



## **UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

*La Universidad Católica de Loja*

### **MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**“El silencio administrativo en el Ecuador, ¿permite dicho sistema acceder a que los derechos sean efectivizados ante la inactividad de la administración pública?”.**

**Tesis de grado.**

**AUTORA:**

**Poma Valdivieso, María Nataly.**

**DIRECTOR:**

**Zambrano Albuja, Pablo Agustín Dr.**

**CENTRO UNIVERSITARIO LOJA**

**2012**

## **Certificación**

**Doctor.**

**Dr. Pablo Agustín Zambrano Albuja.**

**Certifica:**

Que el presente trabajo, denominado “El silencio administrativo en el Ecuador, ¿Permite dicho sistema acceder a que los derechos sean efectivizados ante la inactividad de la administración pública?” realizado por el profesional en formación, Ab. María Nataly Poma Valdivieso; cumple con los requisitos establecidos en las normas generales para la graduación en la Universidad Técnica Particular de Loja, tanto en el aspecto de forma como en el contenido, por lo cual me permito autorizar su presentación para los fines pertinentes.

Loja, noviembre del 2012

f).....

## **CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR**

Yo, María Nataly Poma Valdivieso, declaro ser autora de la presente tesis y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art.67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos, científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f).....

Autora: Ab. María Nataly Poma Valdivieso.

N. Cédula: 1103737183

## **DEDICATORIA**

Este trabajo de tesis le dedico a:

Dios mi Señor, por ser tan bondadoso y por darme la oportunidad de superarme profesionalmente.

A mis padres, por ser tan amorosos, comprensibles, pacientes e incondicionales, por apoyarme siempre.

A mis hijos, mis pequeños y grandes tesoros Jorge y Doménica, por ser mi ilusión y mi fortaleza para seguir adelante con mis proyectos.

A mi familia en general, por estar siempre apoyándome y fortaleciendo mi vida con sus sabios consejos.

## **AGRADECIMIENTO**

Doy mis sinceros agradecimientos a la Universidad técnica Particular de Loja, Institución Universitaria que me permitió acceder a la Maestría en Derecho administrativo, a cada uno de los Docentes que coadyuvaron en mi aprendizaje, y en especial al Dr. Pablo Zambrano por su dedicación paciencia y esmero en darme las pautas necesarias para concluir este trabajo de tesis.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

### TEMA:

“EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR ¿PERMITE DICHO SISTEMA ACCEDER A QUE LOS DERECHOS SEAN EFECTIVIZADOS ANTE LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

### CAPITULO I

#### NOCIONES BÁSICAS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1.1. ANTECEDENTES.....	1-14
1.2. CONCEPTO.....	14-24
1.3. CLASES.....	24-33

### CAPITULO II

#### EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

2.1. Procedencia del Silencio Administrativo.....	34-64
2.2. La Administración pública y su inactividad.....	60-66
2.3. Derecho de repetición.....	66-73
2.4. Procedimiento para efectivizar el derecho de repetición. ....	74-82
2.5. Sanciones previstas para la administración pública.....	82-93
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>93-95</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>96</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>97</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo investigativo, relacionado con el tema: **“El SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR ¿PERMITE DICHO SISTEMA ACCEDER A QUE LOS DERECHOS SEAN EFECTIVIZADOS ANTE LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,** lo presento con un estudio basado en La Ley, la doctrina, la jurisprudencia; así como un análisis y criterio personal, el mismo que espero sea de utilidad para quienes sienten inclinación por los asuntos relacionados con el Derecho Administrativo.

En el presente trabajo investigativo he tratado de recoger toda información bibliográfica, tanto de doctrina, jurisprudencia y la ley, que me pueda permitir hacer una crítica, análisis de lo que está sucediendo a nivel de la Función Judicial, en qué momento hacer valer el derecho constitucional como es el derecho de repetición, juzgar a empleados públicos, así como aplaudir a aquellos que encaminan su estudio jurídico hacia un cambio de la sociedad y credibilidad en la justicia.

También se expondrá las falencias que adolece la aplicación del derecho en el silencio administrativo, ya no es efectivizado gracias a la ineficacia de nuestro sistema, concretamente a la mala administración pública en nuestro querido país.

# **CAPITULO I**



## **CAPITULO I**

### **NOCIONES BÁSICAS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

#### **1.1.ANTECEDENTES**

Al hacer un estudio del Silencio Administrativo es necesario partir de la noción de Derecho Público y de Derecho Privado, nociones de las cuales se desprende el análisis de asuntos de vital importancia como el Derecho Administrativo, y dentro de éste los actos Administrativos de los cuales se deriva el silencio Administrativo, motivo del presente estudio.

La clásica distinción de los romanos entre Derecho Público y Derecho Privado pervive hasta la presente fecha en los países donde impera el llamado Sistema Jurídico Romano, Napoleónico, llamado así por el predominio original de la codificación y en general de la ley escrita, basadas en las normas del derecho romano.

Una noción de Derecho Público implica pensar en un conjunto de normas jurídicas cuyo contenido es la regulación de las relaciones entre el Estado, sus Instituciones y los particulares. Por lo tanto, el Derecho Constitucional es una de las primeras disciplinas del Derecho Público seguido por el Derecho Administrativo.

El Derecho Privado, por otra parte, lo entiendo como un conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los particulares. El Código Civil, el Procedimiento Civil y el Código de Comercio son ejemplos natos de lo que constituye el Derecho Privado.

No obstante lo expresado, la diferencia entre Derecho Público y Derecho Privado no es absoluta. En uno y otro ámbito encontramos referencia a la una o a la otra de estas dos grandes ramas del Derecho.

“Tradicionalmente se considera al Derecho Público, integrado principalmente por el Derecho Constitucional, Administrativo, Penal, Municipal, Financiero, Ambiental y Procesal, así como el Derecho Social y Laboral. En el Derecho privado tenemos el Derecho Civil y Mercantil con sus diferentes ramas. Calificando al Derecho Administrativo como la aplicación del Derecho Constitucional”<sup>1</sup>

De tal forma que el Derecho Público y el Derecho Administrativo es un derecho aplicable a la organización, procedimientos y actividades de los órganos de la Administración Pública central descentralizada, en sus relaciones entre ellos y con los particulares.

#### **1.1.1. Derecho Administrativo:**

“Derecho Administrativo quiere decir: servir directo; dirigir los servicios; pero para administrar se requiere, entre otros aspectos, organizar los recursos; por lo tanto la definición de Derecho Administrativo también tiene relación con la organización de los recursos del Estado y sus Instituciones”.

“Al intentar una definición hay que considerar que el Derecho Administrativo es un conjunto de normas y principios sistemáticamente organizados que corresponden al Derecho Positivo y al Derecho Público Interno en particular; que regulan la

---

<sup>1</sup> PÉREZ Efraín “Manual de Derecho Administrativo. Corporación de Estudios y publicaciones. Pág. 2 Quito-Ecuador. 2009.

organización y funcionamiento de la Administración Pública; las relaciones entre los órganos de la administración pública central, institucional y seccional que presan servicios públicos y los usuarios de estos servicios; y, la relación de la Administración Pública y sus instituciones con el Órgano Jurisdiccional que controla la legalidad de los actos, hechos y contratos administrativos”.<sup>2</sup>

Cabanellas, retoma de Meucci el concepto de Derecho Administrativo, como “El conjunto de normas reguladoras de las instituciones sociales y de los actos del Poder ejecutivo para la realización de los fines de pública utilidad”<sup>3</sup>

“Derecho administrativo es aquella rama del Derecho público que se encarga de estudiar la organización y funciones de las instituciones del Estado, en especial aquellas relativas al poder ejecutivo. Tradicionalmente, se ha entendido que Administración es una subfunción del Gobierno encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos encargados de mantener el orden público y la seguridad jurídica y de entregar a la población diversas labores de diversa índole (económicas, educativas, de bienestar, etc.)”<sup>4</sup>.

“Se llega al concepto de derecho administrativo a través del concepto de Estado. El advenimiento del Estado de Derecho fue el resultado de la convergencia de ciertas circunstancias, entre las que se destacan las revoluciones inglesa (1688) y francesa (1789), la emancipación americana (1776) y las teorías políticas enunciadas por Montesquieu (división de poderes) y Rousseau (la ley como expresión de la voluntad general). **Estado de Derecho:** forma de Estado en que se reconocen y tutelan los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, mediante el sometimiento de la

---

<sup>2</sup> Rafael Poma Neira: Introducción al Derecho Administrativo”, pág. 21, 22; Editorial de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja.

<sup>3</sup> CABANELLAS Guillermo. “Diccionario jurídico elemental. Pág. 94

<sup>4</sup>Wikipedia. Enciclopedia Libre Derecho Administrativo

Administración a la ley. En el Estado de Derecho se ubica a la Administración como esencialmente ejecutiva, encontrando en la ley su fundamento y el límite de su acción. Es una Administración sometida al Derecho y, aunque está habilitada para dictar reglas generales, éstas están subordinadas a la ley”<sup>5</sup>.

### 1.1.2. Origen del Derecho Administrativo:

Si atendemos a su definición, el Derecho Administrativo se origina en la Constitución del Estado, en la parte organizativa del Estado; por lo tanto es tan antiguo como el Derecho Constitucional y de la misma importancia. Sin embargo, es de aceptación general que las normas que regulan la organización del Estado corresponden al Derecho Constitucional quedándole al Derecho Administrativo el ámbito que regula la organización y funcionamiento de los órganos de la Administración Pública, de los servicios públicos y el control de los actos, hechos y contratos administrativos.

En Grecia y Roma existió separación entre la Autoridad Legislativa y la Autoridad Administrativa aún durante los siglos que rigió el Imperio. La autoridad legislativa la tuvo el Senado y la autoridad administrativa el Emperador. Pero al pasar la sociedad del Esclavismo al Feudalismo, los Estados Feudales de Europa implantaron la monarquía absoluta que concentra todos los poderes en el monarca, “legibussolutus” a excepción de Inglaterra donde se mantiene la separación entre la Función Legislativa y el Poder Administrativo.

A partir de la Revolución Francesa de 1789, al ponerse en vigencia la teoría del equilibrio entre los tres Poderes del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, vuelve a tomar impulso la separación entre el poder legislativo y el poder administrativo. El

---

<sup>5</sup>[www.monografias.com](http://www.monografias.com)

Poder legislativo se atribuye la función de controlar la actividad administrativa, cuestión que luego la trasladó al Consejo de Estado. Posteriormente, la administración de justicia administrativa ha pasado a la Función Judicial.

Al someterse la actividad administrativa del Estado al ordenamiento jurídico impuesto por el Estado, se consolida el Estado de Derecho y se origina una nueva Disciplina Jurídica denominada Derecho Administrativo.

De este modo el Derecho Administrativo se origina en Francia con la Ley francesa de Organización Administrativa del 28 Pluvioso, año 1800.<sup>6</sup>

“El derecho administrativo tuvo su origen en Francia, con posterioridad a la Revolución Francesa se estableció el derecho Administrativo principalmente como la materia de una jurisdicción diferente de la jurisdicción civil de los jueces comunes. Para preservar la independencia de la Administración Pública se dispuso que la misma Administración juzgara las acciones y actividades de sus propios funcionarios. Por eso se denominó a la jurisdicción contencioso-administrativa una jurisdicción retenida por la misma Administración Pública”<sup>7</sup>

José Bartra Cavero al enfocar el tema sobre las nociones históricas del silencio administrativo escribe: “el silencio administrativo es una figura que nace formalmente en el Derecho Administrativo Francés, donde hizo su aparición a comienzos del siglo XX en una ley importada a nuestro país por el entonces Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos aprobado mediante D.S.6-SC, vigente

---

<sup>6</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA.

<sup>7</sup> PÉREZ Efraín. “Manual de Derecho Administrativo. Quito-Ecuador 2009. Pág. 2

desde 1967, en cuya elaboración se tomó como referencia principal a la Ley de Procedimientos Administrativos de España”<sup>8</sup>.

En el Ecuador, la primera Ley de carácter Administrativa promulgada luego de su separación de la Gran Colombia fue la Ley de Régimen Político de los Departamentos, elaborada por la Convención de Riobamba el 28 de septiembre de 1830. La finalidad de la ley fue regular la organización administrativa de los Departamentos: Quito, Guayaquil y Cuenca; y, determinar las funciones de las autoridades departamentales y provinciales.

En lo posterior, el Dr. Juan Pablo Aguilar, estudioso del Derecho Administrativo, afirma que se dictaron 13 leyes de Régimen Administrativo. La última fue codificada por la Comisión Legislativa Permanente y promulgada con el No. 000. RO/ Suplemento 1202 del 20 de Agosto de 1960. Consta de 163 artículos y una Disposición Transitoria. Esta ley ha sido modificada por la vigencia de otras leyes pero no ha sido hasta hoy derogada expresamente.<sup>9</sup>

Lo fundamental de esta ley está contenido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva promulgado en el R. O. No. 536 del 18 de marzo del 2002.

Esta Ley tiene fundamento en la Constitución Política de 1946 que en el Art. 145 crea el Consejo de Estado integrado por los siguientes Vocales: El Presidente de la Corte Suprema, quien lo presidirá; un Senador, elegido por el Senado; un Diputado, elegido por la Cámara de Diputados; dos Ciudadanos, elegidos por el Congreso Pleno; el

---

<sup>8</sup>Bartra Cavero José, “El Silencio Administrativo. Doctrina- Jurisprudencia- Marco Legal. Edit. Rodhas. Pág. 85

<sup>9</sup> Dr. Juan Pablo Aguilar, Consultor “Hacia la Seguridad - Imperio de la Ley”, pág. Web de la Revista Derecho Ecuador.

Procurador General de la Nación; el Contralor General de la Nación; un representante del Consejo Nacional de Economía, elegido por este; el Presidente del Tribunal Supremo Electoral; un Oficial General o Superior, designado anualmente por las Fuerzas Armadas y El Presidente del Instituto Nacional de Previsión.

La Constitución Política de 1979, en el Art. 140, mantiene la vigencia del Tribunal de Garantías Constitucionales con integración semejante a la que tuvo hasta la Constitución Política del 2008. Constitucionalmente desapareció el Consejo de Estado.

Esta Constitución de 1979, al tratar en el Art.98 de la Función Jurisdiccional, determina como órganos de esta Función:

“Art. 98.- Son órganos de la Función Jurisdiccional: “a) La Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y los juzgados y tribunales dependientes de aquélla, conforme a la ley; b) El Tribunal Fiscal; e) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y, d) los demás tribunales y juzgados que las leyes establezcan”.

Posteriormente, en 1992, se promulgan reformas a la Constitución Política de 1979; se suprimió el Tribunal Único de lo Contencioso Administrativo y se confirió atribuciones a la Corte Suprema de Justicia para que descentralice la Administración de Justicia Administrativa mediante Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en cuatro zonas geográficas del país, con recurso de casación a la Sala Especializada de lo Administrativo. A la fecha existen cinco de estos Tribunales; el último fue creado por resolución del Consejo de la Judicatura el 12 de septiembre del 2006, R.O. 367 del 29-09-06, para las provincias de Loja y Zamora Chinchipe.

Con este recuento de datos imprescindibles para poder enfocar de mejor manera el presente trabajo investigativo, como son antecedentes del Derecho Público y Privado, del Derecho Administrativo como una rama del derecho Público, el origen del mismo,

se puede tener una noción clara de los diferentes actos que se presentan a nivel administrativo y el derecho a impugnarlos por vía judicial. Uno de estos actos administrativos es el Silencio Administrativo Positivo, motivo por el que han debido crearse Tribunales de lo Contencioso Administrativo en diferentes ciudades para desconcentrar la administración de justicia en materia administrativa.

### **1.1.3. Acto Administrativo**

En el Derecho Administrativo Ecuatoriano la Administración Pública se ejerce mediante Hechos, Actos y Contratos.

Desde el punto de vista jurídico el acto administrativo es toda decisión que adopta la Administración Pública en el cumplimiento de sus funciones, algunas de las cuales pueden ser arbitrarias que causan daño a personas naturales y jurídicas.

“Desde el punto de vista histórico, el acto administrativo se empieza a perfilar en los primeros años de la Revolución Francesa, más exactamente entre 1790 y 1793, en virtud de la prohibición de juzgar las actuaciones de la Administración que se le impuso a los jueces o tribunales”<sup>10</sup>.

El Art. 65 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva expresa que “Acto administrativo.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio

---

<sup>10</sup> BERROCAL Guerrero Luis Enrique. “Manual del Acto Administrativo” Según la Ley, la Jurisprudencia y la Doctrina. 4ta. Edic. 2005. Pág. 4. Colombia



de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”<sup>11</sup>

“Acto Administrativo es una declaración unilateral, realizada en el ejercicio de la función administrativa apta para producir efectos jurídicos individuales en forma inmediata”.<sup>12</sup>

“La doctrina en Derecho Administrativo de América Latina siguiendo a los tratadistas argentinos de la actualidad, contempla un enfoque restringido de acto administrativo, reservando esta administración solamente para las manifestaciones unilaterales de los órganos públicos con efectos jurídicos individuales y subjetivos. Las otras actuaciones de los órganos públicos se denominan: “actos normativos” para las manifestaciones unilaterales generales; y simplemente “contratos” para los actos de los órganos públicos de naturaleza bilateral”<sup>13</sup>.

Resumiendo algunas cuestiones importantes de la obra de Efraín Pérez, existen razones de distinción del acto administrativo de otras actuaciones de la administración: Actuaciones de la administración pública que afectan situaciones jurídicas individuales y subjetivas. Actuaciones administrativas que son de naturaleza unilateral, que no requieren el asentimiento del ciudadano afectado, por el contrario hay otras manifestaciones que si requieren la aprobación del particular para surtir efectos jurídicos; estos aspectos deben ser distinguidos perfectamente por cuanto constituyen la base para la formación y efecto de los actos jurídicos de los órganos públicos.

---

<sup>11</sup> Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva

<sup>12</sup> PEREZ Efraín “Manual de Derecho Administrativo. Acorde con la Nueva Constitución. Edi. Corporación de estudios y publicaciones

<sup>13</sup> IDEN. 9

Luis Enrique Berrocal, retoma de Jean Riviero, sobre el acto administrativo lo siguiente: “El acto administrativo se convierte en el medio o instrumento de gestión administrativa por excelencia, el medio de los medios, toda vez que el Estado requiere de él para ejercer o hacer uso de muchos de los restantes. De allí que constituya el modelo de acción normal o tipo de la administración, el más utilizado en la práctica y el más característico desde el punto de vista material”<sup>14</sup>

Con este pensamiento, el autor nos indica que el acto administrativo da paso a que el Estado pueda valorar y meditar ubicándose de diferentes ángulos o puntos de vista, sea por legalidad, conveniencia, necesidad, entre otros, que le permita decidir y ejercer el control de los administrados, capaz de poder impugnar una decisión antes de que se ejecute.

Al acto administrativo se le atribuye la función de ejecutar o concretar o sintetizar la ley, así como también servir de soporte jurídico de carácter material, porque se constituye en una condición previa de toda operación material realizada por la administración.

### **Acto de Simple Administración:**

El Derecho Administrativo hace distinción entre Acto Administrativo y Acto de Simple Administración

La doctrina, la jurisprudencia y la legislación reconocen que la Administración Pública se ejerce mediante hechos, actos y contratos; que hay decisiones que a pesar de no ser actos administrativos propiamente se los ha calificado como: vías de hecho, omisiones, silencio administrativo negativo presunto, silencio administrativo presunto, meros

---

<sup>14</sup> BERROCAL Guerrero Luis Enrique. “Manual del Acto Administrativo” Según la Ley, la Jurisprudencia y la Doctrina. 4ta. Edic. 2005. Pág. 4. Colombia.

pronunciamientos administrativos, entre otros, cada uno de ellos acarrea diferentes efectos legales, con ello quiere decirse que no toda manifestación del órgano administrativo debe ser específicamente un acto administrativo, sino solamente aquellas declaraciones que modifiquen el estatus jurídico de las personas.

El acto en sí, el acto de simple administración, es una declaración interna o inter orgánica, que no produce efectos jurídicos en forma directa; por ejemplo, los memorándums y los oficios son simples actos de la Administración.

El acto de simple administración es el cumplimiento de un procedimiento ordinario de la administración pública como solicitar o informar una resolución mediante oficio, realizar una notificación, aplicar normas para el control de la asistencia, aprobar actas de sesiones, etc. El acto de simple administración no produce por sí mismo efectos jurídicos individuales.

Al respecto el Art. 70 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, señala que “Actos de simple Administración.- Son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia”<sup>15</sup>.

### **Hecho Administrativo:**

No se puede hablar de actos administrativos sin que se presenten hechos administrativos, el mismo que consiste en “una actuación puramente material de la Administración, pero no cualquier actuación material de los órganos públicos se pueden

---

<sup>15</sup> ESTATUTO DEL REGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA.

considerar un hecho administrativo, puesto que para que sea reconocido como tal debe estar previsto de alguna manera en la norma jurídica, su realización ser efecto de un acto administrativo previo o afectar derechos de terceros al tiempo de carecer de un sustento jurídico o de un acto administrativo válido que le sirva como antecedente”<sup>16</sup>.

### **Elementos del Acto Administrativo**

La existencia del acto administrativo depende de la existencia de ciertos elementos esenciales: competencia, objeto, voluntad y forma.

Los elementos accidentales son: Condición, Modo y Término.

Estos elementos pertenecen al cómo y al cuándo de la producción de los efectos del acto. Son elementos de legitimidad que se relacionan con el cumplimiento de las normas positivas atinentes al acto. Son elementos de mérito los que se refieren al cumplimiento oportuno y conveniente de los fines del acto.

### **Elementos Esenciales:**

#### **1) Competencia**

Es el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente.

#### **Clases de Competencia:**

---

<sup>16</sup> PÉREZ Efraín. “Manual de Derecho Administrativo”. Pág. 72.

1) POR LA MATERIA: Se refiere a las actividades que legítimamente puede desempeñar un órgano administrativo.

Según el carácter de la actividad la materia puede ser:

- Deliberativa: Cabildo Ampliado, Concejo, Consejo, Junta.
- Ejecutiva: Intendente.
- Consultiva: Oficina pericial, oficina técnica, Asesoría General.
- De control: Fiscalía, Contraloría.

2) POR TERRITORIO: Comprende el ámbito espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función del órgano administrativo. Se relaciona este punto con las divisiones o circunscripciones administrativas del territorio del Estado.

3) POR EL TIEMPO: Comprende el ámbito temporal en que es legítimo el ejercicio de la función. La competencia es por lo común permanente pero en ciertos casos el órgano puede ejercer la función solo en un lapso determinado.

4) POR EL GRADO: La organización administrativa se integra verticalmente. El grado es la posición o situación que ocupa el órgano dentro de la pirámide jerárquica. El inferior en grado está subordinado al superior. La competencia en razón del grado se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro de la ordenación jerárquica de la administración.

## **1.2.SILENCIO ADMINISTRATIVO COMO ACTO ADMINISTRATIVO**

El Silencio Administrativo nace con la finalidad de abrir al ciudadano la posibilidad de enjuiciar la conducta de la administración aunque no existiese un acto administrativo que impugnar, es decir, superar la inactividad formal que obstaculiza el acceso de los particulares a los mecanismos de protección jurisdiccional.

### 1.2.1. CONCEPTO

La Dra. Blanca Gómez de la Torre, en su obra *Nociones Básicas sobre el silencio Administrativo*, escribe: “El silencio administrativo es una técnica ideada para dar solución a la situación de desprotección o indefensión en que puede hallarse un administrado cuando el órgano administrativo no resuelve expresamente la petición o pretensión por él deducida. En efecto, la carga que pesa sobre la Administración Pública de dictar resolución o de emitir el pertinente acto administrativo, resultaría ineficaz si no se arbitrarán los medios idóneos para exigir su cumplimiento”<sup>17</sup>.

El silencio administrativo positivo es el acierto que tuvo el legislador al redactar el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado porque mediante su institución se hace efectivo el derecho constitucional de petición “previsto para subsanar la negligencia, desidia e inoperancia de los servidores de la administración pública, norma legal que debió ser titulada “silencio administrativo positivo” o “acto administrativo presunto”. Con sentido figurado podría decirse, parafraseando a Dr. Néstor Arboleda Terán, que el silencio administrativo constituye un arma contra la negligencia”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> GÓMEZ de la Torre Blanca. “Procedimiento Administrativo” *Nociones Básicas del Silencio Administrativo*.

<sup>18</sup>Dr. Jorge Alvear Macías, Ex Magistrado del Tribunal Constitucional; Profesor de la Universidad de Especialidades “Espíritu Santo”. Cita al Dr. Néstor Arboleda Terán, funcionario de la Procuraduría General del Estado por esa expresión publicada en un Artículo del Diario La Hora de Quito. Revista “El Administrativista”, Año 3, Octubre del 2009; pág.8.-

El concepto original respondió a la necesidad de dar continuidad al procedimiento administrativo, cuando la administración no cumplía con su deber de responder la petición del administrado. Bajo este concepto de tutela jurídica de la administración se estableció el silencio administrativo negativo, esto es que, si en cierto tiempo el administrado NO ha recibido respuesta, tal respuesta es negativa a su pedido, por lo que le quedaba expedita la vía de la impugnación. El silencio negativo así planteado no era un verdadero acto administrativo de sentido desestimatorio, sino, precisamente, lo contrario, es decir la ausencia de toda actividad volitiva de la Administración, ante lo cual no era admisible proceso interpretativo alguno destinado a averiguar el sentido de una voluntad inexistente.

En virtud, de ser el administrado, la parte débil en la relación jurídica, se ha desarrollado el concepto del silencio administrativo positivo; este, además de garantizar al administrado el ejercicio de su derecho de impugnación, le da una solución efectiva a la petición realizada a la administración, garantizando de esta manera el cumplimiento de derecho de petición del administrado.

El silencio administrativo positivo es por ende un verdadero acto administrativo, ya que no permite a la administración resolver de forma expresa en sentido contrario al otorgamiento presunto de la autorización o aprobación instadas.

“Se denomina silencio administrativo al hecho de que cuando un ciudadano solicita algo a la Administración Pública, puede darse el caso de que ésta no responda. La Ley establece que en ciertos casos el silencio administrativo es positivo, lo que significaría que lo que se solicita es concedido. Sin embargo lo más corriente es que el silencio administrativo sea negativo, en cuyo caso el ciudadano sabe que, transcurrido el plazo legal, puede recurrir la referida negativa ante instancias superiores”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup>[Wikipedia.org/wikisilencio Administrativo](https://es.wikipedia.org/wiki/Silencio_administrativo)

“El silencio administrativo es una de las formas posibles de terminación de los procedimientos administrativos. Lo característico del silencio es la inactividad de la Administración cuando es obligada a concluir el procedimiento administrativo de forma expresa y a notificar la resolución al interesado dentro de un plazo determinado”<sup>20</sup>.

“El silencio administrativo es una presunción legal, según la cual se asigna valor de acto administrativo a la falta de pronunciamiento de la autoridad sobre una petición de un ciudadano. La ley puede determinar que el silencio se interprete como una respuesta tácita, sea como negativa, sea como positiva”<sup>21</sup>.

Cabanellas emite su concepto de la palabra silencio en la jurisdicción Administrativa como la “desestimación tácita de una petición o de recurso por el simple transcurso del tiempo sin resolver la Administración”<sup>22</sup>

### **1.2.2. Silencio Administrativo Español,**

#### **Francés e Italiano**

El doctrinario José Bartra Cavero sobre el silencio Administrativo manifiesta: “toda omisión de la Administración Pública, en el ejercicio de prerrogativas públicas, ocurridas contra disposiciones legales que le imputan un plazo para actuar”.<sup>23</sup>

De este concepto se desprenden conclusiones cuyo contenido se resume en lo siguiente:

- El silencio administrativo es el comportamiento omisivo de la Administración Pública.

---

<sup>20</sup> IDEN 8

<sup>21</sup> PEREZ Efraín “Manual de Derecho Administrativo” Edic. 29. Pág. 93. Quito

<sup>22</sup> CABANELLAS DE LA Torre Guillermo “Diccionario Jurídico Elemental. Pág. 294

<sup>23</sup> BARTRA Cavero José, “El Silencio Administrativo” Edit. Rodhas. 2008. Pág. 73



- Es el comportamiento omisivo calificado por el hecho de que la Administración Pública, en el momento de la omisión, se encuentra en ejercicio de prerrogativas públicas.
- El silencio administrativo, para su caracterización, necesita de un trato temporal legalmente calificado, o sea de un plazo. Como efecto, solamente a partir del momento en que ese plazo es excedido, sin que la Administración Pública se pronuncie, es que se podrá hablar de omisión. Antes del vencimiento del plazo eso no es posible.

Felipe Clemente de Diego, no habla de silencio Administrativo de forma conjunta, manifiesta que el silencio “deriva de silentium y éste de sileo, lo que en términos jurídicos significa desestimación tácita de una petición o recurso por el simple transcurso del tiempo sin resolver la administración”<sup>24</sup>.

El civilista francés Demogue, dice “hay silencio en sentido jurídico cuando una persona no ha manifestado su voluntad expresa, ni por una acción de donde se puede deducir su voluntad, voluntad tácita”<sup>25</sup>

Para Marienhoff, el silencio tradicionalmente es “la conducta inexpresiva de la administración, o un “no acto” como también dice: ello tenía importante significado en un pasado no muy lejano. De tal modo, la apertura de la instancia judicial requería la existencia de un acto y un derecho utilizar el mecanismo del silencio administrativo”<sup>26</sup>

En conclusión:

“Hay silencio administrativo en los casos en los que la Administración calla cuando tiene algo que decir”.

---

<sup>24</sup> CLEMENTE de Diego Felipe, “El Silencio Administrativo”. Pág. 74

<sup>25</sup> DEMOGUE “Manual de Derecho Administrativo

<sup>26</sup> MEDUAR Odete “Dureuti administrativo moderno” San Pablo “Tratado de Derecho administrativo.

“Es una garantía de los ciudadanos frente a la falta de respuesta de la Administración a sus solicitudes.

“Puede considerarse el silencio administrativo en su vertiente de sanción a la Administración negligente que incumple los plazos de resolución de los procedimientos administrativos”.

Algo en que los tratadistas aún no se ponen de acuerdo es en la consideración de que si el Silencio Administrativo es un Hecho o es un Acto Administrativo.

Quienes sostienen que el Silencio Administrativo es un Hecho dicen que “el hecho jurídico no es el silencio administrativo, sino la falta de inactividad de la Administración”<sup>27</sup>.

En cuanto a la definición específica de silencio administrativo Garrido Falla manifiesta: “hay silencio cuando una autoridad administrativa no resuelve expresamente una petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular. La inactividad administrativa produce efectos jurídicos y estos pueden tener un valor positivo favorable a la petición o reclamación del particular o negativo desestimatorio.”<sup>28</sup>

Para Miguel González, “se da silencio administrativo cuando quiera que interpuesto por el peticionario o interesado alguno de los recursos de reposición, apelación o alzada, no son resueltos por la Administración Pública dentro del plazo legal.”

---

<sup>27</sup> [Wikipedia.org/wikisilencio Administrativo](https://es.wikipedia.org/wiki/Silencio_administrativo)

<sup>28</sup> GARRIDO Falla Fernando “Tratado de derecho administrativo. Madrid. Instituto de estudios Políticos. Pág. 77.

### 1.2.3. Silencio Administrativo en la legislación

#### Ecuatoriana.

En el Ecuador, el artículo 66 de la Constitución de la República, en su numeral 23, reconoce el derecho de las personas a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, y a recibir la atención o las respuestas pertinentes en el plazo adecuado. En concordancia con esta norma constitucional el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado establece los plazos y condiciones en los cuales operará el silencio administrativo que es de carácter positivo.

El artículo 28 de la referida ley dispone lo siguiente:

“DERECHO DE PETICIÓN.- Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el **silencio administrativo**, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante”.<sup>29</sup>

“Para este efecto, el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan”.

---

<sup>29</sup> art. 28 Ley de Modernización del Estado.

“En el evento de que cualquier autoridad administrativa no aceptare un petitorio, suspendiere un procedimiento administrativo o no expidiere una resolución dentro de los términos previstos, se podrá denunciar el hecho a los jueces con jurisdicción penal como un acto contrario al derecho de petición garantizado por la constitución, de conformidad con el artículo 212 del Código Penal, sin perjuicio de ejercer las demás acciones que le confieren las leyes”.

“La máxima autoridad administrativa que comprobare que un funcionario inferior ha suspendido un procedimiento administrativo o se ha negado a resolverlo en un término no mayor a quince días a partir de la fecha de su presentación, comunicará al Ministro Fiscal del respectivo Distrito para que éste excite el correspondiente enjuiciamiento”<sup>30</sup>.

Esta disposición textualmente contiene los siguientes elementos:

- 1) **Término:** “Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto”.-
- 2) **Presunción de derecho:** “En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante”.-
- 3) **Certificación como instrumento público:** “Para este efecto, el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan”.-

---

<sup>30</sup> ART. 28 DE LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.

**4) Denuncia y sanción penal:** “En el evento de que cualquier autoridad administrativa no aceptare un petitorio, suspendiere un procedimiento administrativo o no expidiera una resolución dentro de los términos previstos, se podrá denunciar el hecho a los jueces con jurisdicción penal como un acto contrario al derecho de petición garantizado por la constitución, de conformidad con el artículo 212 del Código Penal, sin perjuicio de ejercer las demás acciones que le confieren las leyes”.-

**5) Enjuiciamiento penal:** “La máxima autoridad administrativa que comprobare que un funcionario inferior ha suspendido un procedimiento administrativo o se ha negado a resolverlo en un término no mayor a quince días a partir de la fecha de su presentación, comunicará al Ministro Fiscal del respectivo Distrito para que éste excite el correspondiente enjuiciamiento”.-

Dicho de otro modo, el silencio administrativo positivo (a favor del peticionario) se produce por el solo vencimiento del término de quince días contados a partir de la fecha de presentación de la petición. Para demostrar que se ha producido el silencio administrativo, la norma prevé la obligación del funcionario competente de otorgar certificación que indique el vencimiento del término. Como este medio de prueba es difícil, en la práctica casi imposible, la jurisprudencia ha previsto que el interesado puede recurrir a otros medios de orden judicial.

En lo administrativo, por lo menos se deberá dejar constancia que se ha requerido por escrito la certificación pero que este requerimiento tampoco fue atendido. Existe jurisprudencia en el sentido que el interesado puede recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para requerir judicialmente la referida certificación pero, por lo general, estos Tribunales no admiten la petición porque no está previsto en el procedimiento contencioso administrativo las diligencias previas. En consecuencia, el mejor medio de prueba es la inspección judicial de un Juez Civil, con aplicación del Código de Procedimiento Civil. El acta de la inspección es el instrumento público que demostrará:

a) La existencia de la petición;

- b) El vencimiento del término sin que se le haya dado respuesta, ni la certificación;
- c) En consecuencia, que se ha producido el silencio administrativo positivo.

Esta diligencia judicial también permitirá hacer posible la sanción de destitución del funcionario que se negó a conferir la certificación y el enjuiciamiento penal de los responsables de la omisión. Con igual eficacia se podrá también solicitar dentro del término de prueba del procedimiento contencioso administrativo que sea el Tribunal Contencioso Administrativo el que realice la referida inspección judicial.

Producido este silencio administrativo procede demandar la ejecución del acto administrativo presunto, porque el derecho del peticionario ha sido aceptado por la correspondiente autoridad administrativa; ya no se requiere el procedimiento de conocimiento para que se declare el derecho.

### **Efectos legales:**

Para la Administración:

“Para la Administración, la inacción en el tiempo perentorio o la acción tardía, genera la ficción legal del acto cumplido. Podría decirse que la ley asimila la falta de respuesta al caso de un acto administrativo presunto; y además supone que al fenecer el plazo previsto para la respuesta, también “...cesó el ejercicio de la facultad resolutoria de la autoridad...”, tal como razona una ejecutoria del 29 de enero de 1997, de la Sala de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia, publicada en la Gaceta Judicial No. 8, Serie XVI, Pág. 2194”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>Dr. Jorge Alvear Macías, Ex Magistrado del Tribunal Constitucional, Profesor de la Universidad de Especialidades “Espíritu Santo”; Revista “El Administrativista”, Año 3; Octubre del 2009; Pág. 9.; Guayaquil- Ecuador.

Para el Administrado:

“Para el administrado, el acto presunto constituye una respuesta afirmativa que le concede lo solicitado, con todos los beneficios jurídicos o secuelas. Esta ficción determina que “....la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta a favor del reclamante...”, tal como lo explica el Art. 28 de la Ley de Modernización. Así lo entiende también la Sala de lo Fiscal en e fallo indicado anteriormente. “....Si vencido el plazo señalado....no hubiere pronunciamiento expreso respecto de las peticiones, reclamaciones o recursos que se presenten aparte de la fecha indicada, el silencio administrativo se considerará como aceptación tácita de los mismos....2. Eso si, es necesario dejar en claro que el acto administrativo presunto –que por cierto genera derechos subjetivos para el particular- solo ocurre en la medida en que ese acto no contravenga la ley o la Constitución”.<sup>32</sup>

Para el funcionario:

“Para el funcionario que sin razones admisibles, incumple los términos para resolver o contestar una petición del particular, la ley prevé sanciones punitivas tal como se prevé en el segundo inciso del Art. 28 de la Ley de Modernización; punición que se entiende necesaria, por incumplimiento de la obligación de actuar con celeridad y eficacia frente a las peticiones de los interesados”.<sup>33</sup>

El Art. 212 del Código Penal expresa: “Art. 212.- Impedimento del ejercicio del derecho de petición.- Será reprimido con multa de seis a dieciséis dólares de los Estados Unidos de Norteamérica y prisión de uno a seis meses, la autoridad que, de cualquier manera, impidiere el libre ejercicio del derecho de petición”.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup>Dr. Jorge Alvear Macías, Artículo citado.

<sup>33</sup>Dr. Jorge Alvear Macías, Artículo citado.

<sup>34</sup>Art. 212 del Código Penal reformado por la Ley L 2002-75; R. O. 36 del 07-08-2002.

El silencio administrativo es un medio para garantizar los derechos de las personas cuando no reciben de la Administración pública una respuesta a sus peticiones, con lo cual se puede evitar una respuesta tardía, sea esta positiva o negativa, ejemplo de ello puede ser cuando una persona en su calidad de empleado público se siente vulnerado en sus derechos, al ser trasladado a un puesto de trabajo de menor categoría, al ser removido para ubicar a otra persona en su lugar, etc.; al no tener una respuesta oportuna dentro de término legal se produce el silencio administrativo positivo, el mismo que deberá proponerse ante el respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Si bien el Silencio Administrativo Positivo es una herramienta para facilitar trámites y vencer la inoperancia de la administración pública, es necesario advertir que tiene algunas limitaciones que, a pesar de ser obvias, no han sido tomadas en cuenta por personas inescrupulosas que han pretendido abusar de este procedimiento.

### **1.3. Clases: Silencio Administrativo Positivo y Silencio Administrativo Negativo.**

En el Ecuador el silencio administrativo es positivo, cuando el que lo solicita, al no ser atendido oportunamente, se entiende que ha sido concedido.

Sin embargo, en otras legislaciones, lo corriente es que el silencio administrativo sea negativo, esto es que, transcurrido el término legal, si la petición no ha sido atendida se entenderá que ha sido negada.

En uno y otro caso, la persona tiene derecho a recurrir al Tribunal Contencioso Administrativo para demandar su derecho. En el primer caso, silencio administrativo positivo, la persona tiene derecho a demandar al Tribunal Contencioso Administrativo la ejecución de lo peticionado.



El sentido positivo o negativo del silencio administrativo es el que en cada caso establece la norma reguladora del procedimiento.

Transcribiendo lo escrito por José Bartrara en cuanto a la clasificación del silencio Administrativo, manifiesta:

“Se entiende que el silencio administrativo tiene relevantes consecuencias, por tanto, el estudio de su clasificación y tipología es inevitable. Su mejor comprensión depende de ello. En efecto, si se asume la tesis del silencio administrativo negativo, se tendrá determinadas consecuencias jurídicas. En sentido contrario, si la doctrina acogida fuera la del silencio administrativo positivo, las consecuencias jurídicas serán distintas”<sup>35</sup>

Este autor clasifica al silencio Administrativo desde algunas perspectivas:

### **Según la oportunidad.**

- Silencio Administrativo sustancial.- La obtención administrativa frente a un requerimiento que el particular le hace en ejercicio del derecho de petición
- Silencio Administrativo procesal.- Es el evento en el que, requerida la administración para resolver un recurso interpuesto contra un acto expreso o ficto, ésta no se manifiesta expresamente; si ha pasado el tiempo legal de interpuesto el recurso no se obtiene respuesta, se deberá entender como denegado por la vía de la ficción del Silencio Administrativo procesal.

---

<sup>35</sup> BARTRARA Cavero José. “El Silencio Administrativo”. Doctrina-Jurisprudencia-Marco Legal. Ed. RODHAS, Pág. 121

## **Según los efectos reconocidos**

Vencidos los términos en la fase de formación del acto o en la fase controladora se producen ciertos efectos jurídicos, clasificándose en:

- Silencio positivo
- Silencio negativo

Para José Morillo Velarde Pérez, “El silencio administrativo positivo o negativo nace con una fuerte connotación en beneficio del administrado, evitando los perjuicios que podrían ocasionarle la inactividad formal de la administración.”<sup>36</sup>.

### **Silencio Administrativo Positivo:**

El silencio Administrativo Positivo consiste en la concesión, por el ministerio de la ley, del derecho que se peticiona si transcurrido un tiempo la Administración no resuelve lo solicitado; esta omisión es considerada como un acto presunto de la administración; es una técnica de carácter excepcional debido a sus consecuencias.

Sin embargo, el silencio administrativo positivo está sometido a las siguientes excepciones y limitaciones:

- 1) El Silencio administrativo no puede amparar la transferencia de facultades sobre bienes de dominio público ni sobre servicios públicos.
- 2) No puede reconocer ex novo derechos o pretensiones que carezcan de un reconocimiento legal previo.

---

<sup>36</sup> MORILLO VELARDE José. “El Silencio Administrativo” Pág.123

3) No puede reconocer facultades y derechos a quienes carecen de los presupuestos esenciales para ostentarlos.

4) No puede resolver favorablemente los recursos administrativos o reclamaciones, salvo cuando se trate de un recurso de alzada interpuesto contra un acto administrativo presunto resuelto por silencio negativo.

“El silencio administrativo positivo procede únicamente en los supuestos en que la administración no resuelva el fondo de la petición del recurrente en el plazo de ley establecido. Esta modalidad opera de manera excepcional presumiendo a favor del administrado que la administración ha adoptado una respuesta de carácter positivo ante la petición formulada. Esta doctrina ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional que, en reiterada jurisprudencia, ha señalado:...el administrado puede acogerse al silencio administrativo positivo solo si existe mandato expreso que declare dicho mecanismo procesal<sup>37</sup>.

“En el silencio administrativo positivo existe una “ganancia” para el interesado y la administración no puede, por acto de “contrario imperio”, privar al particular de esa situación adquirida, cuya causa está en la desidia de aquélla, cuando no en la manifiesta voluntad de no resolver.”<sup>38</sup>.

### **Características:**

#### **1. Derecho de naturaleza autónoma:**

---

<sup>37</sup>Bibliografía: [www.Municipioaldia.com](http://www.Municipioaldia.com)

<sup>38</sup> IDEN. 22

“La primera idea que me surge respecto de:

Acto presunto involucrado en el silencio administrativo positivo, es que se debe entenderlo como un derecho, con efecto iure et iure, creado por el ministerio de la ley a partir de silencio de la administración, cuya naturaleza según el dictado de la doctrina, es autónoma, pues se lo concibe como un derecho que ninguna relación tiene con los hechos e incidencias administrativas anteriores a su origen y “.....al que ni siquiera le afecta la contestación negativa del organismo al que se dirigió el pedido, cuando tal declaración es emitida después del término que la ley establece para dar oportuna contestación al petitorio....”. Así lo ha asentado la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador”.<sup>39</sup>

Esta autonomía también se evidencia en el hecho que la acción idónea que corresponde es el proceso de ejecución y no e proceso de conocimiento porque la declaratoria del derecho se encuentra firme por el ministerio de la ley.

El derecho concedido por el silencio administrativo positivo no es una presunción de hecho (que admite prueba en contrario) sino una presunción de derecho.

## **2. Derecho que no opera automáticamente:**

“.....observo que el silencio administrativo positivo no opera de manera automática y requiere de un procedimiento especial, que lejos de ser un formulismo entorpecedor, en fin de cuentas busca la satisfacción inmediata de los intereses de los peticionarios, quejosos o recurrentes pero alejando las posibilidades del abuso y el caos en la administración. En las circunstancias de lo comentado “...resulta un imposible jurídico el reconocimiento automático del derecho subjetivo por el solo transcurso del tiempo”

---

<sup>39</sup>Dr. Jorge Alvear Macías, Artículo citado.

tal como lo observa el jurisconsulto ecuatoriano Dr. Carlos Cisneros en su obra, que recoge el pensamiento doctrinario de la Corte Suprema de Justicia. Es el simple transcurso del tiempo no puede suplir el procedimiento administrativo, en su función de mecanismo de reconocimiento de situaciones jurídicas, sino se lo complementa con el procedimiento de comprobación que impone la ley”.<sup>40</sup>

### 3. Existencia del derecho dentro de posibilidades jurídicas y prácticas:

“El silencio administrativo positivo solo opera sobre la base de la posibilidad jurídica y fáctica. Expresando la misma idea con otras palabras, podría decirse que ningún funcionario estadual está obligado a ejecutar un imposible en el campo jurídico o de los hechos; y, por ende el particular no podría beneficiarse del mero agotamiento del término de los quince días hábiles a que se refiere el Art. 28 de la Ley de Modernización o del plazo especial que fije otra ley. Podría ser el caso de una materia contractual que limite el accionar de la administración o la imposibilidad de resolver lo promovido por el mismo interesado, por ejemplo cuando solicita el diligenciamiento de un medio probatorio o la opinión de un tercero que debe ser tenida en cuenta para la resolución. Esta circunstancia última está prevista en el Art. 115 del ERJAFE, y por ello justifica la suspensión tácita del término para resolver. El interesado tampoco puede beneficiarse del paso del tiempo para el reconocimiento de los efectos del **silencio administrativo positivo**, cuando entorpece el trámite y los actos de la administración, que se presumen legítimos y de buena fe”.

### 4. Efecto limitado:

---

<sup>40</sup>Dr. Jorge Alvear Macías, Artículo citado. La obra que cita el autor es la “JURISPRUDENCIA ESPECIALIZADA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA”, Tomo I, enero- junio del 2006; Pág. 40; Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador.

“El silencio administrativo positivo tiene efectos limitados por los linderos establecidos en la propia pretensión del interesado; entendiéndose así, que la satisfacción no puede abarcar más allá de la extensión constitutiva de su pedido”.<sup>41</sup>

### **Silencio Administrativo Negativo:**

Sobre el silencio Administrativo negativo José Bartra Cavera, escribe: “el silencio administrativo negativo es un mecanismo de garantía procesal de los particulares; tiene por objetivo evitar que la administración pública eluda el control jurisdiccional mediante el simple expediente de permanecer inactiva sin resolver el procedimiento iniciado por el particular. Constituye una simple ficción legal de efectos meramente procesales, establecido en beneficio del particular para permitirle el acceso a la impugnación judicial de las decisiones administrativas.”<sup>42</sup>.

Insisto que en la legislación ecuatoriana el silencio administrativo es siempre de carácter positivo pero se originó en el silencio administrativo negativo.

En Derecho Tributario, los Art. 102 y 127 del Código Tributario de 1975, preveían la “**denegación tácita**” para el caso que la Administración no resolviera la reclamación administrativa, la consulta o el recurso (Recurso de Revisión) dentro de los plazos previstos por la ley. Pero el primer artículo fue derogado y el segundo reformado por la Ley para la Equidad Tributaria del 29 de diciembre del 2007.

Actualmente, en lugar de la “**denegación tácita**” del Art. 102 del Código Tributario de 1975, el Art. 104 del Código Tributario plantea la “**aceptación tácita**”.<sup>43</sup>

Dice: “Art. 104.- Aceptación tácita.- La falta de resolución por la autoridad tributaria, en el plazo fijado en el artículo 132, se considerará como aceptación tácita de la

---

<sup>41</sup>Dr. Jorge Alvear Macías, Artículo citado; fs.11.

<sup>42</sup>BARTRARA CAVERO José. “El Silencio Administrativo”. Doctrina-Jurisprudencia. Pág. 128

<sup>43</sup>Art. 104 Código Tributario Ecuatoriano.

reclamación respectiva, y facultará al interesado para el ejercicio de la acción que corresponda”.

“El funcionario responsable será sancionado conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada”.

Por otra parte, en vez de la “**denegación presunta**” del Art. 127 del Código Tributario de 1975, el Art. 134, al tratar del plazo para resolver la Reclamación Administrativa, trata de la “**aceptación tácita.**”

Esta norma expresa:

“Art. 134.- Aceptación tácita.- En todo caso, el silencio administrativo no excluirá el deber de la administración de dictar resolución expresa, aunque se hubiere deducido acción contenciosa por el silencio administrativo. En este evento, si la resolución expresa admite en su totalidad el reclamo, terminará la controversia; si lo hace en parte, servirá de elemento de juicio para la sentencia; y si la resolución fuere íntegramente negativa, no surtirá efecto alguno.”

La conclusión es categórica, fuera del plazo que la Administración tiene para resolver, “... si la resolución fuere íntegramente negativa, no surtirá efecto alguno.”

Esto explica que actualmente, aún en el Derecho Tributario, el silencio administrativo es de carácter positivo.

Solo en el caso del Art. 147 del Código Tributario, en cuanto al plazo de noventa días para resolver el Recurso de Revisión, se presume que la falta de resolución es una “denegación tácita” porque la norma no explica cuál es el efecto legal de la falta de resolución.

Otra excepción es el contenido del Art. 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Art. 353 inciso tercero de la derogada LOAFYC) cuando, a partir del Informe Inicial se argumente contra la predeterminación de responsabilidad civil (glosa), solicitándose dejarla sin efecto y la Contraloría no la resuelve en el término de quince días según el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado sino en el plazo de ciento ochenta días contados desde la predeterminación. En el caso no opera el silencio administrativo positivo sino el negativo porque la Ley Orgánica de la Contraloría que concede un plazo más amplio, es de mayor jerarquía que la Ley de Modernización del Estado.

En otras legislaciones, como la española, el silencio administrativo puede ser negativo.

El silencio negativo es una ficción jurídica que solo posibilita la impugnación del acto administrativo presunto. En el momento en que ocurre el silencio administrativo, el ciudadano tiene abierta la vía para acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Un acto presunto en Derecho administrativo es la consecuencia jurídica de la inacción de la Administración. Si bien no se trata de un acto administrativo propiamente dicho, la ley da valor al silencio administrativo (la falta de respuesta a favor o en contra) asimilándolo a un acto administrativo, permitiendo al administrado seguir defendiendo sus intereses mediante los recursos pertinentes.

El silencio administrativo negativo procede ante la omisión de respuesta por parte de la administración, pero entendiendo que la decisión de la autoridad es negativa, con la finalidad de permitir al interesado acceder a una vía revisora ulterior. De esta manera se evita que la combinación del acto previo con la inactividad formal de la administración volatilice el derecho del ciudadano a una tutela judicial efectiva.



El Tribunal Constitucional Español, señala que el silencio administrativo negativo constituye “una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración.”<sup>44</sup>.

El silencio administrativo negativo surge por disposición de la ley, pero no se aplica de manera automática pues dependerá de la voluntad del administrado recurrir al proceso contencioso-administrativo vencido el plazo establecido en la ley, o seguir esperando a que la administración responda algún día su petición o el recurso interpuesto en sede administrativa.

“Este carácter optativo de acogimiento al silencio administrativo negativo ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional que, a través de su doctrina jurisprudencial, ha puntualizado que: “...el administrado (...) transcurrido el plazo para que la Administración resuelva el recurso impugnativo interpuesto, tiene la potestad de acogerse al silencio administrativo y así acudir a la vía jurisdiccional, o de esperar el pronunciamiento expreso de la Administración.”<sup>45</sup>

De lo anotado en cuanto al silencio administrativo positivo y negativo, estos constituyen un medio para que se hagan efectivas algunas garantías de las personas que se vean afectadas en sus intereses personales, sea en relación al cargo que desempeñan en una función pública, sea a cualquier reclamo que en el que se vean afectados sus derechos. La instauración del acto presunto es una garantía en favor del administrado, que le permite defenderse en vía contenciosa y evitar que la administración, en lugar de responder y enfrentarse a un presumible recurso, directamente no conteste y no dé lugar a plantear un recurso a su respuesta.

---

<sup>44</sup> REVISTA Jurídica. ONLINE. Ecuador. Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales, Políticas y Económicas.

<sup>45</sup> IDEN 25

# **CAPITULO II**

## CAPITULO II

### SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

#### 2.1. PROCEDENCIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

“El transcurso del tiempo, previsto por la Ley de Modernización del Estado, encuentra fundamento doctrinario indiscutible, destacado por el maestro español Ernesto García – Trevijano Garnica, en su obra “**El silencio administrativo en el derecho Español**” quien sostiene que “la causa del silencio administrativo se encuentra en la inactividad de la administración, la misma que puede ser material o formal. La inactividad material consiste en una pasividad, en un no hacer de la administración en el campo de sus competencias ordinarias; en tanto que la inactividad formal se refiere a la pasividad de la administración dentro de un procedimiento, es decir la simple no contestación a una petición de los particulares”; y, concluye: (...) “ésta solo cesa cuando se notifica el Acto al interesado”.<sup>46</sup>

“Si bien el silencio Administrativo es una herramienta para facilitar trámites y vencer la inoperancia, es necesario advertir que tiene algunas limitaciones que, a pesar de ser obvias, no han sido tomadas en cuenta por personas inescrupulosas que han pretendido ciertos abusos.”<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup>Revista citada; pág. 19.

<sup>47</sup> ARBOLEDA Terán Néstor “Procedencia del silencio administrativo” Revista Judicial.

## **Limitaciones**

El autor citado señala que, en primer lugar, es necesario que exista una base de derecho para el pedido. No procede, por ejemplo, que yo acuda ante el Tribunal Supremo Electoral para pedir que se me nombre Presidente de la República. Si el Tribunal no contesta en el término de quince días, ¿debería entenderse que se me debe ungir Presidente? Es obvio que no, porque la elección del Presidente reclama un proceso debidamente establecido por la Constitución y la ley.

En segundo lugar, es necesario que el pedido se dirija a instituciones u organismos competentes. Por ejemplo, no se puede pedir al Ministerio de Gobierno que autorice una concesión minera.

En tercer lugar, que la vía escogida sea la prevista en la ley. No procedería que, a través de reclamo administrativo, se pidiera al Presidente de la República el pago de una indemnización que debería tramitarse y declararse por acción judicial y vía ordinaria.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en Resolución 128-2000-TP (24 de julio de 2000), dentro del caso 1119 de amparo constitucional, dijo "Que, no cabe aplicar el silencio administrativo para actos que no contempla el artículo 28 de la Ley de Modernización, pues, bastaría que un buen número de personas pidan sumas de dinero y si el Presidente no avanza a contestar dentro del plazo previsto, tendrían derecho a cobrar, mediante amparo, sin que se haya establecido la procedencia del requerimiento."

Mientras que si una persona, natural o jurídica, cumpliendo los requisitos previamente establecidos, pide al Ministerio de Educación que apruebe el funcionamiento de un establecimiento educativo, el Ministerio no puede abstenerse de un pronunciamiento más allá del término que la Ley de Modernización establece, salvo el caso que su propia ley contemple otros términos, como efectivamente ocurre. En este supuesto, la solicitud debe ser contestada en los términos de esta ley. De no ocurrir así, se debe entender aceptada.

Para el Dr. Néstor Arboleda Terán la aceptación tácita, por silencio administrativo, a solicitudes o reclamos de particulares presentadas a conocimiento de la administración pública, “es un arma para hacer efectivo el derecho constitucional de petición y contra la negligencia, desidia, inoperancia y corrupción que, desgraciadamente, todavía no se logra corregir por la tenaz resistencia de directivos y servidores públicos. La denominada Ley Trole II, promulgada en agosto del año 2000, dio un importante paso para fortalecer esta institución, pero, como sus resultados todavía no son suficientes conozco que, recientemente, el diputado Enrique Camposano, ha presentado un proyecto de nueva reforma al art. 28 de la Ley de Modernización con el propósito de sancionar a los servidores públicos que impidieran, retardaren u obstaculizaren la vigencia del silencio administrativo como forma de aceptación.”<sup>48</sup>.

El silencio administrativo responde ahora a la forma más simple de producción de cuantas son posibles: petición del interesado, o incoación de oficio (en actos favorables) y transcurso del plazo máximo de resolución y notificación sin que el particular haya recibido la notificación: «el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo.

En el caso del silencio positivo, se da lugar a un auténtico acto presunto estimatorio que no puede ser desconocido por la administración. En el del silencio negativo surge un acto ficticio con los efectos de posibilitar el acceso a los recursos administrativos o jurisdiccionales, según proceda.

### **Efectos y Elementos constitutivos del**

#### **Silencio Administrativo:**

---

<sup>48</sup> ARBOLEDA Térán Néstor. “El Silencio Administrativo” Revista Judicial.

Como he referido en líneas anteriores, en la legislación ecuatoriana, el silencio administrativo es procedente cuando cumple ciertos requerimientos legales claramente determinados por la Jurisprudencia.

### **Efectos:**

Según la jurisprudencia, los efectos principales del silencio administrativo positivo en el Ecuador, son:

### **Acto Administrativo presunto y autónomo:**

a) “Dar origen a un acto administrativo presunto y autónomo con el que se atiende positivamente lo solicitado por el administrado”;

### **Presunción de legitimidad:**

b) “El acto administrativo presunto derivado de la omisión de la Administración Pública se ha de presumir legítimo y ejecutivo, como cualquier otro acto administrativo (expreso), salvo que se trate de un acto administrativo irregular, circunstancia en la que la presunción de legitimidad se desvanece por la existencia de vicios inconvalidables”.

“...La consecuencia de que un acto administrativo presunto, derivado del silencio administrativo, se presuma legítimo y ejecutivo, es que los actos administrativos posteriores no pueden modificarlo o ser útiles para extinguir el acto administrativo presunto que es regular y del que se han generado derechos, si no ha operado el mecanismo de declaratoria de lesividad y el ejercicio de la acción de lesividad, según el régimen jurídico vigente. La revocatoria del acto administrativo presunto, siguiendo el procedimiento y dentro de los términos previstos por la ley, solo será posible si es que la ejecución del acto administrativo no ha sido ya solicitada”.-

### **Presunción de ejecutividad:**

c) “Otro efecto derivado de la naturaleza de todo acto administrativo legítimo, es su ejecutividad, de tal forma que el administrado podrá, desde el día siguiente a la fecha de vencimiento del término que la autoridad tuvo para resolver la petición, acudir a los Tribunales Distritales para hacer efectivo (ejecutar) el contenido del acto administrativo presunto...”.-

### **Sanciones penales:**

d) “Finalmente se genera junto con el silencio administrativo otros efectos colaterales de orden legal, sobre los que los Tribunales Distritales deben pronunciarse, pese a que no exista petición alguna al respecto, esto es, sobre las sanciones de orden administrativo que el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada prevé en el caso de infracciones al derecho de petición”<sup>49</sup>.-

### **Requisitos Sustanciales:**

El acto administrativo presunto, derivado del silencio administrativo positivo, contiene requisitos materiales y sustanciales que deben ser observados por el Tribunal Contencioso Administrativo.

### **Acto administrativo regular:**

---

<sup>49</sup> Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia; Resolución No. 341-09 del 11 de noviembre del 2009; Recurso interpuesto por la Compañía “Taxi Radio Quinta Chica” contra la Municipalidad de Cuenca.- Jueces: Dr. Juan Morales Ordóñez (Voto salvado); Dr. Fredy Ordóñez Bermeo; Dr. Manuel Yépez Andrade (Juez Ponente).-

El principal de estos requisitos es que debe ser un Acto Administrativo Regular, entendiéndose por tal el que no contiene evidentes causas de nulidad previstas en la ley debido a que la Administración Pública tiene potestad para dejar sin efecto cualquier acto administrativo nulo de pleno derecho, aún cuando haya generado derechos para el administrado, porque estas causas de nulidad afectan el orden público; pero las causales de nulidad no son fácticas sino jurídicas. En consecuencia, la omisión de la Administración Pública (silencio administrativo) no puede convalidar una pretensión ilícita, contraria a la ley. Si la nulidad no es de pleno derecho, el acto administrativo no puede ser extinguido en la misma sede administrativa sin previa declaratoria y acción de lesividad”.<sup>50</sup>

#### **Requisitos formales:**

“La ejecución de un acto administrativo presunto exige también el cumplimiento de requisitos formales como el certificado del funcionario competente que indique el vencimiento del término de quince días, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo. Dicho de otro modo, debe demostrarse en el proceso que se produjo el silencio administrativo”.

“Como evidentemente es poco probable que la autoridad omisa emita el certificado referido, pese a la prevención de que será destituida, esta Corte consideró que bastaba, para acudir a los Tribunales Distritales y hacer efectivo el contenido de los actos administrativos presuntos, la constancia de que este certificado fue solicitado a la autoridad omisa y que, ante un muy posible caso de que este certificado no fuera emitido dentro del término para atender estas peticiones (15 días) o que su contenido no sea el previsto en la norma, se acuda a los jueces para hacer este mismo requerimiento por vía judicial. De tal forma que quien quiere conseguir, a través de la intervención de

---

<sup>50</sup> Resolución citada.



los Tribunales Distritales, una actuación material de la Administración fundada en los hechos, derechos o prestaciones declarados, reconocidos o admitidos, según fuere el caso, en un acto administrativo presunto, requiere justificar, en el proceso, que ha efectuado estas diligencias en sede administrativa y judicial, aun que no hayan sido atendidas por la administración...”.<sup>51</sup>

Otros elementos procesales son la competencia, el trámite y la vigencia del derecho a demandar.

### **Competencia:**

Respecto a la competencia en razón de la materia y del territorio, el Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado expresa que: “Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público. **El administrado afectado presentará su demanda, o recurso ante el tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio.** El procedimiento será el previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o el Código Tributario, en su caso. No se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra las entidades del sector público la proposición del reclamo y agotamiento en la vía administrativa. Empero, de iniciarse cualquier acción judicial contra alguna institución del sector público, quedará insubsistente todo el reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto por la vía administrativa”.-

---

<sup>51</sup> Jurisprudencia citada.

Según la jurisprudencia citada los procesos de ejecución de los actos administrativos presuntos por silencio administrativo positivo se incluyen en los “actos administrativos producidos por las entidades del sector público”. Cuando intervienen varios actores (litis consorcio activo) con idéntica causa y pretensión pero con domicilios distintos se aplicará el principio de ahorro procesal previsto en el Art. 169 de la Constitución de la República con la determinación del domicilio de quien comparece en representación de los actores o del procurador común.-

**Trámite:**

Respecto al trámite, la misma disposición señala que el procedimiento será el previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La acción de ejecución procede con el mismo trámite aplicable a los recursos subjetivo y objetivo.

**Caducidad:**

En cuanto a la caducidad del derecho a demandar la ejecución del acto administrativo presunto ésta debe contarse a partir del día siguiente a la fecha en que se habría producido el silencio administrativo, esto es, a partir de día siguiente del vencimiento del término de quince días que tiene la Administración para dar respuesta motivada a la petición. Para la ejecución de los actos administrativos presuntos el plazo es de cinco años de conformidad con la parte final del segundo inciso del Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.<sup>52</sup>

Este artículo expresa lo siguiente:

---

<sup>52</sup> Jurisprudencia citada.

**“Art. 65.- El término para deducir la demanda:-** 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”.

No obstante lo expresado, la caducidad para demandar la ejecución del silencio administrativo no es simple, es doble. Existiría una caducidad general con término de noventa días y una caducidad especial con el plazo de cinco años.

Nótese que hablo de caducidad y no de prescripción porque en Derecho Administrativo lo que procede es la aplicación de la caducidad.

Lo explicaré del modo siguiente:

El objetivo fundamental del silencio administrativo positivo, es recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para demandar la ejecución del derecho previsto por la ley y presuntamente aceptado por la Administración, por falta de respuesta oportuna a la petición presentada por el administrado.

Aquel derecho previsto por la ley a favor del administrado es un derecho subjetivo, esto es, que solo le corresponde al titular o titulares de ese derecho.

Por lo tanto nos encontramos en el caso del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo según el cual el término para deducir la demanda es de noventa días contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna.

El plazo de cinco años, reconocido por la jurisprudencia nacional, es la caducidad especial, enmarcada en lo que el segundo inciso del Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dice: “otras (materias) de competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

Pero como lo que se demanda es la ejecución de un derecho subjetivo, en consecuencia, debe cumplirse también con la caducidad general que se cumple en noventa días “contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna”.

Lo ilustraré con el siguiente ejemplo:

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO No. 5 DE LOJA Y ZAMORA  
CHINCHIPE. Juicio No. 2010-203**

**CUENCA CARAGUAY DEIFILIO ANTONIO contra PROCURADURIA  
GENERAL DEL ESTADO.**

Actor un profesor fiscal de Loja se acoge a la jubilación en diciembre del 2008. Según la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución de la República, “El Estado estimulará la jubilación de las docentes y los docentes del sector público, mediante el pago de una compensación variable que relacione edad y años de servicio. El monto máximo será de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador

privado, y de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general por año de servicios. La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo”.

No obstante esta disposición constitucional, según la cual a este docente le corresponde una compensación de aproximadamente \$ USA 30.000,00, solo se le compensa con \$ USA 12.000,00 con aplicación de un Decreto Ejecutivo.

Es obvio que un Decreto Ejecutivo no prevalece sobre la Constitución de la República.

Este docente sintiéndose perjudicado interpone Acción de Protección que el Juez de Primera Instancia le niega y que la Sala de alzada ratifica la resolución del juez inferior.

Negado su derecho por la vía de la Acción de Protección y caducado su derecho subjetivo, este docente interpone Reclamación Administrativa para que el Ministerio de Educación, por medio de la Dirección Provincial de Educación de Loja, le cancele la diferencia entre lo pagado con aplicación del Decreto Ejecutivo y lo que le corresponde de conformidad con la Constitución de la República. Hasta tanto, han transcurrido varios meses más desde que recibió la compensación entregada por el Ministerio de Educación. En la reclamación administrativa le previene a la Administración la aplicación del Silencio Administrativo Positivo previsto por el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado. El Ministerio de Educación guarda silencio durante el término de 15 días previsto por la ley. Se solicita certificación de que la petición no fue atendida oportunamente, pese a que con la intervención de un Notario Público se sentó razón de que transcurridos los quince días que determina la ley la petición o solicitud no fue atendida.

Este docente considera que ha operado el silencio administrativo positivo y transcurridos dos años demanda su ejecución al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Concluido el proceso, el Tribunal le niega la demanda por caducidad de

la acciòn. El Tribunal considera que este docente debiò demandar el reconocimiento de su derecho subjetivo en el tèrmino de noventa dïas contados desde la fecha del Acuerdo Ministerial que lo jubilò y le entregò la compensaciòn de \$ USA 12.000,00. Pero como lo que demanda es la ejecuciòn del derecho aceptado por silencio administrativo, la acciòn no caduca en el tèrmino de noventa dïas sino en el plazo de cinco años contados desde el cumplimiento del tèrmino que tuvo la Administraciòn para dar respuesta a la reclamaciòn administrativa. No obstante, el Tribunal considera que, si este docente, no quiso demandar su derecho directamente al Tribunal Contencioso Administrativo prefiriò presentar primero una reclamaciòn administrativa, tal reclamaciòn debiò hacerla dentro del tèrmino de noventa dïas para que, operado el silencio administrativo, pueda demandar al Tribunal, a voluntad, dentro del plazo de cinco años, la ejecuciòn de su derecho. El Tribunal no desconoce el derecho legìtimo de este docente discriminado en el pago de su compensaciòn por jubilaciòn, pero que lamentablemente dejò caducar la acciòn contencioso administrativa.

Dicho de otro modo, para el Tribunal, la peticiòn administrativa debió presentarla ese docente a la autoridad educativa dentro del tèrmino de noventa dïas por tratarse de un derecho subjetivo; y, operado el silencio administrativo positivo el derecho puede ejecutarlo en el plazo de cinco años.

Con otras palabras, el silencio administrativo no puede ser utilizado como medio para reactivar una acciòn que caduca en noventa dïas porque contraviene normas legales expresas y de aceptarse tal criterio se atenta contra la garantìa constitucional de la seguridad jurìdica. Un acto administrativo que lesiona derechos subjetivos se ejecutaría si no es impugnado judicialmente en el tèrmino de noventa dïas.

Personalmente objeto la decisiòn del Tribunal porque el tèrmino de noventa dïas es para presentar el Recurso de Plena Jurisdicciòn o Subjetivo y porque, de ningùn modo, este tèrmino està previsto por la ley para presentar reclamaciòn administrativa. Por otra

parte, este docente no demandò el reconocimiento de su derecho subjetivo, en cuyo caso debiò presentar la demanda en el tèrmino de noventa días; lo que demandò es la ejecuciòn del silencio administrativo con aplicaciòn de lo previsto por el No. 23 del Art. 66 de la Constituciòn de la Repùblica y del Art. 28 de la Ley de Modernizaciòn del Estado, caso en el que la acciòn caduca en el plazo de cinco años.

En contra de mi objeciòn, el Tribunal considera que aùn en el caso de ejecuciòn del silencio administrativo el derecho que se ejecuta es subjetivo cuya acciòn caduca en noventa días; caso contrario, se violentarìa el inciso primero del Art. 65 de la Ley de la Jurisdicciòn Contencioso Administrativa dejàndose abierta la posibilidad para que los administrados, en cualquier tiempo, luego de que ha caducado su derecho subjetivo, active su derecho mediante reclamaciòn administrativa en busca de la posibilidad de que se opere el silencio administrativo por negligencia de la Administraciòn; o, para que, en caso de respuesta negativa, presentar la demanda al Tribunal en el tèrmino de noventa días; cuestion que eliminarìa o a lo menos dejarìa sin sustento la instituciòn jurìdica de la caducidad; por otra parte, esta pràctica tambièn atenta contra la garantìa constitucional de la seguridad jurìdica.

En mi criterio, si la jurisprudencia de este Tribunal limita a la caducidad de noventa días la peticiòn administrativa que posibilitarìa el silencio administrativo positivo, éste pierde su razòn de ser, pierde su naturaleza autonóma que no tiene relaciòn con sus antecedentes; ya no serìa pràctico plantear una reclamaciòn administrativa en lugar de demandar el drecho directamente al Tribunal Contencioso Administrativo dentro del tèrmino de noventa días.

De ese modo, el silencio administrativo solo operarìa para trámites de autorizaciòn o permisos solicitados a la administraciòn; peticiones que no caducan y que el administrado puede presentarlas en cualquier tiempo según lo necesite. Por ejemplo, la peticiòn para instalar o para retirar un medidor de agua o de energìa eléctrica.

Entendido de ese modo el silencio administrativo positivo éste ha perdido su importancia; para qué tanta argumentación doctrinaria y jurisprudencial.

En esta encrucijada jurídica, será interesante conocer más criterios de la Sala de Casación.

### **Jurisprudencia:**

Mi objeción a lo resuelto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el caso de este docente del ejemplo, se fundamenta en Jurisprudencia reiterativa de la Sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia, hoy Corte Nacional de Justicia, que expresa lo siguiente: "...es incontrovertible, y así lo dispone la doctrina y jurisprudencia universales, que el silencio administrativo durante el lapso señalado por la ley, cuando ésta expresamente le da un efecto positivo, origina un derecho autónomo, que no tiene relación alguna con sus antecedentes, y que en consecuencia, de no ser ejecutado de inmediato por la administración, puede ser base suficiente para iniciar un recurso, no de conocimiento sino de ejecución, ante la respectiva jurisdicción contencioso administrativa; derecho éste que una vez establecido no sufre menoscabo alguno por cualquier manifestación posterior en contrario de la autoridad administrativa que guardó el silencio que le dio origen", debiendo añadir que la acción a proponerse para hacer efectivo el derecho obtenido como efecto del silencio administrativo, será una acción de puro derecho, en la que, en consecuencia, no cabe la apertura de un término de prueba ya que ésta tiene como únicos y exclusivos propósitos establecer que el petitorio aprobado por el silencio administrativo se dirigió a la autoridad que tenía la competencia para resolverlo y que lo así aprobado no habría estado afectado por nulidad absoluta de haber sido aprobado por la autoridad a la que se dirigió la petición o reclamo. Vale la pena manifestar aquí, que si bien de acuerdo con lo expresamente



señalado por la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que recogía la doctrina francesa de la decisión ejecutoria previa, era condición indispensable para proponer un recurso en la vía contencioso administrativa que se haya dictado previamente un acto administrativo en el que se negaba las pretensiones del actor, tal limitación evidentemente desapareció con la expedición de la Ley de Modernización del Estado, cuyo art. 38 dispone: “Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público”, por lo cual, en consecuencia, los Tribunales Distritales tienen plenitud de competencia para conocer de las acciones dirigidas a obtener el cumplimiento de los derechos adquiridos mediante el silencio administrativo. De conformidad con las reformas del Art. 28 de la misma ley, “...el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, (aquel que es necesario para que se produzca el silencio administrativo y que por regla general es de quince días) que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan”, (Lo que está entre paréntesis es de la Sala), tanto del texto que habla de la obtención por este medio de un instrumento público a favor del accionante, como de la doctrina que remonta el origen de esta disposición a la ley española, se aprecia que la obtención de esta certificación no constituye una limitación al derecho obtenido mediante el silencio administrativo, sino al contrario un procedimiento para darle viabilidad; de allí que por una parte parece evidente que el interesado esté munido de la facultad de utilizar para la petición al administrador, de esta petición o instrumento público, de los medios jurisdiccionales mediante un procedimiento previo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de su Distrito, para que por intermedio de éste se solicite la certificación, tantas veces aludida, a la autoridad competente y para que, en el caso de no obtener respuesta favorable en un primer momento, se exija por intermedio del Tribunal, se conceda la certificación. Pero si no se ha obtenido ni voluntariamente ni mediante el procedimiento antes descrito la certificación de haberse vencido el tiempo para que opere el silencio

administrativo por parte del funcionario competente de la Institución del Estado, no por ello desaparece el efecto del silencio administrativo, sino que en tal caso habrá de probarse dentro del juicio, que ocurrió el vencimiento del plazo sin que dentro de él haya recibido respuesta la solicitud o el reclamo planteado; situación esta última que desde luego modifica la regla general antes señalada, en el sentido de que producido el silencio hay lugar a demandar la ejecución del derecho así obtenido, mediante una controversia de puro derecho, pero desde luego en este trámite que tendrá prueba en tal caso, no sería materia de la misma la justificación del derecho adquirido por el silencio administrativo”.<sup>53</sup>

Otros fallos reiteran los mismos fundamentos:

“En torno a la materia conviene señalar como el derecho que se establece por el ministerio de la ley como consecuencia del silencio administrativo en el término señalado es un derecho autónomo, que conforme lo enseña la doctrina y jurisprudencias tan importantes como los fallos del Consejo de Estado Francés y de su similar colombiano, nada tiene que ver con los hechos o circunstancias administrativas anteriores a su origen y al que ni siquiera le afecta la declaración contraria del organismo al que se dirigió el pedido, cuando tal declaración es emitida después del término que la ley establece para dar oportuna contestación a un petitorio; por lo cual la acción que se endereza ante el órgano jurisdiccional no está dirigida a que se declare el derecho, que, como señalamos se encuentra firme, sino a que dicho órgano disponga su ejecución inmediata, de tal forma que una acción de esta clase no da origen a un proceso de conocimiento sino a uno de ejecución. Desde luego que el legislador ha establecido en el Art. 28 de la Ley de Modernización, el efecto positivo del silencio administrativo en reemplazo del efecto negativo que consagraba la anterior legislación, no de manera arbitraria, pues tal efecto rebasa el propósito negativo, que únicamente tenía por objeto

---

<sup>53</sup> Fallos de triple reiteración de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia: Resolución No. 321-97 en el juicio seguido por Agip – Ecuador S. a. contra el Ministerio de Energía y Minas; Resolución No. 195-99; Resolución No. 217-99, publicados en la Gaceta Judicial de Mayo – Agosto de 1999, Serie XVI, No. 15.

posibilitar la continuación y desenvolvimiento del proceso contencioso administrativo, ya que además y principalmente, mediante el positivo se da un efecto práctico a la garantía o derecho de petición y oportuna respuesta consagrado en el Art. 66 No. 23 de la Constitución del Estado. Precisamente por ello, el efecto positivo del silencio administrativo no es una presunción de hecho que admite prueba en contrario, sino una presunción de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo”.<sup>54</sup>

“Es incontrovertible, y así lo señala la doctrina y la jurisprudencia universales, que el silencio administrativo durante el lapso señalado por la ley, cuando ésta expresamente le da un efecto positivo, origina un derecho autónomo, que no tiene relación alguna con sus antecedentes, y que en consecuencia, de no ser ejecutado de inmediato por la administración, puede ser base suficiente para iniciar un recurso, no de conocimiento sino de ejecución, ante la respectiva jurisdicción contencioso administrativa; derecho éste que una vez establecido no sufre menoscabo alguno por cualquiera manifestación posterior en contrario de la autoridad administrativa que guardó el silencio que le dio origen. Así consta de sendos fallos tanto del Consejo de Estado Francés como de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo Español, y evidentemente tiene indiscutible trascendencia en nuestro derecho desde la consagración del efecto positivo del silencio administrativo por el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado vigente”.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup>Resolución: N° 321/97; ACTOR: AGIP-ECUADOR S.A.; DEMANDADO: MINISTRO DE ENERGÍA Y MINAS; Quito, 10 de diciembre de 1997, las 09h00.-

<sup>55</sup>Juicio N° 168/98; Resolución N° 195/99; ACTOR: YOLANDA OTTATI; DEMANDADO. MUNICIPIO DE AZOGUES; Quito, a 21 de junio de 1999; las 10h00.Lo mismo: Resolución N° 217/99; Juicio N° 169/98;ACTOR: Fernando Ottati;DEMANDADO: Municipio de Azogues; Quito, a 13 de julio de 1999; las 10h00.-

### **Sujetos procesales:**

Los sujetos procesales en un proceso de ejecución de actos administrativos presuntos son, de conformidad con los Art. 23, 24 y 25 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: Actor o sujeto activo, Demandado o sujeto pasivo; y, Tercero Coadyuvante.

Actor es la persona natural o jurídica afectada o que tiene interés directo en la demanda. También puede ser algún órgano de la propia Administración Pública en los casos de lesividad.

Demandado es, por regla general, el órgano de la administración pública de la que proviene el acto, hecho o contrato.

Tercero Coadyuvante es la persona natural o jurídica a cuyo favor deriven derechos o tengan interés directo en el mantenimiento del acto, hecho o contrato que se impugna o acto administrativo presunto que se ejecuta.-

“...es fundamental aclarar que el ejercicio del derecho de contradicción del demandado tiene que estar vinculado con la naturaleza del proceso, que es de ejecución, por lo que no tendría sentido plantear como defensa o excepciones los temas que tuvieron que ser dilucidados a través de un acto administrativo explícito que hubiese dado fin al procedimiento administrativo desencadenado a través de la petición del administrado”.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Jurisprudencia citada.

### **Clases:**

“El recurso contencioso - administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo y de anulación u objetivo”.

“El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata”.

“El recurso de anulación, objetivo 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 al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal”.<sup>57</sup>

Esta disposición tiene el agregado de la resolución del Tribunal Contencioso Administrativo cuando tenía jurisdicción nacional, en el sentido que “Respecto a un acto administrativo de carácter general, puede interponerse recurso objetivo o de anulación, cuando se pretende únicamente el cumplimiento de la norma jurídica objetiva; o recurso de plena jurisdicción o subjetivo, cuando se demanda el amparo de un derecho subjetivo del recurrente”.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

<sup>58</sup> Disposición dada por Resolución del Tribunal Contencioso Administrativo, publicada en Registro Oficial 722 de 9 de Julio de 1991.

## **Procedimiento para la ejecución del silencio administrativo**

El Art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo dispone dos clases de recursos: a) De plena jurisdicción o subjetivo; y, b) De anulación, objetivo o por exceso de poder.

“El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata”.

“El recurso de anulación, objetivo 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 al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal”.

Por otra parte, todo procedimiento jurídico tiene dos fases: La primera es de conocimiento y la segunda es de ejecución.

La jurisprudencia señala que la ejecución del silencio administrativo positivo debe solicitarse al Tribunal de lo Contencioso Administrativo mediante procedimiento contencioso administrativo que no es conocimiento sino de ejecución.

El procedimiento de conocimiento obliga la aportación de prueba sobre la titularidad del derecho cuyo reconocimiento se demanda y exige que el derecho sea declarado en sentencia por el Tribunal.

El procedimiento de ejecución no requiere de declaratoria del derecho por parte del Tribunal porque éste ya fue aceptado por el silencio administrativo ni necesita de prueba en cuanto a la titularidad del derecho. Es un procedimiento de ejecución de un derecho plenamente aceptado por el ministerio de la ley, pero a criterio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 2 con sede en Guayaquil, la ejecución del silencio administrativo debe ordenarse en sentencia; y, naturalmente, esta sentencia no tendría recurso de casación.<sup>59</sup>

Sin embargo, en la práctica, la demanda se tramita siguiendo el procedimiento contencioso administrativo, con el consiguiente término de prueba y sentencia, fundamentalmente por los siguientes motivos:

#### **2.2.1. Falta de procedimiento previsto por la ley:**

El derecho de petición está garantizado por el Art. 66 No. 23 de la Constitución de la república que dice: “23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”.

El derecho de petición está también garantizado por la “Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre” que dice: “Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general y el de obtener pronta resolución”.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup>Proceso No. 078-06-1 del 7 de noviembre del 2007, entre ex servidores del IESS contra el IESS por pago de compensaciones por supresión de cargos, con aplicación del Art. 52 de la Ley de Modernización del Estado. Revista “El Administrativista”, Año 3, Octubre del 2009; pág. 38-46.

<sup>60</sup>Art. XXIV de la “Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre”.

El derecho de petición tiene relación con el respeto a la dignidad del hombre que es un derecho humano.

El Art. 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos expresa al respecto:

- “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad”.
2. “Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación”.
3. “Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.<sup>61</sup>

El derecho constitucional de petición está regulado insuficientemente por el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado. La norma no explica cómo deberá ejecutarse el silencio administrativo.

En consecuencia, de no haber un procedimiento previsto por la ley para la ejecución del silencio administrativo o al menos una Resolución de la Corte Nacional de Justicia con fuerza de ley, no es posible para los Tribunales de lo Contencioso Administrativa idearse un procedimiento para esta ejecución.

En cuanto a este problema concreto encontramos en la Constitución de la República normas contradictorias.

---

<sup>61</sup>Art. 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.



El Art. 226 de la Constitución de la república expresa:“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

El Art. 2 del Código de Procedimiento Penal dispone que la competencia de los jueces nace de la ley.

Por otro lado es principio general de Derecho que en Derecho Público solo podrá hacerse lo que está expresamente previsto por la ley.

Como contraparte, el Art. 11 de la Constitución de la República manda que “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios”:

“3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”.

“Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley”.

“Los 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”.

“5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”.

Por su parte el Art. 75 de la referida Constitución expresa: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

Finalmente el Art. 426 de la Constitución de la República dispone: “Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución”.

“Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente”.

“Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos”.

En resumen, unas normas constitucionales ordenan que los funcionarios públicos y judiciales en particular solo pueden ejercer las competencias previstas por la Constitución y la ley; y, por otra parte, otras normas mandan que los derechos constitucionales y fundamentalmente los derechos humanos son directamente

justiciables, sin que pueda negarse administración de justicia con el argumento de falta de ley.

Frente a estas contradicciones, los jueces prefieren ajustarse a lo primero; cumplen con la obligación legal de asegurar su competencia para no ser objeto de sanciones civiles, penales y administrativas.

Por otra parte, los mismos jueces no han profundizado sus conocimientos sobre el silencio administrativo; conocen de esta institución jurídica superficialmente.

### **2.2.2. Mala práctica jurídica de los Abogados.**

En términos generales, la Abogacía no se ejercer por especialidades del profesional sino que el Abogado ejerce su profesión en todas las materias jurídicas.

La mayoría de abogados no conocen el Derecho Administrativo y menos han profundizado el conocimiento del silencio administrativo. Hay abogados que no tienen idea concreta del silencio administrativo. En consecuencia, no aplican correctamente las normas legales ni la jurisprudencia en el Reclamo o petición administrativa, la prueba del silencio administrativo y en la formulación de la demanda contencioso administrativa.

Lo común es que el Abogado considera que el silencio administrativo positivo consiste en la simple falta de respuesta de la autoridad administrativa sin considerar si lo que peticiona es un derecho previsto por la ley, si el peticionario es titular del derecho, si la petición es de carácter positivo, si la autoridad a la que peticiona es competente para

concederle o negarle la petición, si la petición la ha planteado dentro del tiempo previsto por la ley para evitar la caducidad del derecho subjetivo.

En consecuencia, sea por falta de procedimiento previsto en la ley o por desconocimiento de la naturaleza del silencio administrativo positivo, el abogado pretende demandar la ejecución del silencio administrativo mediante recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo; por lo tanto solicita prueba y descuida probar que se operó el silencio administrativo positivo; finalmente espera que el Tribunal en sentencia declare su derecho, que ha operado el silencio administrativo positivo y que, ejecutoriada la sentencia sea ejecutada. En consecuencia espera que exista recurso de casación.

Por su parte los jueces, por falta de procedimiento de ejecución del silencio administrativo positivo, tramitan el recurso de plena jurisdicción o subjetivo, juzgan los hechos y aceptan o niegan el derecho que se demanda y solo hacen ciertas referencias al silencio administrativo en cuanto a la caducidad del derecho subjetivo.

Esta práctica desnaturaliza la institución jurídica del silencio administrativo como derecho autónomo originado por el ministerio de la ley y que por lo tanto no requiere de reconocimiento sino de ejecución.

A mi criterio estas son las dos principales deficiencias de hecho y de derecho en la práctica del silencio administrativo.

## 2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU INACTIVIDAD

“El término inactividad, en contraposición al de actividad, equivale a “carencia de ésta”. La definición que puede hacerse de inactividad administrativa, en su sentido específicamente jurídico, debe partir de la posición institucional otorgada a la Administración por las reglas y principios asentados en nuestro Ordenamiento Jurídico, como acertadamente expone Gómez Puente en su obra sobre la inactividad de la Administración. La Administración en esa posición institucional, tiene regulada jurídicamente su actividad en cuanto representa la manifestación del poder público sujeto a derecho”<sup>62</sup>.

Siguiendo a este autor en su propuesta de concepto de inactividad, el mismo puede construirse a partir de 3 elementos:

1. **Elemento material:** Supone la constatación de una situación de pasividad o inercia de la Administración.
2. **Elemento formal:** Consistente en la omisión de un deber legal de obrar o actuar, que determina su antijuridicidad.
3. **Elemento habilitante:** Supone la inexistencia de impedimento físico-material para efectuar la actividad. Se da este elemento cuando no existen o no aparecen hechos o circunstancias de la realidad natural o física que impidan la actuación de la Administración; es decir no existe una imposibilidad material de actuar.

La responsabilidad administrativa regulada en nuestro Ordenamiento jurídico se ha configurado, tras una larga evolución con un carácter objetivo, distinguiendo como

---

<sup>62</sup> MARTINEZ Pardo Javier Farfante “Noticias Jurídicas”. 2005

modalidades de producción del efecto lesivo los supuestos de funcionamiento normal y de funcionamiento anormal de la Administración.

“La generalidad de los autores que han tratado los supuestos de responsabilidad administrativa por omisión considera a estos supuestos como incluidos en la modalidad de funcionamiento anormal de los servicios públicos. A consecuencia de esta inactividad de la administración pública se podría decir que se está lesionando un bien o derecho de un particular para ello requiere la existencia de los elementos anteriormente descritos para que genere la responsabilidad patrimonial de la Administración, esto elementos son lo expuestos al principio y que conforman el concepto de inactividad”<sup>63</sup>.

Tal es así que, la responsabilidad administrativa por inactividad material, además de la actividad formal o jurídica que la Administración efectúa en su funcionamiento cotidiano, también le corresponde deberes legales de ejercer una actividad técnica o material que es necesaria para la aplicación de normas jurídicas existentes y para la ejecución de los actos administrativos, cuando ambos campos están conectados con su elenco de competencias.

Como se conoce, en el proceso contencioso-administrativo únicamente son admisibles pretensiones frente a la Administración pública originadas o **basadas en un previo acto o disposición administrativas, de ahí la alusión al denominado "requisito de la decisión previa", es decir, todo recurso contencioso-administrativo va dirigido bien frente a un acto determinado.**

---

<sup>63</sup> RAMOS Ahumada F. “La responsabilidad de la Administración” in totum. 1997.Pág. 252

**El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.**

“También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos por la Ley. Por tanto, el objeto del proceso contencioso-administrativo no viene constituido sino por las pretensiones de las partes, entendidas éstas como "declaraciones de voluntad de aquéllas, mediante las que se solicita al órgano jurisdiccional una actuación o pronunciamiento frente a una persona determinada, distinta de la del autor de la declaración, declaración de voluntad por la que se solicita del órgano jurisdiccional una actuación frente a una persona, la cual presupone una acción u omisión de la persona frente a la que se dirige, que el demandante estima es contraria a Derecho"<sup>64</sup>.

### **Silencio legislativo y judicial**

Con la Constitución Política de la República de agosto de 1998 y con la vigente, el silencio administrativo entró a funcionar también en las áreas judicial y legislativa e impuso plazo y condición a ciertas facultades del Presidente de la República.

El Art. 77, numeral 9 de la Constitución de la República prescribe: “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

---

<sup>64</sup> ZOZORANGA Teuler Vicenta Ángeles“ Pórtico legal. INTERNET

los casos de delitos sancionados con reclusión. Si se exceden estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto".<sup>65</sup>

Esta norma, que consagra el derecho a la libertad y censura la presunta negligencia de la administración de justicia, ha sido objeto de cuestionamiento por personas e instituciones que no querían entender ni respetar las elementales normas del debido proceso.

En varios otros artículos de la Constitución se establecía, como sanción contra la inoperancia del Congreso, la posibilidad de vigencia de leyes y de nombramientos. Por ejemplo, el art. 155 advertía que si el Congreso, en el plazo de treinta días, no aprobare, modificare o negare un proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica, el Presidente de la República lo promulgará como decreto ley. Ese fue el caso de la Ley Trole II.

La otra cara de la moneda consta en el art. 153 de la Constitución. Una ley que hubiera aprobado el Congreso y que, enviada a conocimiento del Presidente de la República, en el plazo de diez días no recibiere objeciones o no fuere sancionada por éste, deberá entrar en vigencia con su promulgación en el Registro Oficial.

En cuanto a nombramientos, el tercer inciso del numeral 11 del art. 130 de la Constitución de 1998, prescribía que "El Congreso Nacional efectuará las designaciones dentro del plazo de treinta días, contados desde la fecha de recepción de cada terna. De no hacerlo, se entenderá designada la persona que conste en el primer lugar de dicha terna"<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Art. 77 No. 9 de la CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

<sup>66</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ECUADOR. 1998. Art. 130



Se entiende que estas ternas debían ser confeccionadas por el Presidente de la República. A su vez, el Congreso Nacional podría nombrar directamente a varios funcionarios de organismos del Estado, en el caso de registrarse vacantes, cuando el Presidente de la República no remitiere las ternas correspondientes en el plazo de veinte días. Así lo ordenaba el inciso segundo del numeral 11 del art. 130.

Como se ve, si la propia Constitución impone la aceptación tácita en varias situaciones, es evidente que en el orden diario de la administración pública, tiene que respetarse este principio.

Con la nueva Constitución se formó la Asamblea Constituyente, es decir cambió de nombre de Congreso a Asamblea perteneciente a la función Legislativa, integrada por asambleístas cuyo período es de 4 años, se les ha facultado una serie de atribuciones y deberes, entre ellos la aprobación de leyes, quienes al no hacerlo en el plazo de 30 días, el presidente de la República podrá promulgarlo como decreto ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial.

La mayoría de Constituciones del mundo reconocen el denominado derecho de petición, que no es otra cosa que el derecho que tienen los particulares o administrados de acceder a las instancias públicas para efectuar peticiones o presentar reclamos. En el derecho ecuatoriano se consagra desde la Constitución de 1830, aunque no fue sino hasta 1878 que expresamente se dispuso la obligación del Estado de responder en un plazo determinado. Incluso en algunos casos la propia Constitución señaló que el plazo máximo para atender las peticiones era de 30 días.

La teoría del silencio administrativo implica reconocer un efecto al silencio de la administración pudiendo así presumir una voluntad administrativa ya sea de forma positiva o negativa.

“Hasta hace algunos años en el Ecuador existía aun la tesis del silencio administrativo negativo, es decir que cualquier reclamo o petición presentada, que no tenía una contestación oportuna por parte de la administración, era considerada como una decisión negativa al pedido de los particulares.<sup>3</sup> (salvo casos excepcionales, el silencio administrativo positivo no tenía aplicación en nuestro sistema legal, sólo en la legislación de contratación pública especialmente respecto de los efectos del silencio tanto del Procurador cuanto del Contralor General del Estado). El efecto de esta voluntad presunta negativa era allanar el camino para que el administrado que se sintiera perjudicado por tal silencio, al considerar su petición atendida de forma negativa, pudiera iniciar una acción contencioso administrativa. Un requisito fundamental era agotar la vía administrativa de forma previa a presentar cualquier acción judicial en contra del Estado. De allí que una de las exigencias para intentar una acción contencioso administrativa era el de que el acto que se atacara hubiere causado estado, esto es, que ya no fuera susceptible de recurso alguno en vía administrativa.’ Como es obvio, si el Estado guardaba silencio, jamás podría existir una demostración de que se había agotado la instancia administrativa, por lo que habría sido imposible iniciar la acción ante la jurisdicción contencioso administrativa”<sup>67</sup>

Actualmente con el reconocimiento pleno del derecho de petición y sin que exista más la necesidad de agotar la vía administrativa para demandar al Estado ya no hay razón para sostener la tesis del silencio administrativo negativo. Es por esto que, la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada ha consagrado el efecto positivo a la omisión de la Administración en atender las peticiones o reclamos de los administrados y el efecto es considerar la petición como aceptada, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal del funcionario por cuya omisión el efecto positivo del silencio de la Administración por la inactividad u omisión de los Órganos Administrativos.

---

<sup>67</sup> REVISTA JURÍDICA ONLINE. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas de Guayaquil.

Ley de Modernización sostiene: Art. 28.- “Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tradición ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta a favor del reclamante”<sup>68</sup>.

Si nuestro sistema siguiera reglándose por la institución del silencio administrativo negativo equivaldría a desconocer el derecho de petición y con ello se atentara contra uno de los fundamentos constitucionales del Estado de derecho.

## **2.3. DERECHO DE REPETICIÓN**

### **2.3.1 Nociones generales del Derecho de Repetición.**

Necesitamos conocer que es el “Derecho de Repetición” a fin de entenderlo plenamente en el sentido que nos ocupa, cual es el origen de esta institución como en muchos otros casos proviene de Roma, donde se la uso en el “enriquecimiento sin causa” y “el pago de lo no debido”, dándonos como consecuencia la acción personal de exigir la restitución de valores bajo las circunstancias indicadas y con reglas precisas para los casos de la actuación del llamado “solvens”, es decir quien realiza el pago, y el “accipiens” quien recibe el pago. “Repetir” entonces no se trata de otra cosa más que el

---

<sup>68</sup> LEY DE MODERNIZACIÓN, del Estado Ecuatoriano.

reclamo de restitución que ha de hacerse contra un tercero, así la Enciclopedia Jurídica Omeba en su Tomo XXI señala: “repetir” de re y petere significa: reclamar, y “repetición” es utilizada en el sentido de recuperación”<sup>69</sup>.

Agustín Gordillo en su obra tratado de derecho administrativo dice “Por tales intersticios, en efecto, es por donde se ha creado nada menos que la deuda externa que el país ha acumulado sin control alguno desde hace décadas, en ocasiones a tasas fuera de mercado, para inversiones y gastos en su mayor parte no productivos: eso ningún órgano de control consideró de su competencia verlo a tiempo como para prevenirlo.

Al momento de recordarlo, desde luego, la cuestión ya no es materia de órganos de control administrativo, sino de historiadores o de jueces penales.

No está allí la clave de la cuestión, pues no siempre se hallará delito en los eventuales errores o incluso desatinos de las autoridades públicas; lo mejor es prevenirlos y evitar su repetición.

En todo caso, bueno es tener presente que una contratación o un gasto ineficiente es ahora ilegal, a partir del artículo III inciso 5° de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Puede, entonces, también configurar delito de incumplimiento de los deberes del funcionario público”<sup>70</sup>, como se analiza en todos los países americanos se realiza gastos no productivos, por ello ante los desatinos de autoridades públicas, se deben prevenir estos actos y evitar que el funcionario se le aplique la repetición, como está establecido en la Convención Interamericana contra la corrupción que un gasto ineficiente es ilegal.

El estado ecuatoriano bajo el órgano respectivo tiene que hacer el uso del derecho de repetición, especialmente en procesos seguidos contra empleados públicos, que por su

---

<sup>69</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXI, Pág. 383, Bibliográfica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires – Argentina.

<sup>70</sup> GORDILLO Agustín, “tratado de derecho administrativo, tomo 1, parte general, pagina II-30, 5ta. Edición, Buenos Aires, 1998.

acción u omisión el estado ha tenido que devengar recursos económicos que son de todos los ecuatorianos. Se observa que la mayoría de casos no se sigue el correspondiente Derecho de repetición ya que dentro de las instituciones públicas afectadas por una demanda de esta tendría que la máxima autoridad que interesarse a seguir el proceso, pero como esas autoridades son de paso ellas no se hacen problema y dejan al estado en indefensión.

### **2.3.1. CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR**

La Constitución de la República establece los derechos, y los principios de aplicación de los derechos, y en el numeral 11 indica que en el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios, así en el numeral 9 establece: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.” Esto significa que es un estado garantista de derechos donde todos tengamos las mismas igualdades y capacidades. También el segundo párrafo establece “el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúen ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.” Eso significa tener unos servidores públicos eficientes, que dan un servicio público eficaz y los mismos son responsables de sus acciones u omisiones que vayan en deterioro del bien común.

En el numeral 11 de los principios en su numeral 9 en el tercer párrafo y subsiguientes son claros lo que establecen y nos dan el camino a seguir donde dice “el Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos deservidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos”. Vemos que establece el cómo y por qué se debe seguir el derecho de repetición así como las responsabilidades civiles, administrativas y penales que se sigue contra la persona o entidad que haya infringido tal ilegalidad y donde el Estado es el responsable de la misma.

Con la acción de repetición, se observa en forma general al daño producido, es decir, que la potestad de repetición que favorece al Ente Público la puede ejercer con amplitud sin distinción de la naturaleza del daño indemnizado, consecuentemente ya sea que provenga de una Acción Contencioso Administrativa que determine una reparación, ya sea que tenga origen en una Acción de Daños y Perjuicios de cualquier naturaleza, o como el resultado de una indemnización de tipo laboral, o en el caso de una de Daño Moral. La cabida del Derecho de Repetición del Estado es amplia y no restringida y por ende procedente en todo evento dañoso en contra de las personas responsables de su comisión.

La responsabilidad del funcionario, si es resultado de su acción u omisión termina en la reparación de un daño, ha de considerarse al Estado para repetir en su contra, eso conlleva en un beneficio general en atención al interés común, ya que son las arcas fiscales las que se verán beneficiadas del reembolso de las indemnizaciones pagadas.

## **CODIGO CIVIL**

En el Código Civil establece en muchos artículos sobre el error, la repetición, pago, responsabilidad, indemnizaciones, y otras que viene a constituir el marco legal para que

un funcionario actué bien y sea responsable de sus actos, siendo los siguientes artículos que vamos a analizar:

El artículo 2195 establece: "El que por error ha hecho un pago y prueba que no lo debía, tiene derecho a repetir lo pagado.

Sin embargo, cuando una persona, a consecuencia de un error suyo, ha pagado una deuda ajena, no tendrá derecho para repetir contra el que, a consecuencia del pago, ha suprimido o cancelado un título necesario para el cobro del crédito. Pero podrá intentar contra el deudor las acciones del acreedor". Este artículo estipula claramente de un valor mal pagado el que tiene que pagar es el propio deudor y recobrar su dinero la persona que pago por error.

En los artículos 2196, indica "No se podrá repetir lo que se ha pagado para cumplir una obligación puramente natural de las enumeradas en el artículo 1486", así como en el artículo 2197, establece "Se podrá repetir aún lo que se ha pagado por error de derecho, cuando el pago no tenía por fundamento ni aún una obligación puramente natural" y estos artículos tiene relación con el artículo 1484 en la dice "No podrá repetirse lo que se ha dado o pagado por un objeto o causa ilícita a sabiendas". Estos artículos indican claramente que no se pagara lo que pagado, eso se ha visto en el País donde cubran en diferentes partes, esto afecta al principio de legalidad, de la verdad.

En el artículo 2111, establece que "si se han pagado intereses no estipulados, podrán repetirse o imputarse al capital", los intereses pagados en mas deben repetirse o imputarse del capital

El derecho de repetición en materia civil en términos muy generales persigue evitar el enriquecimiento injusto. En el caso del servidores públicos el Derecho de Repetición radica en intentar evitar la afectación al interés común o del erario público, al tiempo de situar la carga indemnizatoria en el real responsable del daño, esto es afectando el patrimonio personal del funcionario público cuya acción u omisión devino finalmente en una indemnización por un daño provocado y no del Estado.

El artículo 2220 del Código Civil vigente señala, que toda persona es responsable, no sólo de sus propias acciones, sino del hecho de los que estuvieren a su cuidado, no existiendo discriminación entre las naturales y jurídicas ni su naturaleza pública o privada.

El artículo 2232, se indica que: “En cualquier caso no previsto en las disposiciones precedentes, podrá también demandar indemnización pecuniaria, a título de reparación, quien hubiera sufrido daños meramente morales, cuando tal indemnización se halle justificada por la gravedad particular del perjuicio sufrido y de la falta.

Dejando a salvo la pena impuesta en los casos de delito o cuasidelito, están especialmente obligados a esta reparación quienes en otros casos de los señalados en el artículo anterior, manchen la reputación ajena, mediante cualquier forma de difamación; o quienes causen lesiones, cometan violación, estupros o atentados contra el pudor, provoquen detenciones o arrestos ilegales o arbitrarios, o procesamientos injustificados, y, en general, sufrimientos físicos o psíquicos como angustia, ansiedad, humillaciones u ofensas semejantes.

La reparación por los daños morales puede ser demandada si tales daños son el resultado próximo de la acción u omisión ilícita del demandado, quedando a la prudencia del juez la determinación del valor de la indemnización atentas las circunstancias, previstas en el inciso primero de este artículo”<sup>71</sup>

Este artículo establece claramente el derecho sustantivo a ser reparado por daños morales, sin discriminación de la naturaleza jurídica de la persona que lo ocasione ni de su pertenencia al ámbito público o privado.

## **CODIGO ORGANICO FUNCION JUDICIAL**

---

<sup>71</sup> Código Civil ecuatoriano, ediciones legales, 2010



El Código Orgánico de la Función Judicial establece en el artículo 15 el principio de responsabilidad donde establece” La administración de justicia es un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y la ley.

En consecuencia, el Estado será responsable en los casos de error judicial, detención arbitraria, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, en virtud del recurso de revisión, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos en la forma señalada en este Código.

Todas las servidoras y servidores de la Función Judicial, cualquiera sea su denominación, función, labor o grado, así como los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos a su cargo. Serán administrativa, civil y penalmente responsables por sus acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones, según los casos prescritos en la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo injustificado, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley, de conformidad con las previsiones de la Constitución y la ley”

En el segundo párrafo del artículo 15 del COFJ, establece que el estado es responsable en varias acciones enumeradas en este artículo, así como en el cuarto y quinto párrafo establece las responsabilidades de los funcionarios judiciales y jueces.

En el artículo 33 se analiza la repetición de lo pagado por el estado. “ En los casos contemplados en el artículo anterior, el Estado ejercerá en forma inmediata el derecho de repetición contra las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades, administrativas, civiles y penales. De haber varios responsables, todos quedarán solidariamente obligados al reembolso del monto total pagado más los intereses legales desde la fecha del pago y las costas judiciales.” Es claro este artículo donde dice que inmediatamente el estado ejerce el derecho de repetición contra los responsables.

“Una vez citada la demanda al Consejo de la Judicatura, éste pedirá al juzgado de la causa que se cuente como partes procesales con las servidoras o servidores que hayan intervenido en los actos que se alegan fueron violatorios de los derechos del perjudicado, y que se les cite en sus domicilios o en sus lugares de trabajo. Las servidoras o servidores tendrán las más amplias garantías para ejercer su derecho a la defensa, pero están en la obligación de comparecer a juicio y aportar toda la prueba de que dispongan a fin de demostrar que los actos que originaron los perjuicios no se debieron a dolo o negligencia suya, sino a caso fortuito o a fuerza mayor. No se admitirá como causa de justificación el error inexcusable ni la existencia de orden superior jerárquica.

Si en la sentencia ejecutoriada se declara que las servidoras o los servidores no han justificado su conducta, se dispondrá que el Estado pague la indemnización por daños y perjuicios y por daño moral, y que de inmediato el Consejo de la Judicatura inicie el procedimiento coactivo contra las servidoras o los servidores responsables para el reembolso de lo que el Estado deba pagar al perjudicado.” En estos párrafos del artículo 33 del COFJ, indica como los funcionarios deben ejercer su derecho a la defensa y al funcionario que no ha justificado su conducta el estado pagara la indemnización de inmediato el Consejo de la Judicatura iniciar el procedimiento coactivo contra servidores.

## 2.4. PROCEDIMIENTO PARA EFECTIVIZAR EL DERECHO DE REPETICIÓN

Antes de hacer el análisis respectivo, bien vale que conozcamos el significado del término Repetición, en el contexto jurídico, este término que está transformado en una institución constitucional, significa Reclamación, Reposición, Demanda.

**“Repetir”** “es el reclamo de restitución que ha de hacerse contra un tercero. Por tanto, desde su concepción originaria hasta el actual postulado Constitucional, el Derecho de Repetición ha extendido su aplicación a otros ámbitos pues no solo es aplicable en los casos de fianzas y para el pago de lo no debido como originalmente fue concebido, llegando a abarcar actualmente aspectos como: en el régimen general de la obligaciones, así como en el de las obligaciones condicionales, en la confusión, en las reglas del mutuo o préstamo de consumo, en los contratos aleatorios como el de juego y la apuesta e inclusive dentro del régimen sucesorio en las asignaciones testamentarias condicionales”<sup>72</sup>

Repetición.- “Acción de repetición, responsabilidad del agente estatal, función pública, moralidad, eficiencia”<sup>73</sup>.

Una vez consignados conceptos de la palabra repetición es necesario conocer en qué consiste el Derecho de Repetición.

"Es el que legalmente corresponde a toda persona que ha efectuado el pago de una deuda a la que no estaba directamente obligado.

En el Código Civil se contemplan múltiples situaciones en las que procederá este derecho de

---

<sup>72</sup> CRUZ Ramírez Guillermina. “Derecho Administrativo”. Concepciones jurídicas . El Rincón del vago.

<sup>73</sup> SOLER Pedroza Israel y JIMÉNEZ Willan Guillermo. “El derecho de repetición”

repetición: pago por cuenta de tercero, pago efectuado por error, pago en sustitución del principalmente obligado, etc.

Seguidamente examinamos someramente algunos de ellos.

Nace derecho de repetición a favor del tercero que efectúa el pago por cuenta del deudor principal.

Es claro, y así consta en el art. 1.158 del Código Civil que cualquier tercero ajeno a la obligación podrá realizar el pago si tiene interés en el cumplimiento de la misma.

Los efectos de ese pago se diferencian según dicho pago se haya efectuado con el consentimiento, con la ignorancia, o en contravención de la voluntad del deudor.

En los dos primeros supuestos, el tercero tiene derecho de repetición contra el deudor principal, sin embargo, si el pago del tercero se hizo contra expresa voluntad del deudor, sólo procederá el derecho de repetición en la medida en que a aquél le hubiera sido de utilidad, y según apostilla el art. 1.159, no podrá compelerse al acreedor para subrogarse en sus derechos.

En otro sentido, también procede la acción de repetición en los supuestos en que se realiza el pago en sustitución del principalmente obligado, así del fiador contra el deudor principal, del deudor que satisface totalmente el interés del acreedor en las obligaciones solidarias frente a sus codeudores, de los que satisfacen la indemnización por culpa extracontractual”<sup>74</sup>

El derecho de repetición se la denomina también acción de repetición en lo Contencioso Administrativa “debe promover el Estado cuando haya sido condenado a reparar daños como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, para

---

<sup>74</sup>Instituto Superior de prácticas y técnicas bancarias “REVISTA DE FINANZAS YBANCA..

recuperar de su peculio el valor pagado. Esta acción se ha instituido para responsabilizar civilmente a los servidores públicos y a toda persona que actúa en nombre del Estado, por sus actuaciones; a la vez que para proteger el patrimonio público”<sup>75</sup>

El Código Orgánico de la Función Judicial en el capítulo III establece sobre las “REGLAS ESPECIFICAS PARA LA SUSTANCIACION DE LOS PROCESOS POR EL MAL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA”, donde indica claramente en los arts. 32 y 33 sobre la responsabilidad que tiene el Estado por las fallas en la administración de justicia y el derecho de repetición que procede ante estos.

Art. 32.- JUICIO CONTRA EL ESTADO POR INADECUADA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y POR REVOCATORIA O REFORMA DE SENTENCIA CONDENATORIA.- El Estado será responsable por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Al efecto, el perjudicado, por sí mismo o por intermedio de su mandatario o representante legal, sus causahabientes o los representantes legitimados de las personas jurídicas, propondrán su acción ante la jueza o juez de lo contencioso administrativo de su domicilio. En el mismo libelo demandará la indemnización de los daños y perjuicios y la reparación del daño moral, de estimar que tiene derecho para ello.

El legitimado pasivo en estas acciones será la Presidenta o Presidente del Consejo de la Judicatura, que podrá comparecer a través de delegado. El trámite de la causa será el previsto en la Ley de lo Contencioso Administrativo con las modificaciones constantes en este Código. Estas reclamaciones prescribirán en el plazo de cuatro años contados desde que se realizó el último acto violatorio del derecho del perjudicado. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada en virtud de un recurso de revisión, o cuando alguien haya sufrido prisión preventiva y haya sido luego sobreseído o absuelto mediante providencia ejecutoriada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido

---

<sup>75</sup> DICCIONARIO JURÍDICO “Derecho.com”.

pena como resultado de tal sentencia, en la forma que establece el Código de Procedimiento Penal, que incluirá el daño moral.

**Art. 33.- REPETICION DE LO PAGADO POR EL ESTADO.-** En los casos contemplados en el artículo anterior, el Estado ejercerá en forma inmediata el derecho de repetición contra las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades, administrativas, civiles y penales. De haber varios responsables, todos quedarán solidariamente obligados al reembolso del monto total pagado más los intereses legales desde la fecha del pago y las costas judiciales.

Una vez citada la demanda al Consejo de la Judicatura, éste pedirá al juzgado de la causa que se cuente como partes procesales con las servidoras o servidores que hayan intervenido en los actos que se alegan fueron violatorios de los derechos del perjudicado, y que se les cite en sus domicilios o en sus lugares de trabajo. Las servidoras o servidores tendrán las más amplias garantías para ejercer su derecho a la defensa, pero están en la obligación de comparecer a juicio y aportar toda la prueba de que dispongan a fin de demostrar que los actos que originaron los perjuicios no se debieron a dolo o negligencia suya, sino a caso fortuito o a fuerza mayor. No se admitirá como causa de justificación el error inexcusable ni la existencia de orden superior jerárquica.

Si en la sentencia ejecutoriada se declara que las servidoras o los servidores no han justificado su conducta, se dispondrá que el Estado pague la indemnización por daños y perjuicios y por daño moral, y que de inmediato el Consejo de la Judicatura inicie el procedimiento coactivo contra las servidoras o los servidores responsables para el reembolso de lo que el Estado deba pagar al perjudicado

De lo anotado se puede concluir que el responsable principal para que se produzca el Derecho de repetición, son los funcionarios públicos y quien acataría con el cumplimiento de este derecho es el Estado el mismo que está obligado a reparar la violación de este derecho debido a ineficiencia de los servicios públicos, o por las omisiones o acciones de los y las funcionarios en el desempeño de sus cargos; es así que

el Art.11. Título II. Capítulo Primero, literal 9 en su parte pertinente establece: “El estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producidas, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales, y administrativas”<sup>76</sup>.

Pero a continuación establece que, “El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado, o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos”<sup>77</sup>

En el derecho comparado y en el derecho colombiano, la responsabilidad del Estado y de sus agentes pasó por varias etapas, que van desde la irresponsabilidad del Estado o de sus agentes hasta la responsabilidad solidaria. En la actualidad, algunos países como Nicaragua, Ecuador, Uruguay, Honduras e Italia, consagran en sus constituciones la Acción de Repetición (AR). A su turno, México, España, Perú, Panamá y Chile, no contemplan en forma expresa, la posibilidad de repetición.

Para el caso de Colombia, de la irresponsabilidad de los agentes estatales se pasó a la responsabilidad solidaria; es decir, que si el Estado llegare a ser condenado a reparar o resarcir los perjuicios causados por la conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes, éste debe adelantar la AR de repetición en contra de dicho agente para que asuma la responsabilidad que le corresponda con su propio peculio.

En nuestro país se ha presentado ante la Asamblea Nacional Constituyente un proyecto, referente al Derecho de Repetición donde los funcionarios públicos que no respetaren este derecho, serán sancionados de forma drástica, pero aún no se da paso a este proyecto. El trabajo presenta el origen y noción de la Acción de Repetición dentro del

---

<sup>76</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008

<sup>77</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008

debate sobre la responsabilidad estatal y de sus agentes, el alcance y finalidad del mecanismo, así como los diversos planteamientos acerca de su problemática y escasos resultados obtenidos en su aplicación.

Para Paco Moncayo, Asambleísta de Alianza Libertad, al referirse al proyecto de Ley de Repetición tratado por el pleno legislativo, en primer debate, manifestó que “es indispensable que la normativa defienda a los justos, pero no a partir de un prejuicio en el que se considera al sector no estatal como bueno y a los servidores públicos como malos.

Al referirse al artículo 2 de la propuesta que señala que en los fallos que dicten los jueces se establecerá el dolo o culpa grave de las servidoras o ex servidores, el legislador manifestó que "es muy difícil que en causas o juicios en contra del Estado, que persiguen el cobro de indemnizaciones, los servidores hayan sido parte del proceso, y que en éste se haya demostrado y probado su dolo o culpa grave". La acción de repetición, precisó, "es posterior a esos fallos, en los que debe dejarse a salvo el derecho del Estado para entablarla contra los servidores que puedan haber actuado dolosamente".

Cuestionó que en el artículo 6, se otorgue la facultad a "cualquier persona" para que pueda interponer la acción de repetición en contra del servidor público y que en el artículo 8 se determine que "en caso de que la demanda sea interpuesta por una persona o personas particulares, éstos no estarán obligados a adjuntar el justificativo de pago". Según el Asambleísta Moncayo, esto implica que cualquier persona que tenga diferencias con el empleado público, pueda fácilmente hacerle daño, debido al nivel de vulnerabilidad que deviene de la norma.

Objetó que el artículo 7 del proyecto, disponga que de no determinarse la identidad de los presuntos responsables, la Procuraduría del Estado demande a la máxima autoridad



de la entidad. "Esto es completamente ilegal", aseguró el legislador, al tiempo de preguntar ¿con qué fundamento se va a iniciar la acción contra la "máxima autoridad" que realizó el pago, si éste es consecuencia inevitable de una sentencia?"

A decir del Asambleísta, otro tema que le preocupa es el llamamiento a garantía, con fines de repetición, a toda persona que haya intervenido en los actos que se alegan, porque se está sometiendo al servidor público a todas las medidas precautelares cuando todavía no hay sentencia, lo que significa atentar contra los principios del Derecho Universal, y la Constitución, al eliminar la presunción de inocencia.

Aseveró que en la Primera Transitoria de este proyecto, se aplica indebidamente la retroactividad cuando se dispone que todos aquellos casos en los que el Estado hubiese pagado indemnizaciones, sin la declaración de dolo o culpa grave y, si existiesen sentencias ejecutoriadas a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, tienen que ser juzgadas con estas normas. "Esto no es posible, es inconstitucional", precisó el Legislador.

Finalmente, Paco Moncayo, exhortó a los Asambleísta para que se expida una ley que proteja a los honestos, a los justos. "No pongamos en riesgo a aquellos servidores públicos que de buena fe se ponen al servicio del Estado"<sup>78</sup>

Pienso que, al dar paso a este proyecto, el Estado se encontraría en grandes problemas, debido a que, muchas personas que se creyeren con derecho a iniciar esta acción, optarían por hacer efectivo este derecho, debido a que ya se ha constatado en la realidad, que muchos fallos, han sido emitidos vulnerando una serie de derechos de las personas, por lo tanto pienso que si bien se puede aplicar este derecho debe ser para casos posteriores y no para aquellos que ya ha transcurrido su tiempo, esto para que los

---

<sup>78</sup> MONCAYO Paco. Asambleísta "Televisión, canal RTU"

funcionarios públicos empiecen ya, a actuar de forma consciente y apegados estrictamente a la ley y no por favores políticos o personales.

Creo conveniente que para efectivizar el derecho de repetición es necesario tener presente los principios constitucionales, los derechos y Garantías que deben cumplirse en todo momento al inicio, desarrollo, y fin de un proceso sea de la índole que fuere, civil, penal, administrativo, laboral, etc.

Debe realizarse un seguimiento de las causas, donde se pueda comprobar las falencias tanto de los funcionarios públicos, así como de los abogados que realizan la defensa, esto con el fin de determinar en qué momento se produce una anomalía, y quien es el causante del mismo, si se ha vulnerado algún derecho o garantía constitucional.

Se puede aplicar también un seguimiento a los procesos que se encuentran en revisión, o que se haya iniciado acción extraordinaria de protección, serían los datos ya listos para conocer si en realidad se a violado este derecho y si merece o no, ser aplicado. En caso de haber sido solicitado sin fundamentación alguna debería iniciarse la acción de repetición en contra del profesional que conociendo las consecuencias, somete a un funcionario a esta clase de eventualidades.

Con la reorganización que se pretende dar a la Función Judicial, es necesario que los nuevos profesionales, estén vinculados estrictamente con la Constitución, con los principios, derechos, deberes y garantías que hagan efectivos estos derechos, con ello se evitaría esta carga al estado como es el que tengan que acudir las personas a reclamar este derecho, que si bien es cierto, la misma constitución como ya se anotó anteriormente, es el Estado quien acataría este inconveniente, que desde luego no perderá en sentido económico, porque de los mismos profesionales se estaría haciendo efectivo esta mala actuación.

Cabe recalcar también que si bien el estado aspira a que se cumpla con lo establecido en la Constitución, es el mismo Estado quien a través de los Ministerios a su mando, exige mediante comunicados u oficios, que en caso de tratarse reclamaciones donde el perjudicado sea el Estado, los jueces se abstengan de conocer o simplemente que se niegue esta reclamación, por lo tanto estamos con dos posiciones contrarias a la Constitución, lastimosamente nos encontramos viviendo en una situación de preocupación, inestabilidad, en el que cada cual habla menos que otro a fin de no caer en “errores”,. Cuenta lo económico, más no lo social.

No puede ser posible que el Estado sea el responsable de los malos funcionarios, quienes a más de obtener un sueldo, tiene muchos beneficios reconocidos por el Estado, por lo tanto deberían devengarlos en trabajo, honestidad, servicio social; y si no cumplen con estos presupuestos pues deberá darse paso a otras personas que en realidad quieran ganar un sueldo por servir a la sociedad y no para servirse de un sueldo, deben tener ética profesional, honestidad, responsabilidad, y demás virtudes que coadyuven a un cambio no solo de la justicia sino del país.

## **2.5. SANCIONES PREVISTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Las sanciones que se presentan a nivel de la administración pública se encuentran estipuladas en diferentes cuerpos legales de los cuales a continuación serán transcritas en su parte pertinente.

- **LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO**

### **CAPÍTULO 4**

#### **DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO**

Artículo 41.- Responsabilidad administrativa.- La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

Artículo 42.- De las faltas disciplinarias.- Se considera faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley, en lo atinente a derechos y prohibiciones constitucionales o legales. Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado.

Para efectos de la aplicación de esta ley, las faltas se clasifican en leves y graves.

a.- Faltas leves.- Son aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público.

b.- Faltas graves.- Son aquellas acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteraren gravemente el orden institucional. La sanción de estas faltas está encaminada a preservar la probidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad de los actos realizados por las servidoras y servidores públicos y se encuentran previstas en el artículo 48 de esta ley.

Artículo 43.- Sanciones disciplinarias.- Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes:

- a) Amonestación verbal;
- b) Amonestación escrita;
- c) Sanción pecuniaria administrativa;
- d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,

e) Destitución.

Artículo 44.- Del sumario administrativo.- Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley.

Artículo 45.- Renuncia en sumario administrativo.- De haberse iniciado un proceso de sumario administrativo en contra de una servidora o servidor, que durante el proceso presentare su renuncia, no se suspenderá y continuará aún en ausencia de la servidora o servidor.

Artículo 46.- Acción contencioso administrativa.- La servidora o servidor suspendido o destituido, podrá demandar o recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o ante los jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos, demandando el reconocimiento de sus derechos.

## CAPÍTULO 5

### **CESACIÓN DE FUNCIONES**

Artículo 47.- Casos de cesación definitiva.- La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos:

- a) Por renuncia voluntaria formalmente presentada;
- b) Por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente;
- c) Por supresión del puesto;
- d) Por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada mediante sentencia ejecutoriada;
- e) Por remoción,
- f) Por destitución;
- g) Por revocatoria del mandato;

- h) Por ingresar al sector público sin ganar el concurso de méritos y oposición;
- i) Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización;
- j) Por acogerse al retiro por jubilación;
- k) Por compra de renuncias con indemnización;
- l) Por muerte; y,
- m) En los demás casos previstos en esta ley.

- **LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

**Art. 23.- Sanción a funcionarios y/o empleados públicos y privados.-** Los funcionarios de las entidades de la Administración Pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, que incurrieren en actos u omisiones de denegación ilegítima de acceso a la información pública, entendiéndose ésta como información que ha sido negada total o parcialmente ya sea por información incompleta, alterada. o falsa que proporcionaron o debieron haber proporcionado, serán sancionados, según la gravedad de la falta, y sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, de la siguiente manera:

- a) Multa equivalente a la remuneración de un mes de sueldo o salario que se halle percibiendo a la fecha de la sanción;
- b) Suspensión de sus funciones por el tiempo de treinta días calendario, sin derecho a sueldo o remuneración por ese mismo lapso; y,
- c) Destitución del cargo en caso de que, a pesar de la multa o suspensión impuesta, se persistiere en la negativa a la entrega de la información.

Estas sanciones serán impuestas por las respectivas autoridades o entes nominadores.

En el caso de prefectos, alcaldes, consejeros, concejales y miembros de juntas parroquiales, la sanción será impuesta por la respectiva entidad corporativa. Los representantes legales de las personas jurídicas de derecho privado o las naturales poseedoras de información pública que impidan o se nieguen a cumplir con las

resoluciones judiciales a este respecto, serán sancionadas con una multa de cien a quinientos dólares por cada día de incumplimiento a la resolución, que será liquidada por el juez competente y consignada en su despacho por el sancionado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar.

**La Constitución de la República**, establece como organismo de control a la Contraloría General del Estado. Esta es técnica y autónoma y controla "El manejo de los recursos públicos y la normativa y consolidación contable de los mismos, el control sobre los bienes de propiedad de las entidades del sector público, señalando que la vigilancia se extiende a las entidades de derecho privado que reciban subvenciones estatales en lo relativo a la correcta utilización de los mismos".

\* **La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control(LOAFIC)**

Regula sus actividades y la define como un órgano superior de control, autónoma en sus funciones y no está sujeta a las leyes generales que de alguna manera puedan afectar o amenguar su independencia o autonomía. Son funciones o facultades son tan amplias que difícilmente se pueden eludir.

Tomando este antecedente, es decir el control de los servidores públicos por parte de la Contraloría, vamos a establecer que el Código Penal tiene un capítulo que se denomina: De los Delitos contra la Administración Pública, en la cual constan el prevaricato, el cohecho, además de los otros delitos contra la actividad judicial, también incluye el Código Penal a la concusión.

Estos delitos nombrados frecuentemente dada la situación del país, para conocimiento de la comunidad vamos a definir a fin de dar su verdadera connotación: "La corrupción significa sobornos, cohecho, destrucción de los sentimientos morales superiores.-perversión, degeneración, vicio".

- **Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**

## **CAPITULO 5**

### **DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES**

Art. 38.- Presunción de legitimidad.- Se presume legalmente que las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado y sus servidores, sujetos a esta Ley, son legítimas, a menos que la Contraloría General del Estado, como consecuencia de la auditoría gubernamental, declare en contrario.

Art. 39.- Determinación de responsabilidades y seguimiento.- A base de los resultados de la Auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. Previamente a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la Contraloría General del Estado examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes. De existir indicios de responsabilidad penal, se procederá de acuerdo a lo previsto en los artículos 65, 66 y 67 de esta Ley.

.

Art. 40.- Responsabilidad por acción u omisión.- Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta ley.

Art. 41.- Órdenes superiores.- Ningún servidor, funcionario o empleado de las instituciones del Estado, podrá ser relevado de su responsabilidad legal alegando el cumplimiento de órdenes superiores, con respecto al uso ilegal, incorrecto o impropio de los recursos públicos de los cuales es responsable. Los servidores públicos podrán objetar por escrito, las órdenes de sus superiores, expresando las razones para tal



objeción. Si el superior insistiere por escrito, las cumplirán, pero la responsabilidad recaerá en el superior.

Art. 42.- Responsabilidad directa.- Los servidores de las instituciones del Estado, encargados de la gestión financiera, administrativa, operativa o ambiental, serán responsables, hasta por culpa leve, cuando incurrieren en acciones u omisiones relativas al incumplimiento de normas, falta de veracidad, de oportunidad, pertinencia o conformidad con los planes, programas y presupuestos y por los perjuicios que se originaren de tales acciones u omisiones.

Art. 43.- Responsabilidad principal y subsidiaria por pago indebido.- La responsabilidad principal, en los casos de pago indebido, recaerá sobre la persona natural o jurídica de derecho público o privado, beneficiaria de tal pago. La responsabilidad subsidiaria recaerá sobre o los servidores, cuya acción u omisión culposa hubiere posibilitado el pago indebido. En este caso, el responsable subsidiario gozará de los beneficios de orden y excusión previstos en la ley.

Art. 44.- Responsabilidad solidaria.- Habrá lugar para establecer responsabilidad solidaria cuando dos o más personas aparecieren como coautoras de la acción, inacción u omisión administrativa que la origine.

## **Sección 2**

### **Responsabilidad administrativa culposa**

Art. 45.- Responsabilidad administrativa culposa.- La responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, se establecerá a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta ley.

Art. 47.- Sanción por contravención.- Las personas naturales, los representantes legales de las personas jurídicas de derecho privado o terceros que contravinieren a su obligación de comparecer como testigos, de exhibir documentos o registros, de proporcionar confirmaciones escritas sobre las operaciones y transacciones que efectúen o hubieren efectuado con las instituciones del Estado sujetas a examen, que hubieren sido requeridos por los auditores gubernamentales debidamente autorizados, serán sancionados por la Contraloría General del Estado con multa de diez a quinientos dólares, que será recaudada por medio de la jurisdicción coactiva conforme lo previsto en el artículo 57 de esta Ley. Dichas obligaciones les serán exigibles dentro de lo que la Constitución Política de la República y las leyes lo permitan.

- **Código Orgánico de la Función Judicial**

**Art. 104.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-** Las servidoras y los servidores de la Función Judicial serán sancionados por las infracciones disciplinarias que incurrieren en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con lo regulado en este Capítulo, independientemente de las responsabilidades civiles o penales que hubieren lugar. En cualquier tiempo, de presumirse motivadamente la existencia de un delito de acción pública, se remitirán los antecedentes al Fiscal General del Estado, a los fiscales distritales o agentes fiscales, según corresponda.

**Art. 105.- CLASES DE SANCIONES DISCIPLINARIAS.-** Las sanciones disciplinarias serán de las siguientes clases:

1. Amonestación escrita;
2. Sanción pecuniaria que no exceda del diez por ciento de su remuneración mensual;
3. Suspensión del cargo, sin goce de remuneración, por un plazo que no exceda de treinta días; y,
4. Destitución.

**Art. 107.- INFRACCIONES LEVES.-** A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le podrá imponer amonestación escrita o sanción pecuniaria, a juicio del sancionador, por las siguientes infracciones disciplinarias:

1. Incurrir en tres o más faltas injustificadas de puntualidad o atrasos al trabajo, siempre que no excedan de cinco en un mismo mes, o tres o más abandonos de la oficina en horario de trabajo;
2. Recibir a una de las partes o a su defensor para tratar asuntos relativos a la causa, sin proceder en la forma prevista en el artículo 103 número 14, para que la otra parte pueda ejercer su derecho a concurrir a la audiencia. Esta disposición será aplicable únicamente a las juezas y jueces;
3. Desempeñar actividades extrañas a las funciones que le corresponden durante las horas de trabajo;
4. Agredir de palabra o por escrito a sus compañeros o a otros servidores de la Función Judicial o a los usuarios de los servicios de justicia, con ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de que los términos utilizados constituyan injuria grave, según el Código Penal;
5. Incurrir en negativa o retardo injustificado leve en la prestación del servicio que está obligado;
6. No remitir la información a la que está obligado el servidor o la servidora judicial;
7. Utilizar las instalaciones de trabajo para organizar reuniones o actos ajenos a su función;
8. Realizar actividades de compraventa de bienes o servicios en las instalaciones de trabajo;
9. Ocasionar daño leve a los bienes de la Función Judicial, particularmente los informáticos; y,
10. Haberse aceptado la recusación en un proceso por retardo injustificado en el despacho.

La reiteración en cualquiera de estas faltas por tres ocasiones en el período de un año, será motivo de suspensión.

**Art. 108.- INFRACCIONES GRAVES.-** A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le podrá imponer sanción de suspensión, por las siguientes infracciones:

1. Agredir de palabra o por escrito, siempre que los términos empleados constituyan injuria grave, según el Código Penal, o de obra a sus superiores o inferiores jerárquicos, compañeros de trabajo o usuarios del servicio;
2. Acudir en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias estupefacientes al lugar de trabajo; o consumir bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes en el lugar de trabajo;
3. Propiciar, organizar o ser activista en paralizaciones del servicio de justicia;
4. Causar daño grave en equipos, documentos, expedientes, enseres y demás bienes bajo su custodia, mantenimiento o utilización, sea por negligencia o por dolo;
5. Reincidir en la omisión del envío de la información a la que está obligado el servidor o la servidora judicial;
6. No firmar intencionalmente actas, providencias o diligencias judiciales;
7. Dejar caducar la prisión preventiva; y,
8. No haber fundamentado debidamente sus actos administrativos, resoluciones o sentencias, según corresponda, o en general en la substanciación y resolución de las causas, haber violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución de la República.

La reiteración de estas faltas por tres ocasiones en un período de un año, será motivo de destitución.

**Art. 109.- INFRACCIONES GRAVISIMAS.-** A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias:

1. Vulnerar, a pretexto de ejercer facultad de supervisión, la independencia interna de las servidoras y los servidores de la Función Judicial;
2. Abandonar el trabajo por más de tres días laborables consecutivos o por más de cinco no consecutivos injustificados en un mismo mes;
3. Haber sido sancionado disciplinariamente con sanción pecuniaria por más de tres veces en el lapso de un año;

4. Retener indebidamente documentos, procesos o bienes de la Función Judicial o de terceros que se encuentran en la dependencia donde labora o sea responsable de su manejo o cuidado;
5. Introducir extemporáneamente documentos al proceso o sustituirlos, así como mutilar los procesos extrayendo piezas del mismo, aunque no sea para favorecer a una de las partes;
6. Ejercer la libre profesión de abogado directamente o por interpuesta persona;
7. Intervenir en las causas que debe actuar, como fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable;
8. Haber recibido condena en firme como autor, cómplice o encubridor de un delito doloso reprimido con pena de privación de la libertad;
9. Proporcionar información falsa o utilizar documentos falsos para la selección, concurso de oposición y méritos e inscripción de su nombramiento;
10. Acosar sexualmente a sus inferiores jerárquicos, compañeros de trabajo o usuarios del servicio, u ofrecer favores de este tipo a sus superiores a cambio de obtener un trato preferencial;
11. Solicitar o recibir préstamos en dinero u otros bienes, favores o servicios, que por sus características pongan en tela de juicio la imparcialidad del servidor de la Función Judicial en el servicio que le corresponde prestar; entre otros

Como referencia he transcrito algunos artículos de Códigos y Leyes, donde claramente contemplan las sanciones que se encuentran dirigidas a funcionarios públicos, que no acaten con lo estipulado en cada uno de estos cuerpos legales, de lo cual es necesario indicar que en nuestro país, no se sanciona de forma equitativa a quienes violentan las normas constitucionales, debido a que nuestro sistema judicial se ha convertido en un ente manipulador, que si alguien quiere denunciar alguna anomalía por parte determinados funcionarios, no lo hacen por cuanto posteriormente deberán acudir ante ellos para poder solucionar conflictos jurídicos como es el caso de los abogados en libre ejercicio de la profesión, siendo estos los más afectados, prefieren ser cómplices de la mala actuación de determinados funcionarios, a reclamar los derechos y denunciar hechos o acontecimientos que se presentan a nivel de la justicia.

Las sanciones son tramitadas, siempre y cuando exista una denuncia, escrita, porque de forma verbal no tiene ninguna validez, y quienes son afectados por irregularidades generalmente no presentan su denuncia por escrito simplemente, acuden ante el superior a presentar su queja; pero esta queja si debe constituir en un medio para iniciar inclusive de oficio cualquier anomalía en contra de la institución a la que se deben, por cuanto están de por medio los intereses Estatales, en que se cumpla la ley, los reglamentos, estatutos, ya que si se presentan denuncias verbales estas ya deben ser motivo para tener en cuenta cuál de los servidores públicos no cumplen con las funciones a ellos encomendadas.

## **CONCLUSIONES**

Luego de haber realizado este estudio basada en los requisitos que establece la Universidad Técnica Particular de Loja, tengo a bien concluirlo de la siguiente manera:

- La Administración Pública se manifiesta a través de actos, hechos, y contratos; en definitiva, resoluciones y procedimientos administrativos que producen los órganos de la administración de acuerdo con su competencia.
- La acción de protección garantiza los derechos constitucionales vulnerados por la administración pública cuyo punto de conflicto no sea de legalidad porque en ese caso la competencia no le corresponde al Juez constitucional sino al Tribunal Contencioso Administrativo.
- El silencio administrativo se origina en el derecho constitucional de petición previsto por el numeral 23 del Art. 66 de la Constitución de la República pero no es un asunto de constitucionalidad sino de legalidad.

- El Art. 28 de la ley de Modernización del Estado regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de petición y la sanción a la Administración Pública que descuida o se niega a dar respuesta a la petición presentada por el administrado.
- La sanción impuesta a la administración que, dentro del término legal, no da respuesta a la petición presentada es el SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO que consiste en la presunción legal de que el derecho solicitado ha sido negado.
- Para que el silencio administrativo positivo tenga efecto jurídico es necesario que el derecho solicitado no sea contrario a la Constitución ni leyes de la República.
- El Silencio Administrativo Positivo debe ser demandado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como procedimiento de ejecución por cuanto el reconocimiento del derecho que procede de la Constitución o de la Ley ha sido aceptado por la Administración Pública mediante la presunción legal del silencio administrativo.
- El Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado constituye un hito en la efectividad del derecho constitucional de petición al cambiar la figura del silencio administrativo de NEGATIVO en POSITIVO, sin embargo, el silencio administrativo negativo subsistió en algunas normas de carácter tributario como las de los Arts. 104 y 127 del Código Tributario de 1975 que fueron reformadas por la Ley para la Equidad Tributaria que cambió la figura “denegación tácita” por “aceptación tácita”.
- En la legislación ecuatoriana el Silencio Administrativo es siempre de carácter positivo, solo por excepción podría subsistir el silencio administrativo negativo en el Art. 147 del Código Tributario en cuanto al Recurso de Revisión,

considerándose que la falta de resolución en el plazo de noventa días constituye una “denegación tácita”.

- En términos generales puedo afirmar que, aún en el Derecho Tributario, el Silencio Administrativo es de carácter positivo.
- El silencio negativo era una ficción jurídica para posibilitar la impugnación del acto administrativo presunto.
- El Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado es insuficiente para regular el procedimiento para efectivizar el derecho de petición mediante el silencio administrativo motivo por el que el tratamiento del tema ha sido desarrollado por la Jurisprudencia nacional e internacional.
- El silencio administrativo es aplicable a cualquier hecho, acto o contrato de la administración pública, por lo tanto procede en cuestiones de Contratación Pública.



## RECOMENDACIONES:

- Reformar la Ley de Modernización del Estado para agregarle al Artículo 28 de esta Ley las disposiciones que sean necesarias a fin de regular, en forma amplia y suficiente, el procedimiento para hacer efectivo el derecho constitucional de petición mediante el Silencio Administrativo Positivo.
- Eliminar o reformar el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado en cuanto a la exigencia de una **certificación**, por parte de la Administración Pública, que indique el vencimiento del término legal para la contestación de la petición, la que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo; puesto que esta certificación nunca la otorga el “funcionario competente” con el fin de protegerlo al funcionario negligente.
- En la reforma al Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, en lugar de la certificación que nunca se otorga, se debería facilitar la prueba de haberse operado el silencio administrativo positivo, mediante una Inspección Judicial o mediante la Intervención de un Notario que deberá emitir la correspondiente certificación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARBOLEDA Térán Néstor. “El Silencio Administrativo” Revista Judicial.
- CODIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL
- CODIGO CIVIL ECUATORIANO
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008
- ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba, Tomo XXI, Pág. 383, Bibliográfica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires – Argentina
- ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. Corporación de Estudios y publicaciones, Quito Ecuador, actualizado a enero del 2006
- FONT. Illovet Tomás, silencio Administrativo. Barcelona – 1996.
- GORDILLO Agustín, “tratado de derecho administrativo, tomo 1, parte general, pagina II-30, 5ta. Edición, Buenos Aires, 1998.
- LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Corporación de Estudios y publicaciones, Quito- Ecuador, actualizado a junio del 2007
- LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO.
- LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
- **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL.**
- LEY DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-ecuador, actualizado a agosto del 2007
- LÓPEZ Jácome Nelson, La Responsabilidad Administrativa, Civil y penal de los Servidores Públicos, Quito-Ecuador; marzo de 2007.
- MARTINEZ Pardo Javier Farfante “Noticias Jurídicas”. 2005
- POMA Neira José Rafael. Introducción al Derecho Administrativo. Loja 2006
- RAMOS Ahumada F. “La responsabilidad de la Administración” in totum. 1997.Pág. 252
- [www.derecho.com](http://www.derecho.com)

- [www.revistajuridicaonline.com](http://www.revistajuridicaonline.com)
- [www.universidaddealicante.es](http://www.universidaddealicante.es)
- ZORIZORANGA Teuler Vicenta Ángeles“Pórtico legal. INTERNET

# **ANEXOS**

# **PROYECTO DE TESIS**

TEMA:

**“EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL  
ECUADOR, ¿PERMITE DICHO SISTEMA  
ACCEDER A QUE LOS DERECHOS SEAN  
EFECTIVIZADOS ANTE LA INACTIVIDAD  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”**

## PROBLEMATIZACIÓN

El Estado Ecuatoriano postula el respeto a las reglas jurídicas, y se denomina Estado de Derecho y Justicia, donde es inaceptable la violación de derechos y reglas establecidas de aplicación común; y, la trasgresión a los mismos resulta susceptible de sanción.

“El Ecuador es un estado constitucional de derecho y justicia”<sup>79</sup>

Por lo tanto los derechos y garantías consagrados en la Constitución deben ser inviolables; es así que la persona o personas que se vean afectados en sus derechos pueden exigir su fiel cumplimiento.

Así mismo, la Constitución reconoce el derecho a que la individual o colectivamente las personas puedan dirigir quejas y peticiones a la administración pública; y recibir respuesta oportuna dentro de los términos legales, a más de que ésta sea motivada.

La petición que se haga a la administración pública debe ser atendida y despachada, cumpliendo con las disposiciones legales, esto con el fin de que éste derecho de petición no sea vulnerado.

---

<sup>79</sup> Art. 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008. Pág. 4.

La Ley de Modernización del Estado en su At. 28 dispone que “Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor de quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal exprese un término mayor”<sup>80</sup>.

La Administración Pública está obligada a atender los petitorios y a su vez resolverlos dentro de un término legal que no sea mayor a 15 días, la omisión o la inactividad de la Administración Pública ante éste hecho da lugar al mecanismo o procedimiento para poder efectivizar el derecho de petición, esto es, el “Silencio Administrativo”.

El silencio Administrativo tiene varias interpretaciones, en el derecho común el silencio frene a una demanda que ha sido citada, se considera negativa pura y simple; mientras que en derecho administrativo tradicional, el silencio se consideraba como negación tácita de la solicitud y la posibilidad de plantear una acción para que esta demanda sea cumplida.

Actualmente, el silencio de la administración equivale a una respuesta positiva, y nace por mandato de la ley; y, no requiere ningún otro pronunciamiento de la administración para ser legalmente reconocido.

---

<sup>80</sup> Art. 28 LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO-ECUADOR



Ningún órgano Administrativo puede suspender o dilatar la tramitación, ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados.

Si la administración pública suspende o dilata la tramitación de una petición, y en todos los casos vencido el respectivo término, se entenderá por el silencio administrativo.

Entonces, se entenderá que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta a favor de quien reclama.

En efecto, el funcionario competente de la institución de la Administración Pública, tiene la obligación de atender el pedido del interesado, bajo pena de destitución.

Con el vencimiento del término antes mencionado, la no tramitación del peticionario servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan.

La autoridad administrativa que se negare o no aceptare una petición y suspendiere un procedimiento administrativo o no expidiere una resolución dentro de los términos previstos en la ley, se puede denunciar este hecho a los jueces con jurisdicción penal.

Es decir, que el funcionario tiene pleno conocimiento de lo que acarrea la negativa o la omisión ante el derecho de repetición.

El silencio administrativo da origen a un acto presunto, el cual tiene el mismo valor si la Administración expresamente hubiese respondido a la petición.

Esto es una garantía para el individuo, que puede considera estimada su petición (silencio positivo), o denegada (silencio negativo).

De esta forma, se impide que, con el fin de evitar un probable recurso, la Administración Pública no emita ninguna resolución, y tenga al ciudadano esperar eternamente como sucede diariamente.

Este es un derecho autónomo, que conforme lo dicho por la doctrina, nada tiene que ver con los hechos o circunstancias administrativas anteriores a su origen, y al que ni siquiera le afecta la contestación negativa del organismo al que se dirigió el pedido,

cuando tal declaración es emitida después del término que la ley establece para dar oportuna contestación a un petitorio.

El derecho de repetición vulnerado con el silencio administrativo positivo o negativo, permite acceder al afectado a interponer un recurso de plena jurisdicción o subjetivo ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativa.

## JUSTIFICACIÓN

Este trabajo de investigación se justifica plenamente porque contiene todos los preceptos que determina la ley, y que deben ser estudiados y analizados jurídicamente.

El derecho a que las personas individualmente o colectivamente puedan ejercer el derecho de petición, está garantizado por la Constitución.

La administración pública en el desempeño de las funciones está obligada a cumplir y tramitar las peticiones que se ejerzan sobre ella, sin embargo, en la mayoría de los casos la no tramitación, omisión o dilatación en la tramitación de los peritos da lugar a la figura jurídica del silencio administrativo. Es por ello que el silencio administrativo es

un mecanismo que facilita que este derecho sea efectivizado ante la inactividad de la administración pública.

Mediante el silencio administrativo positivo o negativo, el afectado puede interponer un recurso ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que este en sentencia ordene el cumplimiento permite acceder a la efectivización de éste derecho, o simplemente un lapso que esta prescrito en la Ley y no se cumple.

Es importante saber y determinar que el silencio administrativo, en si el acceso a un derecho y la posibilidad que la inoperancia e inactividad de la Administración Pública sea sancionada.

## OBJETIVOS

- OBJETIVO GENERAL

- Realizar un estudio jurídico-critico del silencio administrativo en el Ecuador, y la vulneración al derecho de petición.

- OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar jurídicamente los efectos del silencio administrativo en la administración pública.
- Establecer que los efectos jurídicos del silencio administrativo, específicamente en la afectación al derecho de repetición que se debe a la inactividad de la Administración Pública.
- Determinar el grado de responsabilidad de la administración pública por la inactividad en el desempeño de sus funciones.

## HIPÓTESIS

- El silencio administrativo permite efectivizar el derecho de petición vulnerado por la inactividad de la Administración Pública.

## METODOLOGÍA

El presente trabajo de investigación se desarrollará mediante la recopilación bibliográfica que tenga referencia directamente con el problema de investigación.

En la fase de ejecución de la investigación procederé al análisis y la síntesis, apegándonos al método inductivo donde partiré de los aspectos particulares para llegar a un análisis general y el método deductivo que nos permitirá analizar aspectos generales para llegar a conclusiones particulares. El análisis, la síntesis y el método científico facilitará el desarrollo de este proyecto de investigación.

La observación bibliográfica, documental, empírica, me permitirá analizar este problema socio-jurídico; copiar información teórica y concretar con el estudio de expedientes relacionados con el objeto a investigar.

Para la contrastación de los objetivos vincularemos la teoría con la práctica, el acopio científico extraído de las fuentes bibliográficas existentes, la información recogida de las fuentes empíricas de información, además la hipótesis la verificaremos mediante el estudio de casos donde el silencio administrativo ha podido efectivizar el cumplimiento del derecho de petición, esto me permitirá llegar a conclusiones.

## PLAN DE TRABAJO

TIEMPO ACTIVIDADES	ABRIL				MAYO				JUNIO				JULIO				AGOSTO			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Selección del Tema y formulación del problema	x	x																		
Indagación Científica, problematización, hipótesis y objetivos			x	x																
Elaboración del proyecto de tesis jurídica			x	x																
Acopio científico de la información bibliográfica					x	x	x	x												
Elaboración del borrador de tesis							x	x	x	x										
Presentación, análisis y confrontación de los resultados de la investigación											x	x								
Verificación de objetivos e hipótesis y concreción de las conclusiones													x	x	x	x				
Reproducción de la Tesis															x	x				
Disertación y defensa de Tesis																	x	x	x	x



## SUMARIO

TEMA:

**“EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR ¿PERMITE DICHO SISTEMA ACCEDER A QUE LOS DERECHOS SEAN EFECTIVIZADOS ANTE LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?”**

### **CAPITULO I**

#### **NOCIONES BÁSICAS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

- 1.1. ANTECEDENTES
- 1.2. CONCEPTO
- 1.3. CLASES

### **CAPITULO II**

#### **EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR**

- 2.1. Procedencia del Silencio Administrativo
- 2.2. La Administración pública y su inactividad
- 2.3. Derecho de repetición
- 2.4. Procedimiento para efectivizar el derecho de repetición
- 2.5. Sanciones previstas para la administración pública.

#### **CONCLUSIONES**

#### **BIBLIOGRAFÍA**