71
<b>3.1.5 PROYECTO DE CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO</b> .....	74
<b>3.1.6 LEGISLACIÓN COMPARADA</b> .....	79
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	81
<b>4.1 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	81
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	85
<b>PLEXO NORMATIVO</b> .....	88
<b>JURISPRUDENCIA</b> .....	89

## Introducción

En la universidad San Francisco de Quito, uno de sus profesores (Javier Bustos Aguilar) encargados de los consultorios jurídicos universitarios, inicia una demanda de nulidad de la Ordenanza Metropolitana 0079, Capítulo XI, artículo III. 130A, que hace algunos años había creado la Tasa de Seguridad Ciudadana, en contra del Ilustre Municipio Metropolitano de Quito.

Esta acción, que se inició en 2010, se realizó con el objetivo de que se declare la nulidad de la Tasa de Seguridad Ciudadana, y por lo tanto que se la considere inexistente, pues a juicio del actor existió falta de legalidad al momento de su creación. La tasa, creada por el Concejo Metropolitano de Quito, en realidad tenía los efectos de un verdadero impuesto, solamente llevaba el nombre de “Tasa”, pero sus efectos repercutían como una obligación tributaria y no como un servicio opcional cuantificable y tangible para la ciudadanía, de manera que no debía llamarse “Tasa”, sino más bien “Impuesto”, así el órgano creador no debía ser el Ilustre Municipio de Quito, sino la Asamblea Nacional.

El Tribunal de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador no tardó mucho en resolver el caso a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, quién sostenía que ya no es posible hacer una demanda en contra de este acto normativo ya que han pasado más de tres años desde su creación, y que si se hace una analogía entre el derecho tributario y la ley de lo contencioso administrativo, veremos que el contribuyente, ciudadano, o habitante, solo dispone de este tiempo antes de que caduque su derecho de accionar en contra de estas normas objetivas. El proyecto de Código General Del Proceso, en su artículo 202 prevé el mismo plazo para la presentación de estas acciones, lo que hace pensar que para el futuro se ratificaría la idea de que solo se dispone de tres años para impugnar e intentar anular una norma de carácter objetivo (Corte Nacional de Justicia, 2013).

El Ecuador es un Estado de Derecho en el que los habitantes creamos normas jurídicas en base a la soberanía del pueblo prevista en el Artículo 1 de la Constitución (Constitución de la República del Ecuador, 2008), con el fin de organizarnos y sentirnos seguros por el bien propio y el de la comunidad. Hay veces en las que el estricto cumplimiento de las normas generan visiones interpretativas distintas entre cada uno de los habitantes. Los estudiantes del

derecho, los profesores, los abogados y los jueces se encuentran en una constante búsqueda de la perfección jurídica para lograr hacer de todas, una interpretación que satisfaga las necesidades de al menos la mayor parte de personas, que sin tratarse de una interpretación unánime, demuestre la aceptación de las mismas; sin embargo este trabajo no ha sido una tarea fácil, pues cada persona, cada jurisconsulto y cada interés ha venido generando su propia idea de los preceptos que regulan a nuestra nación. Pueden cambiar los gobiernos, pueden cambiar los ideales políticos de un país entero, y con estos acontecimientos cambia la manera de interpretar las normas. Es por esto que la dinámica del derecho se ha convertido en una variable dependiente de la ideología política que se maneja en cada etapa gubernamental. Es decir que cada vez que se cambia un gobierno, ya sea por elecciones políticas o de cualquier otra manera, se tiende a cambiar las normas de derecho que rigen a todo el país. Hoy en día nos vemos ante una interpretación normativa que tiende a moldear las normas a conveniencia de los distintos organismos del Estado Central, que cada día se fortalece y desplaza con toda su fuerza a la interpretación de las normas de manera libre y sin ataduras a conveniencias ideológicas o políticas. Es el caso de la sentencia 188 2010 en el que los jueces deciden interpretar la norma jurídica a conveniencia del Municipio de Quito para, de esta manera (en mi opinión), seguir cobrando la Tasa de Seguridad Ciudadana a todos los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito.

El tema principal a tratar dentro de este trabajo es el tiempo que debe transcurrir para que se limite a las personas su derecho a ejercer acciones objetivas (Nulidad) en contra de actuaciones normativas de parte de la Administración Pública en temas Tributarios que se podrían considerar ilegales. Es decir, mi trabajo investigativo se encargará principalmente de responder a estas tres preguntas puntuales: ¿Puede ser subsanado por el paso del tiempo algo ilegal? ¿Dentro de cuánto tiempo se subsanan las ilegalidades? ¿Es necesario establecer un tiempo de caducidad para ejercer acciones en contra de una norma que nació ilegal o inconstitucional? Respuestas que serán tratadas sobre todo en la parte final de este trabajo.

En principio la respuesta sería que algo ilegal no podría ser subsanado por el paso del tiempo, no es el caso en el que aplique la prescripción o la caducidad, que serán estudiados a su tiempo, ya que de éstas, de alguna manera se entiende que la parte afectada hace una especie de aceptación del derecho ajeno que se crea por la inactividad, y se crea este derecho

de manera justa, para precautelar el trabajo de uno y el desinterés de otro, sin ser este interés algo ilegal, pues la ley lo prevé como cierto. Ahora bien, la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador ha mostrado una visión totalmente distinta y ha sostenido en sentencia indirectamente que lo ilegal se subsana por el paso del tiempo<sup>1</sup>, que este tiempo es de tres años para el derecho administrativo, y que haciendo una analogía entre los dos conceptos, y utilizando como puente la supletoriedad de las normas prevista en el artículo 14 del Código Tributario, este tiempo le aplica a las acciones objetivas en materia tributaria.

En esta tesina se expondrá dos interpretaciones diferentes acerca de la caducidad de las acciones objetivas en derecho tributario, debido a una supuesta subsidiariedad que se presenta gracias a una interpretación de la Corte Nacional de Justicia en la que se hace una analogía con el derecho administrativo ecuatoriano.

La primera interpretación se trabajará desde el punto de vista de los jueces de la Corte Nacional y el Ilustre Municipio Metropolitano de Quito, que ha sido totalmente ratificado por los jueces ecuatorianos. Esta interpretación se basa en el modelo expuesto por el numeral 7 del artículo 18 del Código Civil ecuatoriano que dice que “a falta de ley, se aplicarán las que existan sobre casos análogos” (Código Civil, 2005)

La segunda interpretación se realizará en base al punto de vista crítico y bibliográfico de la norma jurídica, para esto se atenderá al numeral 1 del artículo 18 del Código Civil, que dice que “cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu” (Código Civil, 2005), además se utilizará doctrina muy interesante acerca del tema de la interpretación y de la racionalidad judicial, de modo que sea la ciencia del derecho en general el encargado de explicar en determinada manera la interpretación normativa de los diferentes artículos que se propondrá a continuación, así podremos llegar a la conclusión de que las acciones objetivas en materia tributaria no tienen un plazo de caducidad debido a que no se puede subsanar las ilegalidades por el simple paso del tiempo. En el caso de la prescripción y la caducidad, ambas están tipificadas en las diferentes leyes de las

---

<sup>1</sup> Si bien la Corte Nacional no expresa en sentencia que lo ilegal se subsana por el paso del tiempo, en la práctica lo hace, reconoce que el paso del tiempo hace que las acciones en contra de actos normativos no puedan ser resueltas de fondo, ya que el derecho del accionante ha caducado. Este caso se estudiará detalladamente en el capítulo segundo de este trabajo, y se lo comentará en el cuarto.

materias que tratan, éstas prevén situaciones específicas, de tal manera que lo que se subsana no es una ilegalidad, sino que se prevé un hecho legal en el que se gana, se pierde, o se suspende un derecho.

Para realizar este estudio será necesario hacer un análisis exhaustivo de tres puntos principalmente:

El primero se refiere a la naturaleza jurídica de la acción objetiva y su diferenciación con la acción subjetiva, en este punto se expondrá la definición de acción objetiva, se aclarará el tema del interés y la legitimidad de las personas para iniciar estas acciones en contra de la Administración Pública y se hablará de la caducidad.

El segundo punto a analizar, una vez concluida la explicación de la acción objetiva, es el criterio de la Corte Nacional de Justicia mediante el estudio de la sentencia No 188 – 2010 que se dictó en a favor del Ilustre Municipio Metropolitano de Quito en el año 2011, sentencia en la que se establece un período de tres años como tiempo máximo para que los ciudadanos o los interesados actúen en contra de las ordenanzas municipales. Cabe indicar que este trabajo utilizará esta sentencia únicamente como referencia acerca de la tendencia interpretativa de la Corte Nacional de Justicia en cuanto a la caducidad de las acciones objetivas en materia tributaria, por esta razón no se discutirá el fondo de la misma.

Finalmente se analizará la caducidad de las acciones objetivas en derecho tributario, administrativo y constitucional, para dar una conclusión acerca de la interpretación normativa de los jueces ecuatorianos. Se hará mucho énfasis en el tema de la supletoriedad y compararemos nuestra legislación y sobre todo el Proyecto de Código General del Proceso con la ley de la materia colombiana, ya que el proyecto ecuatoriano maneja la misma tesis de los jueces de la Corte Nacional de Justicia y la normativa colombiana maneja la tesis que se propone en este trabajo.

La primera norma objeto del análisis es la Constitución de la República del Ecuador, la segunda es el Código Tributario, que no prescribe disposición alguna acerca de la caducidad de las acciones objetivas que se interpongan en contra de actos normativos en materia tributaria. En este punto se tratará la necesidad de la existencia de un plazo de caducidad para

estas acciones. La única norma que ha utilizado la Corte Nacional de Justicia para establecer un tiempo de caducidad es aquella (Artículo 14 del Código Tributario) que habla acerca de la supletoriedad del derecho administrativo en lo que el Código Tributario no prescriba.

La tercera norma es de carácter administrativo, se trata del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que dice que se puede proponer una acción de nulidad en contra de actos objetivos dentro de un plazo de tres años.

Los artículos 2 y 3 del Código Tributario; los artículos 10, 11, 76 y 173 de la Constitución; los principios de legalidad, reserva de ley, debido proceso, acceso a la justicia, entre otros, serán analizados en este trabajo ya que se presentan como las normas infringidas por la Corte Nacional de Justicia al aplicar por supletoriedad el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en materia tributaria.

A demás revisaremos brevemente el proyecto de Código Único del Proceso y lo compararemos con la legislación de la materia en Colombia, pues resulta interesante analizar los plazos de caducidad de acciones objetivas que se manejan en Colombia.

Durante este trabajo se analizarán estas normas principalmente, sin embargo no son las únicas, en varias ocasiones necesitaremos hacer un breve análisis de normas de todo tipo, pues el ordenamiento jurídico es un conjunto de principios y normas jurídicas que se entrelazan para establecer un todo coherente y lógico que permite el estudio de la ciencia del derecho y la aplicación del mismo a los casos concretos que se van originando día tras día en el mundo jurídico ecuatoriano.

Este tema comprende nociones de derecho procesal en general, de derecho tributario, de derecho administrativo y de derecho constitucional ecuatoriano. Se trata de una discusión muy particular y atractiva que generará interés en cuanto a la Tasa de Seguridad Ciudadana que se cobra anualmente conjuntamente al Pago del Impuesto Predial en el Distrito Metropolitano de Quito, en la realidad de los plazos que se manejan en Ecuador en cuanto a la caducidad de las acciones objetivas, y de cómo se podría utilizar, de manera justificada por la ley, el ordenamiento jurídico para crear todo tipo de normas sin importar si estas cumplen los requisitos legales y constitucionales exigidos en el sistema jurídico ecuatoriano. Sobre todo,

en esta tesina, se intentará sacar a la vista el poder que, ilegalmente, se le puede estar entregando a la Administración Pública al permitir analogías y supletoriedad sin la vigilancia de los principios básicos del derecho ecuatoriano, pues si no se revisa adecuadamente se estaría haciendo una reverencia a la aplicación de normas indebidas al azar y exceso de poder para el Estado. Por esta razón solicito muy comedidamente al lector de esta tesina, que la estudie de manera imparcial y que esté atento a los llamados de atención a la excesiva influencia Estatal que, de una u otra manera, hoy en día sin darnos cuenta, o tal vez si, vivimos los ecuatorianos cotidianamente.

## CAPITULO I

### 1.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN OBJETIVA, LA CADUCIDAD

#### 1.1.1 LA ACCIÓN

En este capítulo se tratará a la acción desde un punto de vista procesal para explicar la misma dentro del ámbito del derecho tributario y dentro del derecho administrativo. Es de suma importancia revisar cuidadosamente la definición de acción en el derecho en general para así entrar por completo a realizar la diferenciación entre los derechos objetivos y los derechos subjetivos, consecuentemente se podrá diferenciar a las acciones subjetivas de las objetivas para poder entender con mayor precisión las razones de la caducidad de una u otra modalidad. Además, en este capítulo se presentará a la legitimación y al interés directo o indirecto que tienen las personas para impugnar judicialmente los actos normativos expedidos por la Administración Pública, y más concretamente sus actuaciones normativas, ya sean estas administrativas o tributarias. Finalmente se analizará a la caducidad de las acciones y el efecto que se produce al caducar un derecho.

#### *Definición*

Antes de estudiar doctrinariamente el significado de la acción es necesario hacer un breve análisis de lo que dice la Constitución y la legislación ecuatoriana en general acerca de este concepto fundamental del derecho.

El artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador, en el número uno, dice que “los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual y colectiva ante las autoridades competentes”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Este artículo denota la necesidad de la existencia de una autoridad competente que recepte las peticiones de los ciudadanos. Es muy importante destacar que la acción se ejerce gracias a que existe un ente que se encarga de escuchar la necesidad del ciudadano o de los afectados. La Constitución ecuatoriana, de manera muy general, da las pautas de lo que podríamos entender como acción.

La legislación no define específicamente a la acción, sin embargo la trata de manera que podemos entenderla mediante el estudio de diferentes normas. Por ejemplo el Código de Procedimiento Civil en su artículo 64 dice que “Todo juicio inicia con una demanda” (Código de Procedimiento Civil, 2005) y más allá, en el artículo 66, el mismo código dice que “Demanda es el acto en que el demandante deduce su acción o formula la solicitud o reclamación que ha de ser materia principal del fallo” (Código de Procedimiento Civil, 2005). En esta cita podemos concluir que la acción no es lo mismo que la demanda, y que con ella empieza el proceso. Además nos damos cuenta de que la acción viene a ser el acto que pone en movimiento el aparato jurisdiccional en un principio.

Para una mejor comprensión de lo que quiere decir la palabra acción en términos jurídicos es necesario examinar la doctrina que la ha tratado exhaustivamente, solo de esta manera se podrá hacer una conclusión y una definición propia del concepto jurídico de acción.

A lo largo de la historia los conceptos jurídicos se han venido modificando. Con el paso del tiempo las palabras cobran diversos sentidos. Evolucionan de la misma manera que evoluciona el derecho. Hoy en día podemos encontrar diferentes ramas del derecho, y en cada una de estas divisiones se pueden encontrar conceptos similares, pero con diferente aplicación. Este es el caso del concepto de acción, que si bien tiene un significado muy parecido en todas las ramas del derecho, se modifican las maneras de su aplicación dependiendo de la rama de la que estemos tratando. Por ejemplo, el tiempo de prescripción de la acción para demandar un delito penal es totalmente diferente a la prescripción de la acción por reclamo o reivindicación de un inmueble. El primero se refiere a un tiempo no determinado que puede ser uno o varios años dependiendo de la pena, (Código Orgánico Integral Penal, 2014) el segundo en cambio se refiere a un tiempo establecido de 5 años exactos para la prescripción ordinaria de un inmueble. (Código Civil, 2005) Las acciones son ejercidas de diferentes maneras según la rama de que se trate y en base a esto se demanda ante un juez diferente, se establece diferentes requisitos, etcétera, lo que hace que la acción tenga diferentes connotaciones en cada rama del derecho.

Ahora bien, el concepto en estudio de ninguna manera puede ser visto de forma aislada, de rama en rama, sin antes estudiarla como un todo. Si bien el orden jurídico tiene distintas

divisiones del derecho que de una u otra manera modifican la forma de aplicación de las acciones a cada caso concreto, ésta, a lo largo de la historia, se ha venido combinando para así ser parte del derecho en general, de tal manera que el concepto de acción no deja de ser uno solo.

Es imposible estudiar la acción dentro del derecho tributario y del derecho administrativo sin antes entender bien lo que significa la acción en el derecho civilista de Savigny, Carnelutti o Guasp, entre muchos otros, que dieron paso a la creación de una serie de debates acerca del significado de este concepto y que han logrado hacer que estos términos jurídicos se manejen en conjunto en las diferentes ramas del derecho, pues han evolucionado de tal manera que se complementan unos con otros.

Alfredo Rocco sostiene fielmente que al hablar de acción se está tratando a un derecho subjetivo público que el ciudadano ejerce en contra del Estado. Pues éste tiene la potestad de ejercer la actividad jurisdiccional para terminar con la incertidumbre de un derecho que se le ha estado lesionando (Rocco, 1945, pág. 127).

Goldschmidt le da gran importancia a la función del Estado cuando se ejerce la tutela jurídica, pues el actor o dirige la acción (O petición) en contra del Estado para obtener de éste una sentencia favorable que recaerá sobre el demandado. (Goldschmidt, 1936, págs. 96,97)

Muchas discusiones históricas de carácter filosófico se han presentado a lo largo de los tiempos para tratar de definir a la acción. Es difícil saber si la acción es un derecho subjetivo o material, si es un derecho concreto o abstracto, si es potestativo, si es público o privado. Sin embargo hay autores que estudian muchos de estos debates y llegan a conclusiones que dilucidan razonablemente estas discusiones filosóficas.

Luego de hacer un largo estudio de los distintos intentos históricos por definir a la acción, Fernando De la Rúa concluye diciendo que ésta es el “poder jurídico de formular pretensiones”, y que estas pretensiones pueden ser “de contenido público y de contenido privado”, dependiendo de la situación. (Rúa, 1991, pág. 65)

Alsina dice que la acción “es un derecho público subjetivo mediante el cual se requiere la intervención del órgano jurisdiccional para la protección de una pretensión jurídica”. Aclara

además que las acciones solo nacen como consecuencia de “haber asumido el Estado la función jurisdiccional”. (Alsina, 1963)

Una vez que se han establecido dos definiciones importantes que se han venido generando gracias al estudio de varios escritores de altísimo renombre, cabe contraponer estas dos opiniones (La de De la Rúa y la de Alsina) para así obtener una propia acerca de la acción en general. Para esto se analizará brevemente algunos aspectos importantes de los dos escritores.

En primer lugar salta a la vista de cualquier jurisconsulto el hecho de que De la Rúa define a la acción como un poder mientras que Alsina la define como un derecho público subjetivo. Si miramos a la acción desde el punto de vista de Alsina, es decir, como un derecho público subjetivo y no como un poder, notaremos una diferencia muy importante ya que si se define a las acciones como un derecho se implica tácitamente una contraprestación de quien la ejerce, es decir que existe un derecho y a la par una obligación que debe satisfacer ese derecho. Bajo esta tesis se puede pensar que quien ejerce su derecho de acción tiene pendiente una obligación (O ya ha cumplido con su obligación), mientras que si miramos a la acción desde el punto de vista de De la Rúa, tenemos a un accionante que no tiene ninguna contraprestación, sino únicamente el poder de iniciar toda una maquinaria jurídica en contra de alguien en favor de su (La del accionante) pretensión.

Como opinión propia hay que destacar que tanto la definición de De la Rúa como la de Alsina son válidas en este estudio, pues la acción puede ser concebida como un poder de las personas ya que hay muchas situaciones en las que no existe otra contraprestación, por ejemplo demandas en caso de incumplimiento de un contrato de donación o el contrato de venta con pacto de retroventa. Esta tesis se puede aplicar a una demanda en la que el demandado sea el Estado, en la que el ciudadano tiene el poder de ejercer demandas contra él y no presenta contraprestación alguna.

Ahora bien, la tesis que maneja Alsina también es valedera, pues la acción debe ser vista como un derecho subjetivo ya que, si la ley contempla un derecho a favor de una persona determinada y a esta se le niega la facultad de accionar, se estaría vulnerando un derecho subjetivo con respecto a esta persona, y quedaría pendiente una obligación. Esta tesis trabaja con la idea de que todo derecho tiene del otro lado una obligación.

La definición de la acción como un concepto jurídico no es una tarea fácil. Durante toda la investigación exhaustiva que se ha hecho al momento de realizar este trabajo no se ha encontrado una tesis única que tenga la venia de todos los autores. Está claro que con el paso del tiempo se ha discutido diferentes puntos de este concepto y no se ha llegado a un consenso en el que todos los juristas estén de acuerdo. Parecería ser que hoy en día se estudia a la acción dejando en el limbo una respuesta acertada y única que permita al estudiante de derecho memorizar la definición de la acción. Calamendri, en su libro *Instituciones del Derecho Procesal Civil* se cuestiona qué tan trascendentes son las teorías que han intentado definir a la acción y cuál de estas sería la teoría que deberían preferir los juriconsultos. (Calamendri, 1986, pág. 252) Al igual que la falta de respuesta al concepto único de acción, responder a Calamendri no es tarea fácil, sin embargo pensamos que la trascendencia de las distintas teorías que se manejan en torno a la acción resalta mucho sobre el entendimiento del derecho actual. Innumerables teorías se dieron debido a que innumerables pensadores trataron de perfeccionar este concepto. A esto hay que sumarle el tiempo en el cual se ha discutido entre cada nueva teoría o modificación. Las discusiones y los debates sobre este tipo de conceptos son muy importantes para la historia humana y para el presente, pues día tras día intentamos mejorar la aplicación de la ley mediante el entendimiento del derecho en general. Para finalizar la cuestión de Calamendri cabe indicar que no existe determinada teoría que deban preferir las personas apegadas al derecho, sino que más bien éstas deben forjarse en su interior, en base a las demás teorías, la idea que mejor le parezca de lo que es la acción.

Si bien no es fácil aventurarse a hacer un concepto de acción, de manera general, pienso que son la manera que tienen las personas jurídicas o naturales de hacer cumplir un derecho que se ha reconocido en la ley, en los contratos, en los cuasicontratos o en los delitos. Todos los derechos tienen una contraprestación, una obligación que alguien, un tercero, debe cumplir, esa es la razón de accionar, de poner en marcha la función judicial de un Estado para que aquel que está obligado a cumplir una obligación y no lo ha hecho, cumpla mediante la

coerción y la coacción que puede ejercer el Estado sobre las entidades o personas que no estén dispuestas a satisfacer el derecho que se ha “ofrecido”<sup>2</sup> a otra persona.

Una vez que hemos explicado a la acción dentro del derecho en general, es momento de ver y estudiar a la acción únicamente dentro del campo procesal administrativo. Roberto Dromi, en su libro *Derecho Administrativo*, habla acerca de la acción diciendo que “el particular afectado por un acto administrativo recurre - contra él - administrativamente y, agotada esa vía, puede acceder a la judicial, interponiendo una acción”. Desde esta perspectiva Dromi diferencia a la acción con el recurso, deja de manera clara que la acción procede judicialmente y no en vía administrativa. La palabra acción, en derecho administrativo, “abre una perspectiva de amplia revisión, teniendo en cuenta que ha sido, en ese sentido, un poco como sinónimo de derecho que invoca o decide invocar, o tener, o titularizar el accionante” (Dromi, *Derecho Administrativo*, 2000, págs. 1254,1255)

En Ecuador tenemos varios tipos de recursos, sin embargo es necesario separar a estos en dos: el primero es el recurso administrativo, este se da dentro de la vía administrativa y se lo hace ante la misma Administración Pública:

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.

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.” (Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002)

El segundo es el recurso contencioso administrativo, que se lo hace una vez terminada la vía administrativa, en vía judicial:

El recurso contencioso - administrativo puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las

---

<sup>2</sup> Utilizo la palabra **ofrecido** haciendo referencia a que tanto el Estado al hacer una ley, decreto o reglamento, como las personas al hacer un contrato, se obligan a favor de otra persona y le otorgan un derecho que debe ser cumplido en el momento oportuno.

personas jurídicas semipúblicas, que causen estado, y vulneren un derecho o interés directo del demandante. (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 1968)

Roberto Dromi, cuando explica a la acción, hace referencia a los actos administrativos, pues él engloba a todas las “actuaciones y declaraciones administrativas unilaterales y bilaterales, individuales y generales, con efectos directos e indirectos”, dentro del mismo concepto de actos administrativos, dejando solamente en existencia dos formas jurídicas: “acto y hecho administrativo”. Por lo tanto, según Roberto Dromi, los reglamentos, contratos, actos de simple administración y actos administrativos son parte del concepto amplio de Acto administrativo. (Dromi, Derecho Administrativo, pág. 354)

Cuando Roberto Dromi se refiere a los actos administrativos se está refiriendo al órgano productor de los mismos, deja claro que las acciones proceden en contra del órgano que produce estos actos, que a su vez pertenece al Estado, por esta razón la principal diferencia de una acción civilista y una de derecho administrativo es que ésta no va dirigida frente a un particular, sino frente al Estado.

De todas estas definiciones que se han dado de las acciones se saca como conclusión que la acción viene a ser el poder o facultad de ejercer un derecho subjetivo que hace que se ponga en marcha el sistema jurídico para hacer valer en contra de alguien un derecho prescrito en la ley. La diferencia principal que existe entre las acciones civiles, penales y administrativas gira en torno a la aplicación de la rama del derecho que se esté utilizando. Sin embargo hay que destacar que en derecho administrativo la acción persigue a un sujeto pasivo totalmente distinto al de la rama de lo civil y de lo penal, en derecho administrativo el demandado es el Estado y no un ente particular o un individuo natural. La acción es un derecho, y como consecuencia de esto puede ser ejercido por cualquier persona, siempre y cuando justifique las razones por las cuales se la utiliza. Las acciones se manifiestan cuando se vulnera un derecho o se incumple una obligación. El titular de la acción es el afectado o interesado, y este puede ser una persona natural o jurídica, y el número de personas que pueden ejercer la acción depende del número de afectados en cada caso concreto.

### *Diferencia entre Acción Objetiva y Acción Subjetiva*

Sería imposible explicar la diferencia entre las acciones objetivas y las subjetivas si no se hace un breve análisis de lo que se entiende por derecho objetivo y derecho subjetivo, ya que tanto las acciones objetivas como las subjetivas atacan a las vulneraciones de los diferentes derechos que tienen las personas. De esta manera, las acciones objetivas tienen que ver con los derechos objetivos y las acciones subjetivas con los derechos subjetivos.

El derecho objetivo puede ser definido como un conjunto de normas jurídicas que se caracteriza principalmente por ser imparcial, así, lo objetivo es la disposición normativa en sí, que busca la igualdad de oportunidades de las personas ante las mismas situaciones jurídicas y que propone un obstáculo externo al que todas las personas se encuentran sometidas. El derecho objetivo es el derecho que se encuentra tipificado en la norma jurídica y su aplicación es de carácter “erga omnes”<sup>3</sup>, es decir que vela por el bien jurídico de todas las personas en general. Un claro ejemplo de derecho objetivo es el Código Tributario, el Código Penal, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo o el Código Civil, entre otros, y todas aquellas normas descriptivas, ejemplificativas, etcétera... que sean de carácter general, que de alguna manera nos afectan a todos. Ahora bien, frente al derecho objetivo encontramos siempre un derecho subjetivo, que representa una facultad o un poder que las personas individualmente tienen a su disposición. Todo aquello que sea catalogado como subjetivo quiere decir que depende de una persona, que esta puede disponer de ese derecho subjetivo bajo el único requisito de su voluntad. (Puy, 2014) Las garantías previstas en varios artículos de la Constitución ecuatoriana son un claro ejemplo de derechos subjetivos. El artículo 32 de nuestra Carta Magna dice lo siguiente:

La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas,

---

<sup>3</sup> Utilizo este término latino para referirme al carácter general que persiguen los derechos objetivos. Quiere decir que la aplicación de un derecho objetivo se da para todos los sujetos o personas jurídicas por igual.

acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional (Constitución de la República del Ecuador, 2008.)

Si analizamos este artículo podemos ver que el Estado ofrece algunos derechos a todas las personas, de manera que cada una de las personas tiene la posibilidad de reclamar estos derechos al Estado. El derecho subjetivo le pertenece a cada individuo. Cada uno de los habitantes del Estado Ecuatoriano tiene derecho a la salud de alta calidad, de manera que posee toda facultad de demandar el cumplimiento de ese derecho a quien se lo está quebrantando. El derecho subjetivo es el que me pertenece y puedo hacerlo valer en contra de quien me lo está vulnerando.

Tomando en cuenta que se ha hablado de acción como un derecho subjetivo que pone en marcha la función judicial, este derecho subjetivo puede ser utilizado para atacar vulneraciones que se generen debido a normas jurídicas de carácter general o erga omnes. Estas acciones son las llamadas acciones objetivas. El fin principal de las acciones objetivas es deshacer la ilegalidad o cualquier vicio de nulidad absoluta o relativa de una norma jurídica que no esté acorde al ordenamiento jurídico que protege a los individuos.

En 2009 la Corte Nacional de Justicia hace un estricto análisis de lo que considera como acción objetiva y acción subjetiva, contrapone a estas dos acciones diciendo que la una es una acción de plena jurisdicción o subjetiva y la otra es acción de nulidad u objetiva:

El análisis de las disposiciones de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que el recurrente estima infringidas, lleva a comparar los recursos contenciosos administrativos de plena jurisdicción o subjetivo, y de anulación u objetivo. El de plena jurisdicción o subjetivo, ampara, protege y garantiza el derecho subjetivo del recurrente que hubiera sido negado, desconocido o no reconocido, en todo o parte por la administración, mediante un pronunciamiento de voluntad que se concreta en el acto administrativo del que se trate. Por tanto, cuando versa sobre situaciones individuales y concretas no solo que se concede al agraviado el derecho abstracto para alcanzar el restablecimiento de la legalidad, sino, además, el de obtener de la administración la reparación del daño concreto que le hubiese infringido en su derecho subjetivo. El recurso de anulación u objetivo, en cambio procede contra actos creadores de situaciones generales, impersonales y objetivas que miran al interés de la colectividad en la conservación del orden jurídico general; preserva la norma jurídica objetiva superior vulnerada por el acto administrativo que siendo de jerarquía inferior

tiene un alcance "erga omnes" como un reglamento, ordenanza, etc. (Corte Nacional de Justicia , 2011)

Bajo este aspecto, la Corte Nacional de Justicia, en este párrafo, aclara que las acciones subjetivas son de plena jurisdicción, y que estas persiguen la protección de una persona en particular, siempre y cuando la administración pública hubiera negado o desconocido ese derecho al administrado. El derecho subjetivo no se aplica de manera general, sino particular, en beneficio del administrado como individuo y para su propio bienestar. Las acciones objetivas en cambio son de carácter general (Erga Omnes), es decir que su aplicación se la hace en contra de actos que se aplican de manera general a todos los ciudadanos.

La Corte Nacional de Justicia, en otra Sentencia, esta vez en el año de 1999 precisa dos puntos muy importantes que configuran a las acciones objetivas, dice que “el recurso objetivo de anulación puede interponerse: primero, contra un acto administrativo de carácter general; y, segundo, cuándo se pretende únicamente el cumplimiento de la norma jurídica objetiva.” (Corte Suprema de Justicia, 1999)

Si analizamos detenidamente las palabras del tribunal, podemos concluir que la principal diferencia entre las acciones subjetivas o de plena jurisdicción con respecto a las objetivas o de nulidad es que las primeras se interponen de manera personal, contra actos que le afectan directamente al sujeto que impugna por su propio interés y su bienestar, para reparar un perjuicio que otra persona o la administración pública le ha causado a este individuo particularmente. Por ejemplo el derecho a las vacaciones de un empleado o el derecho de herencia de los hijos antes que los terceros. En ambos casos, los titulares del derecho pueden demandar por cuenta propia y en contra de quien está vulnerando esos derechos el cumplimiento de los mismos. En cambio las segundas se interponen contra actuaciones de la administración pública que generan un efecto general, como los actos normativos. Un ejemplo de esto podría ser la creación de un tributo que no cumpla con las exigencias establecidas en los diferentes instrumentos jurídicos, pues su efecto es general e involucra a varias personas. Si bien de alguna manera se puede contabilizar el número de afectados, es importante destacar que no se vulnera un derecho intrínseco a la persona, sino un derecho general que busca la seguridad de todos.

Los actos administrativos (Englobando, como lo hace Roberto Dromi, dentro de los actos administrativos a todas las actuaciones administrativas) son impugnables sin excepción, sin embargo no todas las personas pueden hacerlo libremente, en algunos casos es necesario demostrar algún tipo de interés y en otros estar legitimado para esto. Esta diferenciación se hace debido a que no todas las personas tienen un derecho afectado por las actuaciones de la administración pública. Todos los ciudadanos pueden tener interés en un acto administrativo que pueda llegar a afectar sus intereses, pero solo una persona a la que, de hecho se la ha afectado, tiene un interés legítimo provocado por la vulneración de un derecho. En el siguiente punto se explicará con mayor detalle el interés legítimo y se tocará el tema de la legitimación.

### **1.1.2 EL INTERÉS LEGÍTIMO, INTERÉS DIRECTO, LEGITIMACIÓN.**

La Constitución de la República del Ecuador no hace referencia específica al interés que debe demostrar cada persona para hacer valer sus derechos en contra de la Administración Pública. Sin embargo es muy enfática en mostrar las garantías y los derechos que tienen los ciudadanos cuando se trata de fiscalizar al poder.

El primer artículo que viene al tema para este análisis es el número diez, que dice que “las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”. Con esto queda sumamente claro que cada individuo es titular de los derechos que se establecen en la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Otro artículo que aclara un poco el tema del interés legítimo que debe tener una persona para demandar en contra de un acto administrativo normativo es el número once, numeral uno de la Constitución, que dice que “Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). En este artículo se hace referencia a que los derechos (o las obligaciones incumplidas) se pueden exigir de manera individual o colectiva. Y que las autoridades velarán por el cumplimiento de ese derecho.

Los dos artículos citados muestran claramente que cualquier individuo ecuatoriano puede reclamar su inconformidad ante los jueces competentes, pues todos los ciudadanos tienen

garantizados todos sus derechos, y si estos pudieran llegar a verse vulnerados los jueces deberán verificar el cumplimiento de los mismos cada vez que una persona acuda a en su pedido.

Con la lectura de estos dos artículos da la impresión de que la Constitución del Ecuador vela por los individuos, por las personas antes que por los entes gubernamentales, pues pone el deber a los jueces de observar todo el sistema jurídico a favor de los individuos siempre que a estos se les coarte un derecho.

Ahora bien, no es tarea de la norma constitucional regular específicamente el interés de las personas para demandar ante las autoridades, ni cuando ese interés se torna tan importante como para que se rechace una demanda en base a una falta de interés. Existen varias normas que serán analizadas en las siguientes líneas que se ocupan de especificar las situaciones de interés, sin embargo estas normas no deben contraponerse a los principios antes expuestos de la Constitución.

En Ecuador la legislación es clara, El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva dice que para que una persona sea considerado como interesado en un procedimiento administrativo que se siga en contra de la Administración Pública Central necesita cumplir con algunos requerimientos. El primero es que quien promueva este procedimiento debe hacerlo como titular de derecho. El Estatuto habla muy brevemente de que el titular de este derecho puede ser un individuo o un conjunto de individuos llamado "Colectivo". Sin embargo debe existir un derecho de por medio. A demás, el interesado en el procedimiento administrativo, según la norma en mención, puede no ser titular de algún derecho que se esté afectando directamente, basta con que tenga un interés legítimo para ser considerado como interesado. Lo importante de este primer aspecto es que la persona, sea que tenga o no un derecho afectado, o un interés legítimo, inicie el procedimiento administrativo, de tal manera que pueda ser individualizado e identificado por el órgano administrativo. (Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002)

Para ilustrar mejor la idea del interés legítimo será necesario examinar el siguiente ejemplo:

Sin ningún estudio económico ni base legal el Municipio de la ciudad decide implementar el cobro de 50 dólares por hora en la Calle A de la manzana 46 por parquear una hora los vehículos que pertenezcan a propietarios que no vivan en las casas de la misma manzana. Los propietarios de vehículos que vivan en la manzana 46 deberán pagar 1 dólar la hora de estacionamiento.

En el caso concreto vamos a suponer que en esa manzana hay oficinas, viviendas, mecánicas, etc. Por lo que a diario mucha gente debe estacionar su vehículo en los bordes de esta manzana. Trabajadores, dueños de inmuebles no destinados a la vivienda, visitantes y todo tipo de personas que deban frecuentar esta manzana debe pagar 50 dólares por el parqueo de su vehículo si no vive en la manzana 46.

Todo aquel que pudiera llegar a sentir algún derecho vulnerado estará **legitimado** para actuar en contra de la Administración Pública. Cada uno de estos legitimados tendrá un derecho individual vulnerado. En este caso, para ser atendido por los jueces deberá probar ese derecho vulnerado. Pero puede haber un simple interesado, que mira desde la manzana 01 cómo se manifiesta esta situación en la manzana 46. Si ningún derecho se le vulnera o corre riesgo de ser vulnerado seguramente lo máximo que podrá hacer esta persona es una denuncia, pero, si de algún modo sus derechos corren el riesgo de ser vulnerados, por ejemplo si no vive en la manzana 46 pero es arrendatario de un inmueble en esta, su interés se transformará en un interés legítimo y podrá actuar en contra de la administración por su propia cuenta, sin necesidad de utilizar el parqueo en esa manzana.

La letra “b” del artículo 107 del ERJAFE hace referencia a aquellas personas que, sin haber iniciado el procedimiento administrativo, pueden resultar afectadas por el acto administrativo. En este caso se habla de la persona a la que se le afecta por un nuevo acto que perjudique sus intereses. Esta persona también puede ser considerada como interesado y puede demostrar su interés legítimo con la sola prueba de su afectación. (Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002)

Para continuar con el ejemplo de los parqueaderos de la calle A de la manzana 46 se puede suponer que el contratista que se encarga del cobro del parqueadero se vea afectado por un nuevo acto administrativo del Municipio en el que se rectifica el cobro del impuesto y se deja

el valor de 1 dólar por hora de estacionamiento para todo el mundo. Si el contratista (Siendo un tercero) se ve afectado por esta resolución (al percibir menor comisión a la acordada con El Municipio) también tendría un interés legítimo para reclamar a la Administración Pública.

Finalmente el artículo en estudio dice que todas las personas pueden ser consideradas como interesadas siempre y cuando su interés legítimo se vea en peligro de estar afectado, norma que recoge los dos literales anteriores y los conceptualiza en uno solo dejando claro que cualquier persona que pueda afectarse por una decisión administrativa tiene derecho a que se le considere como afectada. Este literal aumenta algo muy importante, pues dice que éste interesado, mientras no exista resolución definitiva, puede ser parte del procedimiento. (Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002)

Para una mejor visualización es menester transcribir el artículo 107 del ERJFE, pues demuestra claramente quién y cuándo puede ser considerado como interesado para iniciar, continuar, o pasar a formar parte de un procedimiento administrativo:

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo ante la Administración Pública Central:
  - a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. En el caso de intereses colectivos, el titular deberá demostrar tal calidad por cualquiera de los medios admitidos en derecho;
  - b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; y,
  - c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se vuelvan parte en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva (Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002)

Para ser parte de un procedimiento administrativo es necesario demostrar el interés legítimo de la persona que está intentando ser escuchada en vía administrativa, sin embargo, para iniciar un proceso judicial no solo se debe demostrar que el afectado tiene un interés legítimo, sino que este individuo está legitimado para hacer valer sus derechos ante los jueces.

Una persona tiene interés legítimo cuando tiene un derecho subjetivo o un interés directo afectado. La Corte Nacional de Justicia en el año 2002 dice lo siguiente:

Hay oportunidad procesal para proponer el recurso contencioso administrativo cuando el acto impugnado haya vulnerado un derecho del recurrente o cuando haya vulnerado un interés directo del demandante. Lo anterior nos lleva a la evidente conclusión de que cabe desechar una acción cuando no exista un derecho vulnerado o no exista un interés directo del

demandante. Corresponde entonces al juez de instancia comprobar si en el caso no hubiere ni hubiere interés directos del demandante. (Corte Nacional de Justicia. Actos discrecionales de la administración, 2002)

Con este extracto podemos darnos cuenta de que el interés legítimo es demostrable, y la manera de demostrar es verificando el derecho subjetivo protegido por la norma que se ha vulnerado.

Agustín Gordillo, en su libro Tratado de Derecho Administrativo, dice que una persona puede ser parte de un procedimiento administrativo siempre y cuando ésta tenga un derecho subjetivo o un interés legítimo afectado, pues si solamente existe un interés simple no se puede utilizar ninguna clase de recurso, sino solamente una denuncia. Para determinar qué personas pueden ser parte de un proceso administrativo es necesario mirar su capacidad (Aptitud legal para ser parte del proceso) y su interés legítimo en un proceso determinado. Normalmente la legitimación de una persona deriva de la posibilidad de tener un derecho subjetivo afectado. En derecho administrativo la legitimación se puede dar incluso por la afectación de un interés demostrado. (Gordillo, 2000)

El DICCIONARIO JURÍDICO MX extrae un párrafo de la Segunda Sala de la Corte Nacional de México que se publica en la Gaceta Judicial No VII de 1997 en la que se dice:

Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable. (Diccionario Jurídico MX, 1997)

Los ciudadanos, para poder poner en marcha la función judicial en contra de la Administración Pública, necesitan tener la capacidad legal, estar legitimados y demostrar un interés legítimo o directo que demuestre que existe un derecho afectado. Las acciones objetivas buscan en cierto modo interrumpir una ilegalidad a través de la nulidad y las acciones subjetivas (o de plena jurisdicción) protegen los derechos subjetivos que corran algún tipo de riesgo cuando actúa la Administración Pública Central.

Es importante, luego de haber hecho el análisis de lo que constituye a la acción, saber cuánto tiempo debe transcurrir antes de que las acciones, sobre todo las objetivas, caduquen.

### 1.1.3 LA CADUCIDAD

Para estudiar la Caducidad de las acciones objetivas debemos ver la definición de la caducidad, su diferencia con la Prescripción y las connotaciones que implican los plazos legales y los términos en palabras jurídico administrativas.

La caducidad es un efecto jurídico que produce la extinción de un derecho determinado por el paso del tiempo. Antes de que se cumpla el plazo para que una acción judicial (Ya sea objetiva o subjetiva) caduque, la oportunidad procesal del interesado puede hacerse valer, sin embargo, luego de cumplido el plazo, no se podrá instalar alguna demanda, pues el derecho se considera como extinto.

La Constitución del Ecuador no trata el tema de la caducidad, trata algunos derechos del debido proceso en el artículo 76, reconoce varias garantías en el artículo 10 y establece algunos principios importantes en el artículo 11, sin embargo no se refiere a tiempos de caducidad ni determina alguna norma que pueda aclarar el tema específicamente. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En nuestra legislación una de las normas que tratan el concepto de caducidad es la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El artículo 65 de la misma dice que las acciones que pretendan la nulidad de un acto administrativo que vulnere un derecho subjetivo, caducará en noventa días después de que se publique el acto. Para las acciones objetivas extiende el plazo a tres años. (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa , 1968)

Varias leyes y códigos del ordenamiento jurídico ecuatoriano utilizan el concepto de caducidad en sus normas. Por ejemplo el código Penal prevé la caducidad de la prisión preventiva luego de transcurridos seis meses de dictada la resolución. (Código Orgánico Integral Penal, 2014) El Código Orgánico de Organización Territorial prevé la caducidad en las acciones de lesividad (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010), sin embargo ninguna norma nos muestra la definición o el concepto claro de lo que significa la caducidad.

Debido a esta falta de definición es necesario utilizar alguna legislación comparada para aclarar el tema. El Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo de

Colombia prevé taxativamente los casos en los que las acciones en materia de lo contencioso administrativo caducan. (Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo de Colombia, 2012)<sup>4</sup> La ley colombiana prevé algunos casos específicos en los

---

<sup>4</sup> 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación;

b) Cuando se pretenda la nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción de nacionales, el término será de diez (10) años contados a partir de la fecha de su expedición;

c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso;

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

e) Cuando se pretenda la nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos por la autoridad agraria correspondiente, la demanda deberá presentarse en el término de dos (2) años, siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso. Para los terceros, el término para demandar se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos;

f) Cuando se pretenda la revisión de los actos de extinción del dominio agrario o la de los que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos, la demanda deberá interponerse dentro del término de quince (15) días siguientes al de su ejecutoria.

Para los terceros, el término de caducidad será de treinta (30) días y se contará a partir del día siguiente al de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos;

g) Cuando se pretenda la expropiación de un inmueble agrario, la demanda deberá presentarse por parte de la autoridad competente dentro de los dos (2) meses, contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que ordene adelantar dicha actuación;

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición;

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

que opera la caducidad de las acciones, dejando claro que ésta extingue el derecho del demandante y jamás podrá recuperarlo. He citado todos los casos específicos que la normativa comparada prevé para dejar la evidencia de que la caducidad es un concepto cuya utilización debe ser sumamente discreta y profundamente analizada, no se puede caducar cualquier derecho por el mero paso del tiempo. (Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo de Colombia, 2012)

Aunque la legislación colombiana muestra claramente los casos en que opera la caducidad de acciones en materia contencioso administrativo, ésta todavía no deja clara la definición del concepto en estudio, para resolver el inconveniente se analizará algo de doctrina y se procederá a distinguir a la caducidad de la prescripción.

Couture dice que en la caducidad “la extinción del derecho se produce por la sola naturaleza del término, lo que quiere decir por el ministerio de la ley”. Es decir que la caducidad no necesita declaración alguna, sino que extingue el derecho automáticamente, sin necesidad de que un juez deba hacer alguna declaración. (Couture, 1974, pág. 177)

El concepto en estudio nace con el fin de frenar las acciones en contra de lo que se está protegiendo, de esta manera se crea una especie de estabilidad jurídica, pues las personas tienen un limitante que no permite demandar por cualquier cosa. La caducidad, procesalmente hablando, “es un medio de defensa para el demandado si prueba que venció el término para demandar”. Desde este punto de vista, la caducidad viene a ser una excepción que puede utilizar el demandado para que se rechace la demanda y ni si quiera se vea el fondo del

---

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;

l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este código.

proceso, sino que solamente el juez declare en sentencia que el tiempo para demandar se ha terminado. (Lamprea, 2004, pág. 146)

### **Caducidad y Prescripción.**

La Corte Suprema de Colombia hace una clara diferenciación entre la Prescripción y la Caducidad, dice que la Caducidad se trata “De un plazo prefijado por la ley para el ejercicio del derecho de acción, a cuyo vencimiento se produce fatalmente la decadencia del derecho.” Con esto quiere decir que “Su paso es indetenible”. Por otro lado, en la misma sentencia se lee que la prescripción se explica por “el abandono, la negligencia en el titular del derecho o la acción, en una palabra el ánimo real o presunto de no ejercerlo”. (Corte Suprema de Justicia de Colombia, 2001)

Nicolás Coviello dice que la prescripción es un “medio por el cual a causa de la inactividad del titular del derecho prolongado por cierto tiempo, se extingue el derecho mismo.” (Coviello, 1949, pág. 491)

Merece la atención que para que ocurra la prescripción se necesita la vista y paciencia del titular del derecho, es decir que éste sepa que bien se le está agotando el tiempo para reclamar el daño que se le ha estado ocasionando, o mal alguien está utilizando como suyo un derecho ajeno y el titular del derecho no realiza ninguna acción para detenerlo.

La doctora en derecho Verónica Jaramillo dice que “la Caducidad es una excepción procesal tendente a que el Tribunal competente declare extinguida la acción por no deducirse dentro del término perentorio establecido por la ley.” (Jaramillo, 2008)

Este criterio implica que la caducidad está creada para beneficiar al demandado de manera que el actor ya no pueda iniciar una acción en contra de éste. Esta definición implica tener en cuenta que lo que se extingue es la acción y no el derecho de fondo.

Más adelante, en su mismo trabajo, la doctora Jaramillo dice que “la caducidad es una excepción impropia porque una vez probada tiene lugar aún si no ha sido alegada de modo expreso en la pretensión.”<sup>5</sup>

Davis Echandia explica la diferencia entre estos dos conceptos diciendo que “Cuando se alega la extinción de derecho sustancial, se trata de excepción de prescripción; cuando solo se alega la extinción de un derecho de iniciar un proceso se trata de caducidad.” (Echandia, 1993, pág. 98)

Esto quiere decir que la diferencia principal es que mientras la prescripción extingue un derecho por un lado y libera una obligación por otro, la caducidad extingue solamente el derecho de iniciar un proceso y por ende no se puede poner en marcha la función judicial.

Muchas otras diferencias pueden ser resaltadas bajo el estudio de estos dos conceptos, por un lado la prescripción debe ser alegada en la pretensión, solo puede ser declarada por un juez a petición de parte y, puede ser interrumpida si el titular del derecho decide hacerlo. En cambio la caducidad opera por sí sola, es decir que no hace falta que alguien la alegue, el juez la puede declarar de oficio y no puede ser interrumpida.

Un ejemplo que puede ilustrar el significado de la prescripción es la hipótesis prevista en el artículo 2421 del Código Civil ecuatoriano que dice que “Prescriben en tres años los honorarios de abogados.” (Código Civil ecuatoriano, 2005)

En este caso si el abogado ha dejado transcurrir más de tres años y no ha reclamado la obligación de pago que tiene su cliente, aquél habrá perdido el derecho y no podrá cobrar los honorarios adeudados debido a que la deuda dejó de existir. Cabe indicar aquí que el derecho está existente hasta que el juez, a petición de parte declare la prescripción del derecho del acreedor, de tal manera que el abogado tiene todos los medios de cobro posibles hasta el momento de la declaración de la prescripción. El juez no puede declarar la prescripción de oficio sino que el deudor debe solicitar la declaración de prescripción del derecho del acreedor.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*

En cambio en el caso del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, inciso primero, podemos verificar que el derecho subjetivo caduca luego de 90 días de notificado el acto administrativo al ciudadano. (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa , 1968)

Si suponemos que el acto administrativo se refiere al derrocamiento de un muro de la casa de un habitante de la ciudad de Quito, éste tendrá noventa días para realizar el reclamo o interponer recurso en contra del acto administrativo. Si el plazo se cumple el ciudadano no podrá iniciar ningún proceso judicial en contra del acto. Si lo hace, el juez que conozca la causa podría declarar de oficio la caducidad de la acción, sin importar si el demandado no ha solicitado se declare la extinción del derecho de iniciar un procedimiento judicial.

Los plazos para que opere la caducidad varían en derecho administrativo ecuatoriano dependiendo del tipo de acción que se quiera plantear. El antes mencionado artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo hace una breve diferenciación entre el plazo de caducidad que tienen las acciones que persiguen la nulidad del acto administrativo y las acciones de plena jurisdicción. En primer lugar dice que las acciones subjetivas caducan en el plazo de 90 días contados “a partir del día siguiente al de la notificación de la resolución”. En el segundo inciso se refiere a las acciones objetivas. Dice que las acciones que persiguen la nulidad del acto prescriben en un plazo de tres años. Sin embargo no se especifica desde cuándo cuenta este plazo. (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa , 1968)

La Corte Nacional de Justicia, en la Sentencia 188 2010 no aclara el asunto, sin embargo, en la lectura de la misma se puede percibir que se cuenta el plazo de caducidad desde que se publicó el acto administrativo en el Registro Oficial, pues hace una enumeración exhaustiva de las fechas en que fueron publicados los registros oficiales donde los actos administrativos normativos del Ilustre Municipio de Quito empezaron a tener vigencia y los relaciona con la fecha en la que se planteó la impugnación. (Corte Nacional de Justicia, 2013)

Ahora bien, ni el Código Tributario ni la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se manifiestan acerca de este tema. Por esta razón queda una duda razonable acerca de si el plazo de caducidad en materia administrativa corre desde que se emana el acto, desde su publicación en el Registro Oficial, desde que hay una afectación a un ciudadano,

desde que el ciudadano se entera de su afectación o cualquier fecha desde la cual podría empezar a contarse el plazo de caducidad.

En mi opinión si ha de haber un plazo de caducidad de las acciones objetivas o subjetivas, éste debe ser contado desde que el acto se publica en el Registro Oficial, pues es en este momento cuando el mismo surte efectos. De ninguna manera se puede pensar que el plazo se cuente desde la afectación a una persona determinada porque de esta manera se estaría dividiendo el plazo para el número de ciudadanos afectados y cada uno de ellos tendría un plazo diferente de impugnación, lo que generaría desigualdad ante la ley. Por ejemplo, si A es afectado en 2010 por un acto normativo que ha nacido ilegal debido a que quien realizó ese acto no era el órgano competente, en 2014 ya no podría impugnar el mismo, sin embargo B, que sufre su afectación en 2013 tiene hasta el 2016 para hacer la impugnación. La única forma que A tendría para impugnar el acto normativo ilegal que le afecta año tras año sería convencer a B de que demande la nulidad del mismo. El hecho de que sea 2011, 2016 o cualquier año luego de la afectación a una persona en concreto no subsana la ilegalidad del acto normativo.

Tampoco sería correcto contar el plazo de caducidad de un acto normativo en materia tributaria desde que el interesado se da cuenta de la ilegalidad, pues eso acarrearía una subjetividad incontrolable que estaría dentro de la conciencia de cada persona. Y si un ciudadano que no ha estudiado materia administrativa tributaria no se da cuenta en toda la vida, el acto ilegal le habría causado un daño injusto que a otros no les causó.

En conclusión la caducidad es una excepción dentro de un proceso contencioso administrativo que se encarga de extinguir el derecho de acción del actor en favor de la parte demandada. La caducidad es uno de los problemas principales que se analizarán para el desarrollo de esta tesina ya que la Corte Nacional de Justicia ha utilizado este concepto para resolver varios casos en los que se torna imposible impugnar actos administrativos normativos. A nuestro modo de ver la caducidad efectivamente extingue el derecho de los ciudadanos para impugnar actos administrativos, pero no debe ser utilizada indistintamente para vulnerar los derechos de las personas y para revestir de legalidad de actos normativos que nacieron siendo ilegales.

Otros conceptos jurídicos importantes que es necesario tener claro antes de entrar a estudiar el fondo del tema de esta tesina son el concepto de Término y el de Plazo, pues la ciencia del derecho diferencia a estos dos de manera que no se confunda uno con otro.

La Constitución del Ecuador, a pesar de utilizar el concepto de plazo varias veces, no expone una definición del mismo, y bien no lo hace porque se trata de una norma de carácter general, y no está en caminata a hacer definiciones de conceptos jurídicos fundamentales. Las normas que definen varios conceptos o dan a entender el significado de los mismos se encuentran dentro de leyes, códigos, estatutos, etcétera.

El Código Civil ecuatoriano si nos da una pauta muy clara acerca de la diferenciación que se hace entre plazo y término. El artículo 34 del mismo dice lo siguiente:

Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo; y cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos no nacen o expiran sino después de la media noche en que termina el último día de dicho espacio de tiempo. (Código Civil, 2005)

El plazo es un espacio de tiempo dentro del cual las partes o los actores del derecho deben realizar varios actos o negocios jurídicos, o uno solo, para alcanzar un fin. De esta manera si se da un plazo de cinco días, la persona tiene cada uno de esos días para realizar ese acto o negocio jurídico, una vez que termine el quinto día ya no podrá ejercer su derecho o cumplir su obligación. Por otro lado el término es el momento específico en el que se debe realizar el acto o negocio jurídico. De esta manera si se da un término de cinco días, en el día quinto es cuando el sujeto debe cumplir la obligación, no lo puede hacer los cuatro días anteriores ni el sexto día. (academica, 2013)

Si en una sentencia el juez “C” otorga un plazo de quince días para que el actor “A” presente ciertos documentos, “A” deberá presentarlos dentro de esos quince días, sin importar si lo hace en el día número uno, en el día número ocho, o en el día quince, cualquier día dentro de esos quince días podrá ser utilizado para la presentación de esos documentos.

En cambio si la ley da un plazo de tres días para presentar la sentencia a favor o en contra de “A”, el juez “C” deberá esperar esos tres días y posteriormente deberá presentar la sentencia. No la puede presentar antes y no se puede pasar de este tiempo.

Lo mismo ocurre si un juez otorga un plazo de quince días a un ciudadano para la presentación de un documento. El ciudadano deberá esperar los quince días para poder presentar aquel documento solicitado por el juez.

## CAPITULO II

### **2.1 ANÁLISIS DE LA SENTENCIA No 188 2010 DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA (Aplicación del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo en lo tributario).**

#### **2.1.1 HECHOS DEL CASO**

El primer hecho es que el Concejo Metropolitano de Quito consideró algunos acontecimientos delictivos importantes que venían sucediendo en la ciudad de Quito y vio la necesidad de recaudar fondos para intentar contrarrestar estos sucesos.

En primer lugar se hizo un estudio del crecimiento de la violencia en la Capital del Ecuador en los últimos años. Se intentó redefinir el rol de las instituciones estatales encargadas de la vigilancia de la ciudadanía. Se hizo necesario establecer una tasa que financie las acciones que se lleven a cabo para mejorar la seguridad de la ciudad, para esto se crearía el Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana, ente que estaría encargado de la administración de todo lo recaudado con la tasa. El Ilustre Municipio de Quito considera además el artículo 228 de la Constitución de la República de 1998, que le otorgaba la facultad de crear o modificar tasas. Con estas consideraciones el Concejo Metropolitano de Quito expide la Ordenanza Municipal 0079 que crea la Tasa de Seguridad Ciudadana para el Distrito Metropolitano de Quito.

La ordenanza 0079 consta de dos artículos, el primero dice que se incorpore al Código Municipal el siguiente texto:

Art. III. 130. A. LA TASA.- Se establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados área del Distrito Metropolitano de Quito. La tasa se pagará de acuerdo a las siguientes tarifas a partir del 2003 y se ajustará para los próximos años de acuerdo con el índice de precios al Consumidor Urbano (IPCU) establecido en el Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC al 30 de noviembre del año anterior. (Ordenanza Metropolitana 0079, 2002)

Posteriormente a este texto, la ordenanza municipal muestra, en el literal a), nueve sectores diferentes, cada uno de ellos con un monto diferente a pagar (*Ver tabla A*). (Ordenanza Metropolitana 0079, 2002)

TABLA A

Sector	Tarifa Mensual USD	Tarifa anual USD
1	2.250	27
2	1.917	23
3	1.583	19
4	1.250	15
5	1.000	12
6	0.750	9
7	0.500	6
8	0.333	4
9	0.167	2

En el Literal b), esta ordenanza municipal muestra una segunda tabla, en la que se puede verificar la existencia de tres categorías de predios que no están destinados a vivienda, sino a actividades preferentemente económicas o servicios (*Ver Tabla B*). (Ordenanza Metropolitana 0079, 2002)

TABLA B

Categoría	Sector	Tarifa Mensual en USD	Tarifa Anual en USD
Primera	1,2,3	2.500	30
Segunda	4,5,6	2.000	24
Tercera	7,8,9	1.500	18

El artículo dos de la ordenanza en estudio se refiere a la publicación de la misma en el Registro Oficial y a la vigencia que esta publicación genera dentro del aspecto legal. (Ordenanza Metropolitana 0079, 2002) Este tema no deja de ser importante al momento de analizar el tiempo desde cuándo se debe contar el plazo de la caducidad de las acciones que contra esta ordenanza tienen los ciudadanos para impugnarla.

El segundo hecho importante es que el señor Javier Bustos hace un análisis de esta tasa y, a su juicio y criterio, concluye que se trata de un impuesto, de manera que el 8 de Diciembre de 2010 presenta una demanda de impugnación por ilegalidad del acto normativo, pues si se

trata de un impuesto, no debió ser creado por ordenanza municipal bajo el nombre de “Tasa”, sino mediante una ley por la Asamblea Nacional como un Impuesto.

El referido abogado demanda la ilegalidad de todos los actos administrativos normativos que se publicaron en la Ordenanza Municipal 079 en 2002. (Corte Nacional de Justicia, 2013)

Mediante sorteo, la causa se radica en la Quinta sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal de la Corte Nacional de Justicia, sala que se inhibió de conocer el proceso por falta de jurisdicción bajo el supuesto del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial, (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009) por lo que la causa recae sobre la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia el 26 de Abril de 2010.

La sala competente pide al actor demuestre su interés directo en el proceso, petición que es totalmente justificada por el doctor Javier Bustos, ya que ha realizado varios pagos municipales entre los que se incluyen esta tasa, de manera que hay un hecho que le ha afectado económicamente.

Antes de que el Tribunal de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia entre a discutir los hechos para emitir una sentencia, el Ilustre Municipio Metropolitano de Quito responde a la Demanda mediante dos acotaciones importantes de fondo, y dos de forma, siendo estos dos últimos los más importantes ya que determinan el futuro de todo el proceso que se lleva a cabo en el Tribunal de lo Fiscal de la Corte Nacional de Justicia.

### **2.1.2 ARGUMENTOS DEL MUNICIPIO DE QUITO**

El Ilustre Municipio Metropolitano de Quito propone dos excepciones muy importantes para la resolución del conflicto. El primer argumento se refiere a la Improcedencia de la acción que se llevó a cabo por el señor Javier Bustos Aguilar, pues sostiene que el accionante no ha establecido cuál es su interés directo para impugnar este tipo de ordenanzas. El segundo argumento tiene que ver con la caducidad de la acción objetiva de impugnación ya que, en vista de que el Código Tributario no propone un tiempo de caducidad, se debe aplicar de manera supletoria la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, que establece un

tiempo de tres años para que caduquen este tipo de acciones. (Corte Nacional de Justicia, 2013)

### **2.1.3 ARGUMENTOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

La Sala de lo Contencioso Tributario dice que [...] el abogado Javier Bustos Aguilar comparece para impugnar la Ordenanza Municipal No. 79, publicada en el Registro Oficial 735 de 31 de diciembre del 2002 por la cual se crea la denominada Tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana [...] *Comparece en calidad de* [...] ciudadano residente en el Distrito Metropolitano de Quito [...] *Debido a que se* [...] ve afectado por causa de la tasa de seguridad ciudadana, la misma que no ofrece ningún servicio a la ciudadanía y que por lo tanto desfigura su naturaleza haciéndolo un verdadero impuesto [...] *A demás dice que* [...] su interés directo es que se restablezca la legalidad que afecta a todos los ciudadanos al vivir en un Estado en el que no hay seguridad jurídica, rompiéndose principios y normas constitucionales. (Corte Nacional de Justicia, 2013)

Finalmente el Tribunal de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia establece dos aspectos importantes a resolver dentro de este proceso. El primero trata el interés directo del demandante al iniciar la acción de impugnación, y el segundo si la acción ha cumplido o no su tiempo de caducidad. En cuanto al Interés directo el Tribunal Contencioso Tributario de la Corte Nacional dice que “éste se ha demostrado con la copia de la escritura de compraventa de un bien inmueble”. (Corte Nacional de Justicia, 2013)

En cuanto a la caducidad, el Tribunal se pronuncia diciendo que el derecho o potestad que tienen los ciudadanos para impugnar las ordenanzas que establezcan en general algún tipo de tributo, y en particular la ordenanza 0079 que crea la Tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana “caducó por haber transcurrido en exceso el plazo de tres años previsto en el art. 65 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, como lo alegan en forma expresa las autoridades demandadas”. (Corte Nacional de Justicia, 2013)

La Corte decidió que la Caducidad de la acción objetiva que se había planteado no permite que se resuelva sobre el fondo de la discusión, de tal manera que se dejó en vigencia la Tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana y actualmente se siguen cobrando los montos dentro del pago del impuesto predial de todos los inmuebles que pertenecen al Distrito Metropolitano de Quito.

#### **2.1.4 ANÁLISIS DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA EN EL CASO No 188 2010.**

El tribunal que tomó la decisión antes mencionada estuvo conformado por tres Doctores especialistas en el tema. El primero es el Dr. José Suing Nagua, que aparece en el Diario Expreso como uno de los 21 mejores jueces del país. (Expreso, 2012). El segundo es el Dr. Gustavo Durango Vela, quien figura en el sitio web de la Corte Nacional de Justicia como especialista en tributación de la universidad Andina Simón Bolívar (Gustavo , 2012), y el tercero es el Dr. Javier Cordero Ordoñez, que es socio principal del estudio jurídico Cordero & Coello Abogados, que se dedica especialmente a temas tributarios y de derecho administrativo. (Cordero & Coello, 2014). Estos tres especialistas son un ícono en el derecho tributario ecuatoriano, debido a esto, sus opiniones jurídicas y sus decisiones como parte de la Corte Nacional de Justicia deben ser consideradas como veraces y muy bien estudiadas, por esta razón esta parte del trabajo se dedicará a revisar los criterios de estos tres jueces en conjunto para luego desvirtuarla refutándola en base a la propia legislación ecuatoriana, la doctrina y alguna legislación comparada que nos muestra que los plazos de caducidad no aplican en los casos de anulación de actos normativos en materia tributaria. Tarea ésta demasiado arriesgada ya que se intentará desvirtuar un criterio bastante sólido y unificado en el pensamiento de muchos jurisconsultos de renombrada reputación en Ecuador.

Hay cuatro puntos que la Corte Nacional de Justicia analiza antes de dar sentencia. El primero se refiere a que:

La acción directa intentada por el accionante está prevista en el art. 220, numeral 2 del Código Orgánico Tributario, que tiene como propósito la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas impugnadas con efecto erga omnes, sobre la cual no existe norma expresa del referido Código respecto al tiempo dentro del cual puede intentarse, pero que sin embargo no puede quedar sin plazo para hacerlo, porque afectaría el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución de la República. (Corte Nacional de Justicia, 2013)

En este punto el Tribunal de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia toca el tema más importante de la sentencia, la falta de estipulación de tiempo para la caducidad de estas acciones dentro del Código Tributario. Además, en esta acotación, el Tribunal hace entender que es indispensable que exista un tiempo para la caducidad de las acciones objetivas, pero que el legislador ha olvidado, en cierto modo, determinar cuál es ese tiempo en la norma tributaria.

Ahora bien, el Tribunal menciona que de no existir un tiempo límite para que caduquen las acciones objetivas en materia tributaria, se estaría violando el principio de seguridad jurídica que se ha propuesto en la Constitución de la República y al que todas las normas se deben ajustar.

La Constitución del Ecuador advierte en su Artículo 82 que la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008) ¿Esto es todo lo que engloba el concepto de seguridad jurídica? ¿Si se establece que el Municipio de Quito no creó una tasa sino un impuesto, se está aplicando las normas jurídicas por autoridades competentes? La respuesta principal a esto es que no, pues los impuestos deben ser creados única y exclusivamente por la Asamblea Nacional. (Código Tributario, 2005)

Más adelante se hablará detenidamente acerca del concepto de seguridad jurídica.

El segundo punto, no menos importante que el primero, dice lo siguiente:

Procede en consecuencia aplicar en forma supletoria, al tenor de lo previsto en el art. 14 del Código Tributario, lo previsto en el inciso segundo del art. 65 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, una de cuyas acciones es la objetiva o de anulación o por exceso de poder de actos normativos con efectos generales. (Corte Nacional de Justicia, 2013)

El artículo 14 del código tributario hace referencia a las normas de las demás ramas del derecho que se pueden aplicar en el derecho tributario, sin embargo deja claro que estas normas solamente se las puede aplicar de manera supletoria.

En este trabajo se pretende analizar el tema de la supletoriedad de manera mucho más detallada, sin embargo se ha dejado esa tarea para el capítulo tercero, por lo pronto únicamente se intenta mostrar la postura de la Corte Nacional de Justicia y del Ilustre Municipio Metropolitano de Quito en contra del ciudadano Javier Bustos Aguilar.

El tribunal de la Corte Nacional en esta sentencia ha considerado que, en vista de que no hay un plazo para estas acciones, se debe aplicar de manera supletoria la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El tercer punto que analiza el Tribunal de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia antes de dictar sentencia tiene que ver con la clasificación de acción directa o indirecta que se hace de la acción objetiva en materia tributaria:

En la especie, la acción intentada por el actor es la denominada acción directa en contra de acto normativo que procura su anulación total o parcial por vicios de legalidad, equivalente a la acción objetiva o de anulación prevista en materia de lo contencioso administrativo. (Corte Nacional de Justicia, 2013)

El Tribunal hace una analogía entre la demanda interpuesta por Javier Bustos Aguilar en contra del Ilustre Municipio Metropolitano de Quito diciendo que esta equivale a las acciones objetivas que se siguen en lo contencioso administrativo.

Ahora bien, las acciones objetivas o de anulación, previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, persiguen la nulidad de un acto administrativo de carácter general. La acción directa en contra de acto normativo persigue la nulidad de un acto administrativo normativo de efectos “erga omnes”, de tal manera que se puede concluir fácilmente que no hay diferencia entre los dos actos, por lo que si bien cambia el nombre, tienen los mismos efectos y deben ser resueltos de la misma manera.

El último punto que trata la Corte es la decisión final a la demanda. Dice que:

Revisados los actos normativos impugnados [...]  *fueron publicados hace más de tres años [...] de lo que se colige que la facultad para impugnarlas caducó por haber transcurrido en exceso el plazo de tres años previsto en el art. 65 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, como lo alegan en forma expresa las autoridades demandadas*”. (Corte Nacional de Justicia, 2013)

La Corte Nacional niega la demanda al señor Javier Bustos al considerar que todas las normas impugnadas fueron publicadas en registros oficiales anteriores a los tres años que los ciudadanos tienen para impugnar este tipo de normas.

De esta sentencia se pueden sacar muchas preguntas diferentes que, desde un punto de vista contrario al del Tribunal de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, podría tener otra interpretación dentro de la norma tributaria que debía regir en la sentencia estudiada. ¿El legislador olvidó mencionar un tiempo de caducidad para las acciones en contra

de reglamentos y ordenanzas que traten el tema fiscal en el código tributario? ¿Es necesario que exista ese tiempo? ¿Se deben subsanar ilegalidades por el mero paso del tiempo? Todas estas preguntas serán tratadas en el siguiente capítulo, además se hará referencia a varios temas de mucho interés para los ciudadanos que pagamos la Tasa de Seguridad Ciudadana.

### CAPITULO III

#### **3.1 ANÁLISIS DE LA CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA, ADMINISTRATIVA Y CONSTITUCIONAL.**

Una vez analizada la sentencia de la Corte Nacional de Justicia en la que el Tribunal de lo Contencioso Tributario sostiene que las acciones objetivas en materia tributaria deben tener una fecha límite de impugnación, y por tanto las acciones que se practiquen en contra de reglamentos, leyes, ordenanzas y las demás normas de carácter general en materia tributaria, siempre deben tener un plazo de caducidad, por lo que, a falta de norma expresa en el Código Tributario, aplicando supletoriamente la ley de lo Contencioso Administrativo, se ha concluido que ese tiempo es tres años. Es necesario ahora realizar un análisis más profundo de la normativa que se debe aplicar para resolver los conflictos de este tipo en materia tributaria. Cabe advertir al lector en este punto que a partir de este momento se mencionará algunas opiniones acerca de las resoluciones, las normas y los criterios que se han manejado actualmente en el sistema jurídico ecuatoriano, sin embargo, en el capítulo de las Conclusiones y Recomendaciones se dará una opinión mucho más concreta y clara acerca del tema en estudio, hasta tanto este capítulo se limitará a recoger un estudio minucioso del ordenamiento jurídico ecuatoriano y un análisis doctrinario de algunos conceptos que es necesario tener en cuenta.

Si bien la sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ecuatoriana sostiene que las acciones objetivas en materia tributaria caducan luego de tres años de su publicación en el Registro Oficial, el Código Tributario vigente no establece ninguna clase de tiempo para este tipo de acciones.

En este capítulo se realizará un análisis exhaustivo del Código Tributario para así llegar a la conclusión de que las normas que en esta ley se lee no disponen algún tiempo para que caduquen las acciones objetivas. Se analizará particularmente aquel artículo 14 del Código Tributario que habla de la supletoriedad de las normas, lo interpretaremos conforme lo manda la ley y comentaremos su aplicación en el caso concreto.

Ahora bien, ningún análisis de derecho podría empezar bien sin antes analizar la Constitución de la República, pero, al no ser esta una norma jurídica específica su análisis se enfocará básicamente en ciertos principios importantes que cabe mencionar en este trabajo.

Más adelante se realizará otro estudio que muestre todo aquello que es impugnabile en vía administrativa, para así ver cuáles acciones tienen un tiempo específico de caducidad y cuáles acciones no lo tienen, o no lo deberían tener. De esta manera podremos entender perfectamente por qué razón el legislador no incluyó un plazo de caducidad para las acciones objetivas en materia tributaria.

Posteriormente se revisará rápidamente la acción en materia constitucional y la razón principal por la que ésta no tiene limitaciones con respecto al tiempo, de esta forma recogeremos esas razones y las trasladaremos al derecho administrativo y tributario. Solo así se podrá dejar claro que las acciones objetivas en materia tributaria no deben caducar por el bien de las personas que habitan un determinado territorio.

Además se hará un breve análisis del Proyecto de Código General del Proceso para mirar un poco a futuro cómo será tratado este tema en la legislación ecuatoriana y la tendencia de los gobernantes en la actualidad. Este proyecto será comparado con alguna legislación extranjera que trata este tema.

### **3.1.1 ANÁLISIS DE LA CADUCIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**

La norma que por excelencia, debido a la jerarquía normativa, (Kelsen, 1960, págs. 135,136,137,138) se debe aplicar de manera directa es la Constitución de la República del Ecuador, (Aguirre, 2013, pág. 70) los Tratados Internacionales y los principios que rigen la estructura jurídica del Ecuador. Como consecuencia de esto se realizará el Estudio de la Caducidad en la Constitución de la República del Ecuador que se publicó en el año 2008 para así entrar a estudiar qué normas de caducidad debía aplicar, y cuales no, el Tribunal de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia al momento de resolver la el caso No 188 2010.

Luego de una breve revisión de la Constitución de la República del Ecuador se han encontrado dos artículos en los que se hace referencia a la caducidad de manera literal. El primero es el artículo 77, que se encuentra en el capítulo octavo de la Constitución que habla de los derechos de protección. (Código Orgánico Integral Penal, 2014)<sup>6</sup> Este artículo denota una aplicación penal y nada tiene que ver con el tema administrativo ni tributario. El segundo artículo encontrado que hace referencia a la caducidad es el 166, ubicado en la sección cuarta, capítulo tercero, que se refiere a la función ejecutiva, del título cuarto. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)<sup>7</sup> Este artículo se refiere al Estado de Excepción, y no toca el tema de la tributación ni el derecho administrativo. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Ahora bien, los principios reconocidos en la Constitución ecuatoriana y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano tampoco se refieren a los plazos de caducidad en materia tributaria y éstos no nos dan una pauta acerca de cómo actuar en un caso como el de la impugnación de la Tasa de Seguridad Ciudadana; sin embargo si se estudia detenidamente el artículo 11, precisamente el número 3, inciso tercero, que dice que “Los

---

<sup>6</sup> Artículo 77: En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas:

9. Bajo la responsabilidad de la jueza o juez que conoce el proceso, la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión. Si se exceden estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto.

La orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá ipso jure el decurso del plazo de la prisión preventiva si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado, evitado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad. Si la dilación ocurriera durante el proceso o produjera la caducidad, sea esta por acciones u omisiones de juezas, jueces, fiscales, defensor público, peritos o servidores de órganos auxiliares, se considerará que estos han incurrido en falta gravísima y deberán ser sancionados de conformidad con la ley.

<sup>7</sup> Artículo 166: La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional.

El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado.

Cuando las causas que motivaron el estado de excepción desaparezcan, la Presidenta o Presidente de la República decretará su terminación y lo notificará inmediatamente con el informe correspondiente.

Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción.

derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento” (Constitución de la República del Ecuador, 2008), podemos concluir que todos los ecuatorianos tienen derecho a ser escuchados por el órgano competente y es fácil darse cuenta de que el Tribunal de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia omitió esta norma al momento de dictar sentencia. Este artículo y los principios que de él se desprenden serán analizados con mucho detenimiento al analizar la supletoriedad.

En los siguientes puntos analizaremos las normas que tratan el tema más específicamente:

### **3.1.2 CÓDIGO TRIBUTARIO**

#### **Plazos para la caducidad de las acciones objetivas en el Código Tributario:**

El Código Tributario ecuatoriano contiene cuatro libros que se refieren a la materia de lo fiscal. El primer libro trata acerca de lo sustantivo tributario, aquí se puede estudiar las disposiciones fundamentales de este código, los principios del derecho tributario, el alcance de las normas, las facultades del Presidente de la República, Asamblea Constitucional y las municipalidades para crear diferentes tributos, cada uno con sus propios requerimientos y normas específicas. El artículo 14 habla de la interpretación de las normas, este será estudiado minuciosamente más adelante, pues es el pilar fundamental en el que se basa la sentencia que niega la acción de impugnación intentada por el ciudadano Javier Bustos. Varios artículos como el 37 de este código, que se refiere a la extinción de la obligación tributaria, versan acerca de temas importantes para la tributación, sin embargo no se encuentran normas objetivas que expresen alguna pauta de caducidad de las acciones en materia tributaria. Más adelante el artículo 55 menciona la prescripción de cobro, concepto estudiado junto a la caducidad al comienzo de este trabajo, sin embargo no se asemeja a la caducidad de las acciones objetivas. A partir del artículo 68 del Código en estudio se puede verificar las facultades de la administración tributaria pero ningún artículo del libro primero habla acerca de la caducidad de las acciones objetivas en materia tributaria. (Código Tributario No 38, 2005) Hay que concluir de este libro que es bastante claro en lo que regula y en general se trata de normas objetivas que más que a los ciudadanos rigen las actuaciones del Estado.

El libro segundo del Código Tributario trata acerca de los procedimientos tributarios, en esta parte se puede destacar el tema de la competencia, el contenido de los actos de la administración tributaria, la presunción de legitimidad y ejecutoriedad; y los plazos y el cómputo de los mismos, sin embargo esta parte no se refiere a un plazo de caducidad, se refiere a la entrada en vigencia del acto administrativo y a su fecha de vencimiento. Desde el artículo 87 hasta el artículo 93 se habla de la facultad determinadora de la Administración Tributaria, luego se habla del tema de la caducidad, pero aquí el Código Tributario solamente se refiere a la caducidad de la facultad determinadora de la Administración Pública. En adelante la norma estudiada trata de los deberes de los contribuyentes, de los deberes de la Administración Tributaria y las reclamaciones. Los siguientes artículos se refieren a la prueba, audiencia y resolución, a las consultas tributarias, el recurso y las vías para recurrir, temas que no son necesarios analizar en este estudio, pero que vale la pena mencionarlos para que no quede duda de la inexistencia de un plazo de caducidad dentro de este código. El libro segundo finaliza regulando el procedimiento administrativo de ejecución, las costas de la ejecución y el procedimiento de queja. (Código Tributario No 38, 2005) En conclusión este libro norma algunas actuaciones de los contribuyentes y las vías de impugnación en vía administrativa que éstos tienen para hacer valer sus derechos.

El libro tercero del Código Tributario da a conocer el procedimiento Contencioso Tributario. El artículo 217 establece los límites de la jurisdicción contenciosa tributaria. El artículo 220 habla acerca de la competencia del tribunal de lo fiscal y de las acciones de impugnación que propongan los administrados. Luego se mencionan las acciones directas, pero no se establece algún tiempo de caducidad. De aquí en adelante, en este libro, podemos encontrar temas como la proposición de acciones. (Código Tributario No 38, 2005)<sup>8</sup> A partir de esta parte del libro tercero hasta el artículo 246 solamente se habla de requisitos de forma para la presentación y la contestación de la demanda. Más adelante podremos encontrar la

---

<sup>8</sup> Artículo 229: Quienes se creyeren perjudicados por una resolución de única o última instancia administrativa, podrán impugnarla ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal, dentro de veinte días contados desde el siguiente al de su notificación, si residieren en el territorio del Estado, o de cuarenta días, si residieren en el exterior. El plazo será de seis meses, resida o no el reclamante en el país, si lo que se impugna fuere una resolución administrativa que niegue la devolución de lo que se pretenda indebidamente pagado. Los herederos del contribuyente perjudicado, fallecido antes de vencerse el plazo para proponer la demanda, podrán hacerlo dentro de los veinte o cuarenta días o de los seis meses siguientes a la fecha del fallecimiento, en los mismos casos previstos en los incisos precedentes.

suspensión del procedimiento y las medidas cautelares, la acumulación de autos, la prueba y la nulidad del proceso. En general, este libro nada dice acerca de la caducidad de las acciones objetivas. (Código Tributario No 38, 2005)

Finalmente el libro cuarto del Código Tributario habla del Ilícito tributario. En general se tratan los temas de irretroactividad de la ley, presunción de conocimiento de las normas, infracciones tributarias; responsabilidad que se adquiere por cometer infracciones de carácter tributario y de la extinción de las acciones que la administración puede ejercer en contra del contribuyente infractor. (Código Tributario, 2005)

Como se puede observar, de estas normas analizadas no se desprende un plazo de caducidad para las acciones objetivas en derecho tributario. El Código Tributario es claro, no existe ese plazo en esta rama del derecho.

### **Supletoriedad**

El artículo 14 del Código en estudio se refiere a la supletoriedad de las normas de las demás ramas y su aplicación en el derecho tributario en caso de ser necesario. Además este artículo se refiere a la admisibilidad de la analogía cuando esta se ocupe de colmar un vacío en la ley:

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

La analogía es procedimiento admisible para colmar los vacíos de la ley, pero en virtud de ella no pueden crearse tributos, exenciones ni las demás materias jurídicas reservadas a la ley. (Código Tributario, 2005)

Este artículo trata sobre todo el tema de la **supletoriedad**, concepto que, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa “Que suple una falta”. Para la misma fuente el término suplir significa “Cumplir o integrar lo que falta en algo, o remediar la carencia de ello”. (Real Academia de la Lengua Española, 2014)

En este sentido, el artículo objeto de estudio se refiere a que las normas, principios y en general, todas las disposiciones que se encuentren en el resto del ordenamiento jurídico ecuatoriano deben ser aplicadas como normas supletorias. Sin embargo es necesario mirar otra palabra clave en el razonamiento de este artículo ya que el legislador parece de alguna manera blindar y proteger los derechos de los administrados o los contribuyentes, deja claro que todas las “disposiciones legales y normativas que no estén dentro del Código Tributario se aplicarán **únicamente** como normas supletorias”. En el sentido natural de las palabras, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española hace una similitud de la palabra “únicamente” con las palabras “solamente” y “precisamente”. (Real Academia de la Lengua Española, 2014)

Si revisamos nuevamente el artículo 14 del Código Tributario con las debidas interpretaciones naturales<sup>9</sup> que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos ha facilitado podremos interpretar el artículo de la siguiente manera:

Art. 14.- Las disposiciones, principios y figuras de las demás ramas del Derecho, se aplicarán [...] *SOLAMENTE* [...] como normas [...] *QUE REMEDIEN LAS CARENCIAS DE*

---

<sup>9</sup> Según el artículo 18 del Código Civil ecuatoriano la interpretación de las palabras de una norma debe hacerse en el sentido natural de las mismas.

Código Civil. Art. 18. Registro Oficial Suplemento No 46 de 24 de junio de 2005.

Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes:

1. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento;
  2. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal;
  3. Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte, a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso;
  4. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.
- Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto;
5. Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido y según las reglas de interpretación precedentes;
  6. En los casos a que no pudieren aplicarse las reglas de interpretación precedentes, se interpretarán los pasajes oscuros o contradictorios del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural; y,
  7. A falta de ley, se aplicarán las que existan sobre casos análogos; y no habiéndolas, se ocurrirá a los principios del derecho universal.

*ESTE CÓDIGO* [...] siempre que no contraríen los principios básicos de la tributación (Código Tributario, 2005)... [Los corchetes son míos].

Esta interpretación natural de las palabras del Artículo 14 deja claro que todas las disposiciones que no se encuentran prescritas en el Código Tributario solamente sirven como normas que integran un todo coherente, y llenan los vacíos legales que se puedan encontrar en esta codificación.

El artículo en estudio limita aún más el uso de la supletoriedad. Dice que los jueces podrán usar la supletoriedad “siempre que no contraríen los principios básicos de la tributación”. Hay varios principios que se contrarían al aplicar la supletoriedad en el caso de la sentencia 188 2010, pues el actor discute el principio de “reserva de ley”, que es una limitación a la potestad tributaria del Estado y se encarga de que solamente el Poder Legislativo tenga la posibilidad de crear tributos. Aquí se puede apreciar como empiezan a aparecer no solamente normas infringidas, sino principios del derecho tributario violentados. (Fatín, 2010, pág. 22)

Otro principio que se ve violentado en este caso es el “Principio de Legalidad”, que según la jurista Manera de Fatín es lo siguiente:

Esencia en todo sistema republicano de gobierno [...] es consecuencia de la libertad, pues no hay libertad sin ley que la proteja, ni aseguramiento en las funciones del Estado, trazando su competencia, condicionando su actuación, imponiendo respeto a las libertades y derechos de los ciudadanos y no hay autoridad que pueda estar por encima o al margen de la ley, única fuente de poder sobre los ciudadanos libres.<sup>10</sup>

En el caso concreto vale la pena citar los artículos 2 y 3 del Código Tributario, el primer artículo citado se refiere a la supremacía de las normas tributarias y el segundo a la potestad tributaria de crear impuestos, disposiciones jurídicas que la supletoriedad, en este caso, no toma en cuenta:

Art. 2.- Las disposiciones de este Código y de las demás leyes tributarias, prevalecerán sobre toda otra norma de leyes generales.

En consecuencia, no serán aplicables por la administración ni por los órganos jurisdiccionales las leyes y decretos que de cualquier manera contravengan este precepto. (Código Tributario, 2005)

---

<sup>10</sup> *Id.*, p. 82

El Código Tributario es claro al decir que ésta es la ley que rige el tema de impuestos sobre las demás leyes. Además explica que los órganos jurisdiccionales no pueden aplicar otras normas que contravengan el Código Tributario.

La Sentencia 188 2010 al aplicar la supletoriedad no cumple con lo estipulado en esta norma, pues el Tribunal de lo Contencioso Tributario aplica una ley de una rama distinta a la tributaria (Fonrouge, 2005)<sup>11</sup> para justificar mediante otra estipulación normativa la aparición de la caducidad de las acciones objetivas en materia tributaria, inexistente en el Código Tributario.

Pero hay más, veamos el artículo 3 del mismo Código Tributario:

Art. 3.- Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes.

Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

El Presidente de la República podrá fijar o modificar las tarifas arancelarias de aduana. (Código Tributario, 2005)

Este artículo también es claro, pues solamente la Asamblea Nacional puede crear impuestos. De manera que si un contribuyente reclama la revisión de un acto normativo de carácter municipal que a su juicio y criterio ha creado un impuesto, lo mínimo que debe hacer la el Tribunal es revisar el fondo del asunto, de lo contrario se podría estar permitiendo el incumplimiento de la ley, lo que acarrearía la violación del principio de legalidad.

El principio de legalidad se refiere principalmente a que el Estado tiene sus poderes supeditados a lo que dice la ley. No es un poder absoluto sino que se trata de un poder “limitado y constreñido por normas jurídicas”. (Sánchez, 2013)

---

<sup>11</sup> Cfr. Giuliani Fonrouge. *Derecho Financiero*. Buenos Aires, 2005. Si bien el derecho tributario nace del derecho administrativo, las dos ramas son diferentes, aquel no depende de éste. El derecho tributario, según Guliani Fonrouge “es una rama del derecho financiero que se ocupa del aspecto jurídico de la tributación en sus diversas manifestaciones, como la actividad del Estado en las relaciones de éste con los particulares y en las que se suscitan entre estos últimos”. Si bien queda descartado que es una rama del derecho financiero y no del derecho administrativo, queda claro que el derecho tributario se refiere al tema de creación, modificación y control de tributos, de manera que la relación con las personas es de carácter pecuniario y hay una imposición de pagar un tributo de por medio, lo que puede generar controversias y vulneraciones diferentes a las que puede generar el derecho administrativo. El derecho administrativo y sus principios nada tienen que ver con la tributación y los principios de la misma, tampoco con la relación que se produzca entre el Estado y los contribuyentes por esta razón.

En ese sentido la Administración Pública solo puede hacer lo que la ley le permite, de manera que sus facultades se encuentran limitadas por este principio. (Burgoa, 1986, pág. 349)

En el caso 188 2010 la sentencia podría violar principio de legalidad al permitir al municipio realizar actos que la ley expresamente prohíbe. Por esta razón no cabe la caducidad de las acciones objetivas en materia tributaria, ya que se estaría abriendo una puerta y dejando un precedente para que la Administración Pública realice actos prohibidos por la ley con la venia de las Cortes mediante la caducidad de las acciones que se podrían dirigir en contra de estas actuaciones.

Estos dos principios del derecho tributario, “reserva de ley” y “legalidad”, son violados en la sentencia de la Corte Nacional de Justicia en el caso en estudio. Sin embargo hay un principio que vale la pena recordar en este momento, ya que es quizá el más importante para nuestro argumento. Se trata del principio del Debido Proceso, que en nuestra legislación es de orden constitucional.

El artículo 76 de la Constitución actual dice que todos los procesos donde se involucren “derechos y obligaciones de cualquier orden” (Constitución de la República del Ecuador, 2008) deben seguir varias garantías para su resolución. El artículo se refiere a cualquier derecho y cualquier obligación que esté en disputa. Este artículo no hace una especificación de alguna materia sino que dice “en cualquier orden”, por lo que se entiende que su aplicación se debe dar en todas las materias. Lo que si deja claro este artículo es que sin importar la materia que se esté tratando, siempre las autoridades deben respetar lo siguiente:

2.-Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. (Constitución de la República del Ecuador, 2008.)

Todos los jueces están obligados a Garantizar el cumplimiento de la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador, 2008.) En este caso (sentencia 188 2010) no se cumple los derechos garantizados en el artículo 11, numeral 1 de la Constitución, que dice que “Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual [...] ante las autoridades competentes”, ya que se está privando del acceso a la justicia a un ciudadano que dice estar siendo perjudicado por una norma inferior a la Constitución. En el mismo artículo

11, numeral 6, también se infringe el principio de Debido Proceso, ya que se están alienando los principios de reserva de ley y de legalidad, de la tributación. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En general el debido proceso consta de varios elementos muy importantes, dos de estos elementos son el acceso a la justicia y el derecho de impugnación (Cuello, 2005, págs. 507,509). En el caso planteado, la Corte Nacional, al aplicar de manera supletoria el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para “suplir” una falta del Código Tributario está limitando el acceso a la justicia del actor y negando el derecho de impugnación de actos administrativos previsto en el artículo 173 de la Constitución (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Por otro lado el jurista Ricardo Lorenzetti hace un interesante esquema del razonamiento judicial a la hora de interpretar las normas. Dice que la Deducción es la regla general que utilizan los jurisconsultos para interpretar una norma jurídica. El método deductivo se refiere a la interpretación que nace del conocimiento legal y positivo de una regla, de tal manera que la disposición normativa o el conjunto de las mismas den a su vez la resolución a cada conflicto. El autor llama a este método como el de “los casos fáciles”. Este método se basa principalmente en la contraposición de normas y a la resolución de los conflictos en base a la lectura de la regla en sí. (Lorenzatti, 2011, págs. 233,243)

Lorenzetti llama por otro lado de “los casos difíciles” al método que se basa en la resolución de las controversias entre normas jurídicas mediante los principios, apartándose de la literalidad de la norma. Este es el método argumentativo, en el que las ideas y las contraposiciones fluyen en la interpretación de la ley.<sup>12</sup>

El autor citado dice que ninguna de las dos es mejor o resalta sobre la otra al momento de hacer la interpretación de la norma jurídica, sino que de alguna manera ambas tesis deben juntarse para así crear una nueva, la que dice que “los casos fáciles son la regla general y los difíciles una excepción”. Así si no se encuentra la respuesta a un problema legal dentro de las normas literales, o si estas se contraponen, será necesario acudir a la resolución del problema

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

mediante la discusión de los principios y los argumentos de las diferentes posiciones para llegar a una conclusión.<sup>13</sup>

Más adelante Ricardo Lorezetti hace otra aportación importante al razonamiento que deberían tener los jueces y en general los jurisconsultos al momento de interpretar una ley. Nos da un esquema a seguir mediante varios pasos para hacer una correcta interpretación. El primero se refiere a “deducir la solución de una regla formalmente válida”, en este paso se ven las normas en sentido literal y se utiliza únicamente el método deductivo (De los casos fáciles). El segundo paso es aquel que el autor llama “control de la solución deductiva”, donde se “mira hacia atrás” para fijarse en los precedentes de hechos similares, y se “mira hacia arriba” para comprobar que no se está vulnerando ningún derecho consagrado en una norma jerárquicamente superior a la analizada. Si en estos dos pasos no se llega a una solución acertada, se debe proceder a analizar las reglas mediante el uso de principios y argumentos que soporten las diferentes posiciones. La línea que divide la aplicación del método deductivo y el método argumentativo tiene relación con las “dificultades que impiden la aplicación del método deductivo”. En primer lugar porque “hay dificultades en la determinación de la norma aplicable” y la segunda porque se torne “necesario apartarse de la ley, porque es inconstitucional”.<sup>14</sup>

Estas dos últimas pautas son fundamentales y se deben tomar en cuenta en la interpretación de todas las normas jurídicas. La Corte Nacional parece olvidar las dos premisas expuestas por Lorezetti y únicamente aplica el método deductivo para sacar una conclusión. En vista de que el artículo 14 del Código Tributario da la posibilidad al juez de utilizar supletoriamente cualquier norma, éste lo hace y establece un plazo de caducidad que podría violar varios principios de derecho tributario (Legalidad, reserva de ley) y del derecho constitucional (Debido Proceso, acceso a la justicia). A demás se contraponen con varias normas objetivas que se encuentran dentro de la misma norma tributaria como son los artículos 2 y 3 del Código Tributario.

El ordenamiento jurídico es un conjunto de normas coherentes y lógicas que se entrelazan y que se basan en los mismos principios, de manera que sin importar la relación o el contexto histórico de las mismas, estas forman una sola estructura que persigue, al final del día

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> *Ibíd.*

los mismos intereses, es por esto que si la Corte Nacional de Justicia interpretó erróneamente el artículo 14 del Código Tributario, enseguida se podrá percibir los efectos de esa mala interpretación, pues se deja abierto el camino para crear una falacia jurídica como la que se crearía con un fraude a la ley.

El fraude a la ley se produce según Becerra y Hernández “para salvaguardar la coherencia jurídica de las decisiones”. De manera que se permita, en base a normas constitutivas, el resquebrajamiento de algún principio. Dice además el autor que “Consiste en utilizar la norma para lograr fines contrarios al ordenamiento”. (Becerra Pocaroba & Herná, 2012, págs. 7,11)

El mismo autor nos dice que para que exista Fraude a la Ley deben existir dos requisitos. En primer lugar debe haber una norma de cobertura, que es la que permite que ocurra el acontecimiento, en este caso vendría a ser el artículo 14 del código tributario. Y una norma defraudada, que es la norma que prevé el derecho inaplicable, que en este caso serían los artículos 10, 11, 76, 173 de la Constitución. Los artículos 2 y 3 del Código tributario y los principios de legalidad, reserva de ley, debido proceso, acceso a la justicia y la posibilidad de impugnar todo acto del Estado.

Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero exponen una fórmula para verificar el fraude a la ley. Su fórmula es la siguiente:

La acción A realizada por el sujeto S en las circunstancias X es fraudulenta si y solo si:

- 1) Existe una regla regulativa que le permite a S usar la regla que le confiere poder para producir el resultado R al realizar A en las circunstancias X.
- 2) Como consecuencia de R se produce un cierto estado de cosas E que, de acuerdo con el balance de los principios que justifican la permisión anterior y otros principios del sistema, supone un daño injustificado o un beneficio indebido, y no hay una regla regulativa que prohíba producir R aunque puede haber una regla dirigida a evitar E.
- 3) R es un medio para E.
  - 3.1 [...] Al realizar A, S no perseguía otra finalidad discernible más que alcanzar, por medio de R, la consecuencia E y que R es objetivamente adecuado para E.
  - 3.2 [...] R es objetivamente adecuado para E, aunque S no tuviera ese propósito al realizar A.
- 4) El balance entre los principios mencionados en 2) tiene fuerza suficiente para generar una nueva regla que establece que en las circunstancias X [...] se alcance por medio de R la consecuencia E. Por ello el resultado R debe considerarse como inválido. (Atienza & Ruiz Manero, 2000, págs. 16,31)

Si traducimos esta fórmula al caso concreto en estudio podemos verificar la existencia de la hipótesis que propone Atienza y Ruiz en el caso 188 2010:

Para poder hacer este ejercicio es necesario tomar en cuenta los datos mostrados en la Tabla C:

Tabla C

A: Caducidad de acciones objetivas en derecho administrativo
S: Tribunal de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia
X: Necesidad de determinar la existencia de un plazo de caducidad
E: Imposibilidad de ser escuchado en las Cortes
R: Caducidad de la acción objetiva en materia tributaria.
Regla Regulatoria: Artículo 14 del Código Tributario.
Regla que confiere poder: Artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

La fórmula, utilizando los datos que se pueden verificar en la lectura de la sentencia 188 2010, podría leerse así:

La [CADUCIDAD DE ACCIONES OBJETIVAS EN DERECHO ADMINISTRATIVO] propuesta por el [TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA] en la [NECESIDAD DE DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UN PLAZO DE CADUCIDAD] es fraudulenta debido a que:

1) [EL ARTÍCULO 14 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO] le permite al [TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA] usar el [ARTÍCULO 65 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO] para producir el resultado de [CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA] al aplicar la [CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN DERECHO ADMINISTRATIVO] en la [NECESIDAD DE DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UN PLAZO DE CADUCIDAD].

2) Como consecuencia de la [CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA] se produce un cierto estado de [IMPOSIBILIDAD DE SER ESCUCHADO EN LAS CORTES] que, de acuerdo con el balance de los principios que justifican la permisión anterior y otros principios del sistema, supone un daño injustificado o un beneficio indebido, y no hay una regla regulatoria que prohíba producir [CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA [...] aunque puede haber una

regla dirigida a evitar la [...] IMPOSIBILIDAD DE SER ESCUCHADO EN LAS CORTES[...].

3) [...] CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA [...] es un medio para [IMPOSIBILIDAD DE SER ESCUCHADO EN LAS CORTES [...]].

3.1 [...] Al aplicar [...] CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN DERECHO ADMINISTRATIVO, [...] EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA [...] no perseguía otra finalidad discernible más que alcanzar, por medio de [...] CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA, [...] la [...] IMPOSIBILIDAD DE SER ESCUCHADO POR LAS CORTES [...] y que [...] LA CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA [...] es objetivamente adecuado para la [...] IMPOSIBILIDAD DE SER ESCUCHADO POR LAS CORTES. [...]

3.2 [...] La CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA [...] es objetivamente adecuada para permitir la [...] IMPOSIBILIDAD DE SER ESCUCHADO EN LAS CORTES, [...] aunque [...] EL TRIBUNAL DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA [...] no tuviera ese propósito al realizar [...] CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN DERECHO ADMINISTRATIVO [...].

4) El balance entre los principios mencionados en 2) tiene fuerza suficiente para generar una nueva regla que establece que en la [...] NECESIDAD DE DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UN PLAZO DE CADUCIDAD [...] se alcance por medio de la [...] CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA [...] la consecuencia de estar en la [...] IMPOSIBILIDAD DE SER ESCUCHADO EN LAS CORTES [...]. Por ello la [...] CADUCIDAD DE LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA [...] debe considerarse como inválido<sup>15</sup>... [Los corchetes son míos].

Bajo este criterio, pensamos que el legislador no quiso trasladar normas ni instituciones de otras leyes al Código Tributario, sino que quiso integrar todo el ordenamiento jurídico para conformar un conjunto de leyes, principios y normas que no se contradigan entre sí. Por ejemplo, en el Código Tributario no se habla del derecho a la vida, sin embargo se suple esa falta con todo el ordenamiento jurídico que proteja el derecho a la vida, ya sea la Constitución,

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*

los principios fundamentales del derecho, leyes, reglamentos, resoluciones y las demás disposiciones que se hayan llevado a cabo dentro del sistema jurídico.

Cabe decir en este análisis que no es que se aplica determinada norma de otra rama de manera supletoria, sino que **únicamente** por supletoriedad se aplican las otras ramas del derecho en lo que no esté prescrito en el Código Tributario. De tal manera que si el Código Tributario hablaría de caducidad pero no del tiempo en el que ésta se aplica, sería necesario mirar normas similares para concluir con un tiempo similar; pero si el Código Tributario no habla de caducidad en un tema específico y la aplicación de esta institución podría causar daños a las personas por permitir una posible admisión de vulneraciones a los principios tributarios y constitucionales, a la Constitución y al mismo Código Tributario, no sería necesario inventarse la caducidad y poner un plazo que el legislador no incluyó. Se estaría trasladando una institución de una ley a otra y esto podría generar muchos daños a los contribuyentes.

Está claro que el legislador no tiene la intención de dejar el camino libre para integrar cualquier norma de diferente rama en el Código Tributario, sino que de alguna manera la palabra **únicamente** trata de detener a la persona encargada de interpretar la norma para que ésta no incluya en el código cualquier institución ajena al mismo, sino que nada más se tendrá a las demás leyes como normas supletorias, su aplicación es complementaria.

En base a los argumentos antes expuestos no queda más que concluir que la supletoriedad no es de carácter obligatorio y no se refiere a normas específicas, sino a principios y normas de carácter general que pueden ayudar, en cierto modo, a dilucidar alguna duda en cuanto a la aplicación de una norma o institución de este Código. La supletoriedad es bienvenida a ser utilizada tantas veces cuantas sea necesario hacerlo, siempre que no contradiga los principios fundamentales que se reflejan objetivamente en la Constitución y en la norma tributaria.

En la sentencia 188 2010 dictada por la Corte Nacional de Justicia (Sala de lo Contencioso Tributario) se interpreta, a mi modo de ver, de manera errónea el artículo 14 del Código Tributario, pues se aplica de manera obligatoria una norma concreta que perjudica los derechos de los ciudadanos, ya que si este no incluyó un tiempo límite para accionar en contra de los actos normativos dentro del Código Tributario ecuatoriano, es porque ese tiempo no

debe existir, o al menos esta posición o cualquier posición que se contraponga a los actos administrativos normativos de carácter tributario, deben tener la oportunidad de generar entre los jueces una duda razonable. La Caducidad elimina por completo la posibilidad de impugnar estas acciones en vía judicial.

Si se pone arbitrariamente un plazo de caducidad de las acciones objetivas en materia tributaria se vulneran los derechos de los ecuatorianos. Por ejemplo, si a algún Municipio del Ecuador se le ocurre cobrar una tasa que se grave sobre el espacio físico que ocupan los cuerpos vivientes dentro de la ciudad para todos los seres humanos que en ésta ciudad específica se encuentren, se estaría atentando contra los derechos humanos de las personas, y se estaría hablando de un tributo que nace lleno de ilegalidades; no por el transcurso de tres, cuatro o veinte años, los sujetos pierden el derecho a impugnar y ejercer sus acciones en contra de este tipo de normas. El tiempo no puede, de ninguna manera, subsanar las ilegalidades bajo el mismo principio que se maneja en las acciones de inconstitucionalidad, que es la limitación del exceso del poder.

En líneas anteriores se pudo observar cómo los plazos de Caducidad que se manejan en el Código Tributario están muy claros, la caducidad de la facultad determinadora de la Administración Pública, la caducidad de la acción que se dirige en contra de la facultad determinadora, la caducidad de las acciones que la administración puede ejercer en contra del contribuyente infractor, y en general todas las caducidades que el legislador quiso que caduquen tienen plazos establecidos en el Código Tributario. Pero ni siquiera hay algún artículo que mencione que las acciones objetivas en esta materia caduquen, por ende el legislador no debía incluir un plazo de caducidad para estas acciones y es por esta razón que no lo hay.

Sería aceptable, por otro lado, si el Código Tributario hablara de la caducidad de las acciones objetivas en alguno de sus artículos y a pesar de esa supuesta mención, no se encuentre un plazo de caducidad, pues en ese caso el legislador si habría previsto la extinción de un derecho y simplemente habría olvidado incluir un plazo para el cumplimiento de esa extinción. Solamente en este caso se podría hablar de una laguna legal, pues haría falta saber

cuál es el plazo de caducidad y necesariamente habría que mirar la norma más parecida y que mejor se integre para señalar ese plazo.

La supletoriedad es un concepto que debe ser estudiado bajo dos condiciones, la primera es que sirve únicamente como un remedio ante una laguna jurídica, de tal manera que se aplica solamente cuando la ley no prevé alguna situación jurídica que el legislador no pensó que podría ocurrir. En segundo lugar su objetivo es integrar las leyes, pues estas no se contradicen y conforman un todo coherente que maneja los mismos principios. (Orellana, 2000, págs. 807,822). Sin embargo, para su aplicación es necesario hacer un análisis de los efectos negativos que se pueden generar al aplicarla indebidamente. Siempre se debe tener en cuenta las demás reglas que norman la misma rama del derecho y las normas jerárquicamente superiores.

Finalmente hay que insistir en este punto que en el derecho nada es absoluto, de manera que siempre se debe dejar la puerta abierta para más interpretaciones y argumentaciones fundadas que permitan un mejor entendimiento de la ciencia jurídica. El fin de este trabajo no es contradecir inexorablemente el criterio de la Corte, que tiene sólidos fundamentos para interpretar la norma en la forma que se llevó a cabo en la sentencia 188 2010, sino aportar más a la doctrina ecuatoriana para día a día hacer un aporte más que ayude a dilucidar conflictos filosóficos de los jurisconsultos.

### **3.1.3 DERECHO ADMINISTRATIVO**

En este momento es necesario analizar las normas de derecho administrativo que fueron utilizadas en la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia para decir que el derecho de accionar en contra de la ordenanza 079 del Ilustre Municipio de Quito había caducado al tiempo de su impugnación. Para esto nos referiremos al artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo:

Art. 65.- El término para deducir la demanda en la vía contencioso administrativa será de noventa días en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna. En los casos que sean materia del recurso contencioso de anulación u objetivo se podrá proponer la demanda hasta en el plazo de tres años, a fin de garantizar la seguridad jurídica.

En los casos que sean de materia contractual y otras de competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, se podrá proponer la demanda hasta en el plazo de cinco años. (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 1968)

Para la sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ecuatoriana, éste artículo debe ser aplicado para todas las acciones objetivas que surjan en materia tributaria, de tal manera que cada vez que se apruebe una ordenanza municipal ilegal que genere algún tributo, bastará que transcurran más de tres años para que esa ilegalidad quede totalmente subsanada.

Este artículo no fue creado para normar la rama de lo tributario, fue creado para normar la rama de lo administrativo, dos materias del derecho diferentes que, a pesar de ser agrupadas por algunos tratadistas como Gordillo debido a que ambas tienen relación jurídica entre el Estado y los particulares, muestran dos objetos contrarios. (Gordillo., 2014)

El objeto del derecho tributario es la regulación de los tributos y la relación que por éstos nace entre el Estado y los particulares. En cambio en derecho administrativo no se trata de regular tributos, sino las relaciones ajenas a éstos que nacen entre el Estado y los Administrados. En el primero encontramos una relación pecuniaria mientras que en el segundo encontramos una relación que puede ser contractual, que puede ser normativa, que puede ser sancionadora, etcétera. Por esta razón, aplicar una norma de derecho administrativo en materia de lo tributario o viceversa puede ser peligroso si no se lo hace de la manera adecuada, pues seguramente se estaría violando el principio de seguridad jurídica previsto en varias normas y en la Constitución de la República del Ecuador.

Esta tesis está dirigida principalmente a desvirtuar la sentencia 188 2010 de la Corte Nacional de Justicia y se centra principalmente en que el Código Tributario no hace referencia a la caducidad de las acciones objetivas en materia tributaria. Sin embargo cabe en este momento preguntarse si esta tesis debería aplicar o no a todo el derecho administrativo. Más adelante se hará un breve análisis de la caducidad de las acciones constitucionales y se explicará la razón por la que estas acciones no tienen plazos para caducar, de tal manera que podamos comparar las unas con las otras para poder explicar nuestra posición acerca de este tema.

La **seguridad jurídica** es el principal argumento por el cual se aplicó el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en la sentencia antes mencionada. La Gaceta judicial No 11 contiene un concepto de seguridad jurídica claro que precisa ser mencionado en este momento:

El concepto de la seguridad jurídica alude al *conjunto de condiciones necesarias para anticipar las consecuencias jurídicas de la conducta personal y de la de terceros*; que propuesto como principio constitucional, significa que el *orden jurídico proscribiera cualquier práctica en el ejercicio del poder que conduzca a la incertidumbre*, es decir, a la imposibilidad de anticipar o predecir las consecuencias jurídicas de la conducta; que no se trata de una regla susceptible de invocarse para valorar los actos de poder creadores de normas particulares, si son el resultado de facultades regladas. En efecto, si tales actos se apartan de lo ya establecido en la ley, habrá un problema de legalidad del acto en sí, sin que pueda decirse que está en juego la garantía constitucional de la seguridad jurídica, porque el conjunto de condiciones que la configuran no ha sido alterado. *Distinto es el caso de los actos creadores de normas generales: las leyes, las ordenanzas, los reglamentos, pueden atentar directamente contra la seguridad jurídica en cuanto establezcan reglas de alcance general de cuya aplicación se genere la incertidumbre jurídica*, lo que ocurre, por ejemplo, con las leyes retroactivas; de la existencia de normas que atenten directamente contra la seguridad jurídica y que nace la vinculación entre el debido proceso y la garantía constitucional a la seguridad jurídica, ya que esta última no es sino una regla del debido proceso aplicable al ejercicio del poder normativo. (Corte Suprema de Justicia, CIV, pág. 3428)

La Corte Suprema de Justicia en 2002 dice claramente que la seguridad jurídica está hecha para prever consecuencias, y que estas consecuencias pueden ser de terceros o personales. Que se trata de un término procesal que busca expulsar del ordenamiento jurídico todo aquello que no permita prever esas consecuencias. El poder de crear una ordenanza debe siempre llevar el concepto de la seguridad jurídica presente, para que este acto no lleve consigo la incertidumbre y deje en estado de indefensión a los ciudadanos. (Corte Suprema de Justicia, CIV, pág. 3428)

El Art. 82 de la Constitución dice que “la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008) En este artículo la Constitución de alguna manera blindada al ordenamiento jurídico para que las leyes sean respetadas como están, de manera que no se pueda modificar ninguna ley si no es con el procedimiento de modificación adecuado, por esta razón la Sentencia 188 2010 y la Ordenanza que crea la Taza de seguridad ciudadana violan irremediablemente el principio de seguridad jurídica, pues en la sentencia se aplica una norma totalmente ajena a la adecuada y

no prevista por la normativa tributaria vigente. La Corte Nacional de Justicia en su argumentación para sentenciar este caso, crea la caducidad de las acciones objetivas en materia tributaria, estando al tanto de que el legislador no la había previsto en el Código, dejando un precedente importante para que las Cortes incluyan derechos, plazos, extinciones de derechos, de unas normas en otras sin importar el alcance de la supletoriedad y la violación de los derechos que se puedan vulnerar a discreción de los jueces. ¿Por seguridad jurídica se debe utilizar instituciones de unas leyes en otras?

La seguridad jurídica es un principio y un concepto que se ha establecido para protección de las personas, no de las normas ni del Estado, de manera que se la debe utilizar principalmente en favor de las personas, sin importar que el ordenamiento jurídico se tenga que modificar o que el Estado tenga que perder ingresos. Lo que está mal hecho por el Estado se debe corregir en cualquier tiempo a favor de las personas que lo conforman. Todas las personas, todos los ciudadanos de un determinado territorio deben tener claro este principio, pues es de los más fuertes y eficaces a la hora de defenderse de los excesos del Estado.

### **3.1.4 CADUCIDAD DE LAS ACCIONES CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LAS ACCIONES OBJETIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA.**

Al empezar este trabajo concluimos que la acción es la facultad de ejercer un derecho subjetivo que hace que se ponga en marcha el sistema jurídico para hacer valer en contra de alguien un derecho prescrito en la ley. De este punto de partida se puede ver que las acciones en materia constitucional pueden ser definidas de la misma manera pero en lugar de ejercer un derecho prescrito en la ley, se ejerce un derecho que se encuentra en el ordenamiento jurídico por mandato Constitucional. No vale la pena volver a estudiar toda la teoría de las acciones para llegar a la misma conclusión. Es importante estudiar aquí las palabras de Gozaini acerca del derecho a ser oído:

El acceso a la justicia es una parte del derecho que tiene toda persona al debido proceso. Es una garantía judicial y un derecho individual de carácter constitucional que no admite limitaciones. No obstante no es un pórtico tan amplio que pueda traspasarse sin necesidad de abrir puertas; éstas son requeridas como presupuestos formales de admisión, pero jamás podrán tener tantos cerrojos que obliguen a superar con esfuerzo aquello que, en realidad, es la bienvenida a los que

piden justicia y aún para aquellos que, abusando en el derecho de petición, puedan requerir la intervención de los jueces. En todo caso, es una cuestión de análisis particular, y una muestra de la confianza a depositar en el poder judicial para que sea éste quien resuelva el derecho a estar en el proceso. (Goziani, 2004,, pág. 90)

El acceso a la justicia, constitucionalmente hablando, no puede admitir limitaciones debido a que las personas confían en que este es el camino mediante el cual su vulneración será detenida. Es por esta razón que no existe caducidad de acciones constitucionales ya que se estaría limitando al control constitucional, que es el encargado de poner límites al poder. (Escudero, 2013, pág. 131)

Las limitaciones al acceso a la justicia que se prevén en algunas ramas del derecho ecuatoriano se deben a la protección de algún derecho ajeno. Es el caso del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa cuando habla de la caducidad de las acciones de los derechos subjetivos. (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 1968) Si nos detenemos a pensar las razones por la que existe esta norma, no es difícil comprender que las acciones caducan debido a que el derecho de las demás personas podría verse vulnerado de no existir este limitante a la acción. Esta vulneración será explicada mediante un ejemplo:

El Municipio de Quito notifica a un ciudadano que una carretera pasará por el borde de su casa, por lo que varios muros de su propiedad tendrán que ser derrocados y la nueva línea de fábrica será de seis metros después del borde de la nueva acera que construirá el Municipio. Por lo que posiblemente deberá derribar su casa por cuenta propia.

En este caso el ciudadano podría reclamar el exceso de la extensión de la acera en el plazo de 90 días. Si el ciudadano no reclama en ese espacio de tiempo otorgado por la ley, su acción habrá caducado y el Municipio podrá continuar sin problema con la obra planificada.

Este limitante se crea por varias razones entre otras:

- El uso de esa carretera no lo tendrá solamente el ciudadano afectado, sino que todos los ecuatorianos podrán pasar por esa carretera.
- Muchos ciudadanos que de la misma manera han sido notificados realizan las obras solicitadas por el Municipio causando un daño a su bolsillo por mejora de la ciudad.

- El Municipio, con recursos que aportan los ciudadanos procede a hacer contrataciones millonarias.

No se puede dejar a lo largo del tiempo la permanencia de las acciones subjetivas debido a que si luego de 10 años el ciudadano decide reclamar su derecho éste podría afectar a los demás ciudadanos directamente porque se tendría que reducir o quitar la carretera, los que aportaron lo habrían hecho en vano, se utilizarían recursos de manera innecesaria de todos los ciudadanos. El objeto de la norma es hacer que no se pueda reclamar este tipo de cosas a lo largo del tiempo debido a que se trata de proteger a los demás ciudadanos del abuso del derecho de un ciudadano.

Es diferente en la acción Constitucional porque el daño que se persigue resarcir podría afectar no solo a un ciudadano sino a todos ellos, son los llamados por Gozáini como los derechos difusos, (Gozaini, 2011, pág. 245) y este daño proviene precisamente del abuso del poder del Estado. Si hoy se da una masacre por parte de las fuerzas armadas a todos los empleadores de determinada ciudad y la Corte Constitucional lo consiente, mañana, dentro de un mes, dentro de dos, tres, cinco, o cincuenta años podría pasar lo mismo y existiría un precedente para consentir una nueva masacre a los empleadores. Eso sería generar inseguridad jurídica para todas las personas que de alguna manera sean o busquen ser empleadores. Otro ejemplo podría ser la creación de una norma que imponga la creación de la pena de muerte para personas que hacen actos en contra de las líneas filosóficas por las que se enrumba el Estado. Una acción en contra de esta norma no podría caducar debido a la magnitud desproporcional e inmedida del poder que se estaría confiriendo al Estado, pues éste podría sacar cualquier norma que una vez cumplido el plazo de caducidad ya nadie podría detenerlo.

La acción Constitucional no puede caducar debido a que mientras un derecho esté garantizado en la Constitución, éste no podrá ser individualizado y privado para cierta persona por el mero paso del tiempo. El acceso a la justicia constitucional es indispensable en cualquier momento para todas las personas a quienes se les haya vulnerado un derecho previsto en la Constitución.

Es importante hacer esta mención de la caducidad de las acciones constitucionales debido a que si hilamos un poco más a fondo podremos entender que éstas acciones persiguen

la protección de los individuos en contra de los abusos del poder del Estado, actúan como un limitante del poder estatal en beneficio de la seguridad y tranquilidad de las personas.

En las acciones objetivas del derecho administrativo el objeto es el mismo, pues éstas acciones existen para frenar el abuso del poder del Estado sobre los ciudadanos, por esta razón este trabajo asevera que no debe existir caducidad de acción objetiva alguna dentro del derecho administrativo y particularmente no existe esa institución dentro del derecho tributario debido a que el legislador quiso de alguna manera limitar el poder del Estado a imponer cualquier tipo de tributos o que por lo menos los habitantes puedan reclamar la ilegalidad de los mismos en vía judicial, tal como se reclama el exceso de poder por vía constitucional.

Un cuestionamiento nace con este análisis de la caducidad de las acciones constitucionales. ¿Algo que era inconstitucional hace cien años y dejó de serlo hace noventa y nueve años puede ser reclamado en la actualidad? Para esta tesis la respuesta es clara, no hay objeto en la reclamación debido a que el daño se dejó de hacer hace noventa y nueve años. Las Cortes deberían conocer el caso pero no podrían resolverlo positivamente debido a que el daño no es actual y si ese daño no está en la legislación actual no está produciendo efectos. La misma línea se debe seguir en el caso de las acciones objetivas en materia administrativa y tributaria. No se puede reclamar un impuesto ilegal que se haya creado hace diez años y se lo derogó hace cinco años debido a que sus efectos no están causando un daño actual y por esta razón el objeto del reclamo deja de existir. La inexistencia de la caducidad de las acciones objetivas en materia tributaria y las acciones constitucionales está dirigida a frenar el abuso de poder del Estado. Este abuso es verificable actualmente, no en el pasado.

### **3.1.5 PROYECTO DE CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO**

El proyecto de Código General del Proceso es una propuesta que está en discusión para su aprobación. Así, no se encuentra vigente en la legislación ecuatoriana y mientras tanto no es vinculante para ninguna persona, las Cortes no pueden utilizar este proyecto ni siquiera como referencia bibliográfica, pues su aplicación depende de la publicación en el Registro Oficial de la misma.

Sin embargo se ha tornado necesario analizar este proyecto para tener en cuenta cómo se muestran hoy en día las tendencias con respecto a los temas que hemos analizado en las normas anteriores.

Para empezar, el artículo número uno de este proyecto dice lo siguiente:

Las normas y procedimientos regulados en el presente Código son aplicables a las materias de orden civil, laboral, familia, mujer, niñez y adolescencia, inquilinato, contencioso administrativo, contencioso tributario, cualquiera otra que disponga la ley y toda controversia de naturaleza no penal. (Proyecto de Código General del Proceso, 2012)

Este artículo nos muestra que el tema de discusión que se ha planteado en esta tesis sería resuelto a través de la aplicación de este Código. Al parecer la tendencia va en torno a una regulación única para todos los procesos judiciales con excepción de los procesos penales. Una norma que desvaría el concepto de supletoriedad al que me he referido en líneas anteriores, pues quedaría claro que si algo se aplica para una rama del derecho obviamente se aplicará en todas las ramas previstas en este código.

El artículo segundo de este proyecto habla del derecho al debido proceso, reproduce el principio del debido proceso reconocido en la Constitución y en las demás leyes. El artículo tercero menciona el derecho a la defensa. A partir de estos dos artículos en adelante se topan los temas de los principios generales en los títulos II y III del libro primero, tales como la asistencia letrada, igualdad, oralidad, impulso oficioso de los procesos, plazo razonable de resolución de conflictos, y en general los derechos que se reconoce a los ciudadanos en los procesos que se inicien por los administrados, o en contra de ellos. (Proyecto de Código General del Proceso, 2012)

En general el título IV del libro primero se refiere brevemente temas muy importantes como la interpretación de las normas procesales e irretroactividad de la ley. Un punto importante para analizar en estos artículos es el tema de la razonabilidad que se debe tener al momento de aplicar la ley. El artículo 21 dice que “Todas las normas procesales contenidas en este Código deberán ser interpretadas razonablemente”. Pienso que a medida que se aumentan conceptos jurídicos indeterminados en Códigos de este tipo se confunden los conceptos y se tiene menores alcances. El código no explica la palabra razonable y nos deja con la duda de lo que para cada persona podría significar este concepto. (Proyecto de Código General del

Proceso, 2012) Esto podría significar en un futuro que se deba aclarar varias normas o que se las deba reformar.

El libro segundo trae a colación las disposiciones comunes a todo procedimiento, aquí se habla de la competencia, de la excusa y la recusación, de los sujetos procesales, finalmente se trata en este libro a la actividad procesal. (Proyecto de Código General del Proceso, 2012)

El título V habla de la forma de pronunciamiento de los jueces, aquí se destacan las sentencias, las resoluciones judiciales, y las decisiones de mero trámite, temas muy importantes para el derecho ecuatoriano que en este momento no podré comentarlas debido a que merecen muchas páginas de extensión que no vienen al tema en estudio. El título VI trata las medidas preliminares, el VII las medidas cautelares en juicio, el VIII se refiere a la conciliación, mediación y a los jueces de paz (Proyecto de Código General del Proceso, 2012).

El libro tercero hace referencia al procedimiento declarativo, nos muestra algunas disposiciones comunes, y algunas normas de lo contencioso administrativo y de lo contencioso tributario. En esta parte cabe recalcar que el artículo 199 trata a la acción objetiva muy similar a la tratada en la Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa. Dice en el literal b que las acciones “de anulación, objetiva o por exceso de poder”... “Tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando a la Sala la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal”. De esta manera se mantiene latente el tema del interés directo, y que se la debe presentar para obtener la anulación de una norma jurídica de carácter administrativo que surta sus efectos de manera general. (Proyecto de Código General del Proceso, 2012)

El artículo 202 nos muestra claramente los plazos para interponer demandas en el contencioso administrativo y en el contencioso tributario. Ambas presentan un solo artículo en el que se divide a las acciones subjetivas de las objetivas:

Los plazos para el ejercicio de las acciones de lo contencioso administrativo y contencioso tributario serán los siguientes:

a) En los casos en que se interponga una acción subjetiva de plena jurisdicción, el plazo para proponer la demanda es de noventa días, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado o en que se produjeron los efectos.

b) En los casos de acción objetiva o de anulación por exceso de poder, el plazo para proponer la demanda será de tres años, a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto impugnado.

c) La acción de lesividad podrá interponerse ante las Juezas y los Jueces de la sala especializada de la Corte Provincial respectiva en el plazo de tres meses a partir del día siguiente a la fecha de la declaratoria de lesividad.

d) En las demás acciones que sean de competencia de las Juezas y Jueces de las salas especializadas el plazo será aquel señalado en el Código Orgánico de la Función Judicial.” (Proyecto de Código General del Proceso, 2012)

El artículo antes citado nos muestra un plazo de tres años para que las acciones de lo Contencioso Administrativo, y a su vez, de lo Contencioso Tributario, sean formuladas en contra de la Administración Pública. El cambio que se presentaría en la legislación ecuatoriana al aprobar este proyecto dejaría claro que las acciones objetivas caducan en tres años, pues no se hace diferencia entre lo Administrativo y lo Tributario. De esta manera no cabría analogía ni supletoriedad alguna, dejando en indefensión total a los ciudadanos de manera legal. Una vez que este proyecto se vea vigente no cabría impugnación alguna luego de tres años de expedido un acto administrativo normativo, de tal manera que si, de manera ejemplificativa, el Municipio de Quito decide cobrar una Taza por el consumo de verduras producidas en la Sierra ecuatoriana de manera obligatoria en la ciudad de Guayaquil y el Alcalde de Guayaquil le da la bienvenida a esta tasa y la mantiene obligatoria durante más de tres años, los ciudadanos deben olvidar el tema de la incompetencia en razón de territorio de la alcaldía de Quito, la reserva de ley para la creación de los impuestos, el carácter ilógico de la norma, debido a que todo esto fue subsanado por el tiempo porque nadie reclamó durante los tres años y las Cortes ecuatorianas no deben resolver el fondo de las demandas sino solamente la forma, y la forma dice que el tiempo para demandar estas situaciones ya expiró.

Si miramos el artículo 204 de este proyecto podemos ratificar el ejemplo anterior, pues se mantienen válidos todos los actos administrativos hasta que un juez no declare su invalidez. Si todos los actos se presumen legales y un juez no puede declarar su invalidez una vez transcurridos tres años de la expedición del acto, este acto estará blindado y permanecerá vigente en nuestra legislación, por el solo paso del tiempo. (Proyecto de Código General del Proceso, 2012)

El Proyecto de Código General del Proceso continúa proponiendo algunos libros, el IV trata los Procedimientos y Gestiones Especiales, aquí se regulan el Procedimiento Simplificado, el Procedimiento Especial y las Gestiones Voluntarias. (Proyecto de Código General del Proceso, 2012)

El Libro V habla acerca de las vías de impugnación y el libro número VI habla de las fases de ejecución. (Proyecto de Código General del Proceso, 2012)

En general la idea de proponer un Código que regule todos o al menos la mayoría de procesos en el Ecuador es una idea un poco aventurada. Si bien se trata de unificar todo el conjunto de normas y simplificar los procesos, lo más probable es que se termine reformando este código o haciendo diferentes reglamentos para lograr su aplicación con cada rama del derecho. Si bien cada rama del derecho se maneja con los mismos principios constitucionales, cada materia tiene su propia aplicación, de manera que unificar todo en una sola norma puede vulnerar derechos que el legislador previó en cada norma diferente. Es el caso de la caducidad de las acciones objetivas. El hecho de involucrar en una sola norma el procedimiento administrativo con el tributario crea la posibilidad de tener tributos inimpugnables de los que la población no se podrá librar mediante la utilización de la norma jurídica, pues no se le reconoce el derecho de reclamar luego de tres años de expedido un acto normativo. El Código Tributario no prevé un plazo de caducidad de las acciones objetivas debido a que el legislador otorga el derecho a los ciudadanos de impugnar cualquier tributo en cualquier tiempo, para evitar el exceso de poder de parte de la Administración Pública. Si bien el legislador no dice en el Código Tributario que los ciudadanos pueden impugnar los tributos a los que están obligados en cualquier tiempo, tampoco habla siquiera de caducidad, por lo que no establece un plazo para la misma, porque este plazo es innecesario y vulnera los derechos de las personas, porque ata de manos a los contribuyentes de tal manera que se resuelva la forma y no el fondo del asunto.

### 3.1.6 LEGISLACIÓN COMPARADA

Finalmente, es muy importante para este trabajo hacer un análisis de la legislación colombiana para mirar como legislaciones externas tratan el tema de la caducidad de las acciones objetivas.

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo de Colombia dice que todas las personas tienen la oportunidad de presentar una demanda en contra de la Administración Pública en cualquier tiempo. La regla general es que no existe un plazo para presentar la demanda.

Artículo 164. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

- a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;
- b) El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e in enajenables;
- c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;
- d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;
- e) Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria;
- f) En los demás casos expresamente establecidos en la ley” (Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo de Colombia, 2011)

En Colombia está claro que no existe un tiempo límite en el que caduquen las acciones objetivas, no solo en materia tributaria sino en todas las acciones que vayan en contra de actos normativos.

En base a las normas analizadas a lo largo de este trabajo podemos concluir que el ordenamiento jurídico ecuatoriano no prevé un tiempo de caducidad de acciones objetivas en materia tributaria, si lo prevé en materia de lo contencioso administrativo mediante norma expresa que manifiesta que existe un plazo de tres años.

El proyecto de Código General del Proceso nos muestra la tendencia legislativa al reconocimiento de esos tiempos de caducidad, sin embargo la legislación comparada nos enseña lo contrario.

Como conclusión general de este capítulo se puede decir que la caducidad de las acciones objetivas en materia tributaria no existe, pues el Código Tributario ecuatoriano no la menciona en ninguno de sus artículos. Si bien muchas acciones caducan dentro del código tributario, éste nada dice acerca de las acciones objetivas o de anulación de actos normativos, de tal manera que es fácil darse cuenta de que esta institución jurídica no existe en materia tributaria.

La Corte Nacional de Justicia aplicó erróneamente el artículo 14 del Código tributario, pues si el Código Tributario no prevé una norma que establece un plazo de caducidad para las acciones objetivas, se debe hacer un análisis legal, constitucional y de principios antes de aplicar, por supletoriedad el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

Distinto sería si el concepto estaría previsto en el Código Tributario, normando la caducidad de las acciones objetivas dentro del mismo, y que faltase el plazo, pues ahí si se podría hablar de una laguna jurídica.

No se puede mezclar conceptos ni interponer normas ajenas a una ley o a un código porque esto podría causar daños de carácter general a muchas personas. Para hacerlo los jueces deben analizar todas las normas que se puedan infringir, todos los derechos que se puedan violar, y todos los principios que puedan contradecir esta decisión. La supletoriedad aplica “siempre que no contraríen los principios básicos de la tributación”. (Código Tributario, 2005)

## CAPÍTULO IV

### 4.1 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez que se han estudiado varios conceptos de derecho tributario, de derecho administrativo y de derecho constitucional, ya se ha podido identificar en esta tesina la posición que este trabajo tiende a tomar con respecto al caso 188 2010. Hay muchas conclusiones que se pueden obtener de toda la materia que se estudia cuando se analiza el tema de la caducidad que opera en las acciones que pretenden anular los actos administrativos objetivos o actos normativos. En este trabajo se ha pensado en las siguientes:

1.- Las acciones objetivas son, en definitiva, el único medio legal de defensa que tienen los administrados ante los excesos del poder normativo en el que podría incurrir la Administración Pública, de manera que si éste medio caduca los ciudadanos eventualmente no tendrán, en vía judicial, manera alguna de reclamar un eventual incumplimiento de las leyes de parte de la Administración Pública al momento de normar a través de actos administrativos normativos de carácter general.

2.- La caducidad de las acciones objetivas no existe dentro del Código Tributario. Parecería ser, a mi juicio y criterio, que el legislador de alguna manera protege a los administrados otorgándoles la posibilidad de demandar la nulidad de los actos normativos en materia tributaria en los que se encuentre algún vicio de carácter legal en cualquier tiempo. A esto yo le agregaría que se lo puede impugnar siempre y cuando ese acto esté vigente o sus efectos se produzcan en la actualidad, de lo contrario no habría objeto en la impugnación y no se podría llegar a trabar la *litis*.

El ordenamiento jurídico en general se ocupa de establecer los requisitos para que las acciones se filtren de manera que solamente se atiendan en vía judicial las que en realidad atacan a una posible vulneración de los derechos de las personas o daños a cargo de la Administración Pública. Un ejemplo de estos filtros es el artículo 107 del ERJAFE, que da las pautas para demostrar el interés legítimo para presentar una demanda.

3.- La supletoriedad es válida y se la debe aplicar en los casos necesarios por regla general, pero por excepción no debe ser utilizada cuando su aplicación resulte en la vulneración de derechos reconocidos en la ley, la Constitución, los tratados internacionales y sobretodo los principios fundamentales del derecho tributario y del derecho en general. La desatención a esto puede acarrear un fraude a la ley. En el caso planteado se infringe los artículos 2 y 3 del Código Tributario; los artículos 10, 11, 76 y 173 de la Constitución de la República del Ecuador; varios principios del derecho tributario como son el de legalidad y reserva de ley; y otros de carácter constitucional como el del debido proceso, jerarquía normativa, posibilidad de acceder a la justicia, seguridad jurídica, impugnación de todos los actos de la Administración Pública, entre otros.

4.- La seguridad jurídica tiene una connotación especial dentro del derecho ya que significa que un Estado de derecho proscriba las normas que regirán la sociedad con anterioridad a su aplicación. Este principio se genera para proteger a las personas que viven en un territorio determinado de tal manera que deja las reglas claras entre los habitantes para que éstos tengan conocimiento de las mismas. La seguridad jurídica está creada para el beneficio de las personas y no por ésta se puede justificar la aplicación de normas no previstas por una ley determinada en virtud de la supletoriedad.

5.- La caducidad es un concepto bastante amplio que no se utiliza en las acciones constitucionales debido a que estas acciones nacen con el objetivo de detener los excesos del Estado. El Estado tiene diferentes poderes, cada uno de ellos con facultades determinadas por la ley. Uno de estos poderes es el poder legislativo. Mediante éste poder el Estado tiene la potestad de crear, modificar o derogar normas que regulan el comportamiento y las actuaciones de la sociedad. Si no se prevé un modo de frenar en vía judicial los excesos del Poder Legislativo únicamente queda la vía constitucional. Por esta razón se torna necesario que las acciones objetivas en materia tributaria no tengan un plazo de caducidad determinado, pues se atribuye demasiado poder a la Administración Pública para crear todo tipo de normas que pueden verificarse a favor de los administrados o en contra de ellos.

6.- A mi juicio y criterio pienso que el Ecuador se encuentra dentro de una tendencia a aceptar la caducidad de las acciones objetivas en materia tributaria sin darse cuenta de que esta

posición puede traer como consecuencia un Estado excesivamente poderoso para el futuro. El proyecto de Código General del Proceso muestra una aceptación por el criterio de la Corte Nacional de Justicia en el caso 188 2010 y trata de introducir en la legislación ecuatoriana una norma que expresamente dice que las acciones objetivas en materia tributaria tienen un plazo de caducidad de tres años. (Proyecto de Código General del Proceso, 2012)

7.- En el derecho nada es absoluto, todas las interpretaciones dependen de cada persona, de su fuero interno, de su formación académica, del contexto social en el que vive, del momento histórico político por el que pasa su generación, entre otras muchas razones. Todas las personas tienen la posibilidad de adquirir el pensamiento y la tendencia que más le convenga a sus intereses, de manera que no hay una respuesta absoluta en el mundo del derecho, por esta razón es indispensable escuchar siempre las opiniones ajenas y debatirlas mediante la argumentación para así llegar a una mejor solución.

En conclusión las acciones objetivas en materia tributaria son el medio que tienen los ciudadanos para impugnar las decisiones normativas del Estado en el tema fiscal. En nuestro país se ha establecido que estas acciones tienen un plazo de tres años antes de que caduquen, y una vez que se cumpla este plazo, los jueces no tienen la obligación de resolver el fondo de la petición, sino que tienen la facultad de cerrar el caso fijándose solamente en los requisitos de forma que han sido creados por una ficción legal.

Finalmente, deseo llamar la atención de todos los ecuatorianos a la investigación de lo que el Estado exige que se pague, ya sea como impuesto o como tasa. Por pequeñas que sean las contribuciones, el permitir al poder cobrar lo que se le ocurra cada vez que saca una nueva norma puede crear precedentes para que en otro momento si genere contribuciones que puedan no seguir los principios de la tributación y las normas legales pertinentes, causando un daño tangible a nuestra sociedad.

Pienso que los jueces deben ser más cautos en sus decisiones, pues la interpretación que estas personas realicen puede cambiar para bien o para mal la vida entera de familias de ecuatorianos. Los jueces deben estar conscientes de que su trabajo es darle la razón a una u otra persona en un determinado proceso. En el caso del derecho administrativo la otra persona es el Estado, el Administrador. Si los jueces no logran sostener la independencia o la

imparcialidad necesaria con respecto a la relación entre el Estado y sus “súbditos”<sup>16</sup>, el resultado que veremos será fatal, pues no tardará en producirse inestabilidad jurídica y la “Solución” que se encontrará ante la presión será el constante cambio y la rotación de jueces en los juzgados de nuestro país, dejando un solo damnificado, el Ecuador.

---

<sup>16</sup> Utilizo la palabra SÚBDITOS para hacer referencia al *Leviatan*, de Thomas Hobbes, en el que se presenta al gobierno como un monstruo de poder descomunal que somete a los ciudadanos bajo su poder, llamándolos súbditos. *Vid* Thomas Hobbes, *Leviatán: la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. Inglaterra, 1651.

## BIBLIOGRAFÍA

- Académica. *Diferencia entre Término y Plazo.*  
<http://www.academica.mx/comparte/diferencia-entre-t%C3%A9rmino-y-plazo> (acceso: 13/06/2013).
- Aguirre, PAMELA. *El Valor de la Jurisprudencia dentro del Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano.* Umbral N° 3 (2013), p. 70.
- Alsina, HUGO. *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial.* Buenos Aires: EDIAR, 1963.
- Atienza, MANUEL y Ruiz, JUAN. *Ilícitos Atípicos.* Madrid: TROTA, 2000, pp.16 – 31.
- Becerra, ALBERTO y Hernández, LUIS. *Derecho Tributario.* México: Editorial PORRUA, 2012, pp. 7 – 11.
- Calamendri, PIERO. *Instituciones de Derecho Procesal Civil.* Tomo I, Buenos Aires: EJEJA, 1986, p. 252.
- Cordero & Coello Asociados. *Quiénes Somos.*  
<http://www.xing.com/companies/cordero&coelloabogados> (Acceso: 11/10/2014).
- Coviello, NICOLAS. *Doctrina General del Derecho Civil.* 4ª ed. México: Hispano Americana, 1949, p.491.
- Corte Nacional de Justicia. *Verdad, Seguridad y Paz: Gustavo Adolfo Durango Vela.*  
<http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/index.php/autoridades/item/158-gustavo-adolfodurango-vela> (Acceso 11/10/2014).
- Couture EDUARDO. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil.* Buenos Aires. 1974, p. 177.
- De la Rúa, FERNANDO. *Teoría General del Proceso.* Buenos Aires: DEPALMA, 1991, p. 65.
- Cuello, GUSTAVO. *El Debido Proceso.* Bogotá: Universidad Javeriana. 2005, pp 507 – 509.
- Diccionario Jurídico MX. *Legitimación Procesal Activa.*  
<http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1393> (Acceso 12/10/2014).
- Dromi, ROBERTO. *Derecho Administrativo.* Buenos Aires: DEPALMA, 2004, Pp. 354, 1254, 1255.
- Escudero, JHOEL. *El Valor de la Jurisprudencia dentro del Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano.* Umbral N° 3 (2013), p. 131.

- Expreso. *Los Jueces: los 21 más puntuados.*  
<http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=2904321&idcat=19408&tipo=2>  
 (Acceso: 11/10/2014).
- Echandía, DAVIS. *Compendio de Derecho Procesal*. Tomo III, Décimo Tercera Edición, 1993, p. 98.
- Fonrouge, GIULIANI. *Derecho Financiero*. Buenos Aires, 2005.
- Goldschmidt, JAMES. *Derecho Procesal Civil, Labor*, Barcelona, 1936, pp. 96 – 97.
- Gordillo, AGUSTÍN, *Tratado de Derecho Administrativo: La Defensa del Usuario y del Administrado*. Tomo 2. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000.
- Gordillo, AGUSTÍN. *Introducción al Derecho Administrativo: El derecho Administrativo*. Buenos Aires, Vid. [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo5/01/01-capitulo4.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/01/01-capitulo4.pdf) (acceso 13/10/2014).
- Goziani, OSVALDO. *Derecho Procesal Constitucional – Debido Proceso*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni, 2004, pp. 90 – 91.
- Gozaini, OSVALDO. *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*. Tomo II. México: Editorial Porrúa, 2011, p. 245.
- Hobbes, THOMAS. *Leviatán: la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. Inglaterra, 1651.
- Jaramillo, VERÓNICA. *La excepción de Caducidad en el Juicio Contencioso Administrativo*. <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoadministrativo/2008/04/17/la-excepcion-de-caducidad-en-el-juicio-contencioso-administrativo>. (Acceso 24/10/2014).
- Kelsen, HANS. *Teoría Pura del Derecho. Introducción a la Ciencia del Derecho*. Buenos Aires: Editorial Universitaria, 1960, pp. 135 – 136 – 137 – 138.
- Lamprea, PEDRO. *Anulación de los Actos de la Administración Pública*. 2da. ed. Bogotá: DC. 2004, p. 146.
- Manera de Fatín, GRACIELA. *Principios de Derecho Constitucional Tributario*. Córdoba: Alveroni. 2010, p. 22 – 82.
- Orellana, LUIS. *La Supletoriedad de las Leyes*. Revista Chilena de Derecho, Vol. 27, No 4, pp. 807 - 822, Santiago, 2000. Vid. [http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDQQFjAC&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2650192.pdf&ei=CYM5U\\_a9FOiqsQTxwoC4DA&usg=AFQjCNFP6\\_dtB0n0lMnnHLLHEhdVQrw09Q&bvm=bv.63808443,d.cWc](http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDQQFjAC&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2650192.pdf&ei=CYM5U_a9FOiqsQTxwoC4DA&usg=AFQjCNFP6_dtB0n0lMnnHLLHEhdVQrw09Q&bvm=bv.63808443,d.cWc)
- Puy, FERNANDO. *Derecho Objetivo y Derecho Subjetivo*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/468/13.pdf> (Acceso 07/10/2014).

Real Academia de la Lengua Española. *Ortografía de la Lengua Española: Supletoriedad*. Madrid, <http://lema.rae.es/drae/?val=supletoriedad> (Acceso 15/09/2014).

Real Academia de la Lengua Española. *Ortografía de la Lengua Española: Únicamente*. Madrid, 2010.

Real Academia de la Lengua Española. *Ortografía de la Lengua Española: Irracional*. Madrid, 2010.

Rocco, ALFREDO. *La Sentencia Civil*. México: Ovejero, 1945, p. 127.

Sánchez, JOSÉ. *El Acto Discrecional: Principios que lo Rigen y su Jerarquía*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2396/24.pdf> (Acceso: 27/10/2014).

## PLEXO NORMATIVO

Código Civil Ecuatoriano. Publicado en el Registro Oficial Suplemento No 46, de 24 de Junio de 2005.

Código Tributario. Publicado en el Registro Oficial suplemento No 38 el 14 de junio de 2005.

Código Orgánico de la Función Judicial. Publicado en el Registro Oficial Suplemento No 544 el 09 de Marzo de 2009.

Código Orgánico Integral Penal. Publicado en el Registro Oficial Suplemento No 180 del 14 de Julio de 2014.

Constitución de la República del Ecuador, Publicada en el Registro Oficial 449 del 20 de Octubre de 2008.

Código de Procedimiento Civil, Publicado en el Registro Oficial Suplemento 58 del 12 de Julio de 2005.

Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo de Colombia. Ley 1437 2011 de 18 de Enero de 2011.

Estatuto del Regimen Juridico Administrtrivo de la Función Ejecutiva, Publicado en el Registro Oficial No 536 del 18 de Marzo de 2002.

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Publicado en el Registro Oficial 338 del 18 de marzo de 1968.

Ley de Régimen Tributario Interno. Publicado en el Registro Oficial Suplemento No 463 del 17 de Noviembre de 2004.

Municipio Metropolitano de Quito, “Ordenanza Metropolitana 0079: Tasa de Seguridad Ciudadana”. Registro Oficial 735 del 12 de Diciembre de 2002.

Municipio Metropolitano de Quito, “Contestación a la demanda, caso 1882010”, Marzo de 2010.

Proyecto de Código General del Proceso, artículo 202. [http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/proyecto\\_codigo\\_general/Proyecto%20Codigo%20General%20del%20Proceso.pdf](http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/proyecto_codigo_general/Proyecto%20Codigo%20General%20del%20Proceso.pdf) (Acceso: 19/08/2014).

## **JURISPRUDENCIA**

Corte Nacional de Justicia, *Actos Discrecionales de la Administración*. Causa No 339 2001 Gaceta Judicial 9, Año 2002. Serie XVII, p. 2966.

Corte Nacional de Justicia, *Aplicación Indevida y Erronea Interpretación en Casación*. Gaceta Judicial número 1, Serie 17. Sentencia del 8 Julio de 1999.

Corte Nacional de Justicia, *Impugnación*. Registro Oficial Suplemento No 46, del 10 de Septiembre de 2013. Sentencia No 188 2010.

Corte Nacional de Justicia, *Caducidad de Derecho*, Causa No 451. Registro Oficial Suplemento 117 de 11 de febrero de 2011.

Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sala de Casación Civil. *Caducidad y Prescripción, Criterios de Distinción*. Sentencia 6144 del 14 de mayo de 2001; expediente 6144.

Corte Suprema de Justicia, *Concepto de Seguridad Jurídica*. Gaceta Judicial 11, Año CIV. Serie XVII. No. 11, p. 3428.