



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

*La Universidad Católica de Loja*

**ÁREA SOCIOHUMANÍSTICA**

**TITULACIÓN DE MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

Vacíos jurídicos respecto a la sanción a los funcionarios de los gobiernos seccionales responsables de la materialización del silencio administrativo dentro del código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización

**TRABAJO DE FIN DE MAESTRIA**

**AUTORA:** Ramírez Gómez Sandra Patricia

**DIRECTOR:** Burneo Valdivieso, Julián Mauricio, Mg.Sc. Ab

**CENTRO UNIVERSITARIO LOJA**

2014

## **APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA**

Magister Abogado

Julián Mauricio Burneo Valdivieso

**DIRECTOR DE LA TITULACIÓN**

De mi consideración:

El presente trabajo de fin de maestría denominado: “Vacíos jurídicos respecto a la sanción a los funcionarios de los gobiernos seccionales responsables de la materialización del silencio administrativo dentro del código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización”, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, Febrero 2014

f) .....

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, Dra. RAMÍREZ GÓMEZ SANDRA PATRICIA declaro ser autora del presente trabajo de fin de maestría en Derecho Administrativo, de la “Vacíos jurídicos respecto a la sanción a los funcionarios de los gobiernos seccionales responsables de la materialización del silencio administrativo dentro del código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización”, siendo Burneo Valdivieso Julián Mauricio director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos y acciones legales. Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

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 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. ....

Autor: Dra. Sandra Patricia Ramírez Gómez

Cédula 1103135313

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo de investigación lo dedico en primer lugar a Dios, Ser Supremo, quién me ha guiado con su sabiduría.

A mi familia por ser mi fuerza, apoyo incondicional en el transcurso de mi vida. A mis padres por ser modelo a seguir, a mi esposo por ser mi compañero de vida y a mis hijas por ser mi razón de vivir.

Los amo

Dra. Sandra Patricia Ramírez Gómez

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a la Universidad Técnica Particular de Loja, y por intermedio de ella, a cada uno de los profesores de la Maestría en Derecho Administrativo, que con paciencia y dedicación supieron enrumbarme dentro de la misión y visión de la Universidad.

Es importante recalcar la valía de la aportación de cada uno de los señores profesores al impartir y compartir sus conocimientos en la rama del Derecho y de lo cual espero aprovechar en bien y beneficio propio y de la comunidad.

Dra. Sandra Patricia Ramírez Gómez

## INDICE DE CONTENIDOS

Caratula.....	I
Aprobación Del Director De Trabajo De Fin De Maestría.....	II
Declaración De Autoría Y Cesión De Derechos.....	III
Dedicatoria.....	IV
Agradecimiento.....	V
Índice De Contenidos .....	VI
Resumen.....	1
Abstract.....	2
Introducción.....	3

### CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	5
1.1. La administración pública .....	6
1.1.1. La administración publica en ecuador.....	7
1.2. El servicio público .....	14
1.2.1. El servidor público .....	16
1.3. La potestad administrativa .....	18
1.4. La competencia administrativa .....	20
1.5. La decisión administrativa .....	24
1.6. La cosa juzgada .....	29

### CAPITULO II

SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	32
2.1. El silencio administrativo. ....	33
2.1.1 Concepto.....	34
2.1.2 Clasificación .....	35
2.1.3 Elementos.....	37
2.1.4 Consecuencias .....	38
2.1.5 La ley de modernización del estado .....	40
2.2. Vacíos jurídicos dentro del código orgánico de organización territorial,	

Autonomía y descentralización .....	42
2.3. Fundamentación a la reforma de ley.....	48

### CAPITULO III

INVESTIGACION DE CAMPO.....	50
-----------------------------	----

3.1. Presentación, interpretación y análisis de los resultados de la investigación de campo.....	51
---	----

3.1.1 Resultados de la encuesta.....	52
--------------------------------------	----

### CAPITULO IV

4.1. Conclusiones.....	67
4.2. Recomendaciones.....	69
4.3. Propuesta.....	70

### BIBLIOGRAFIA

### ANEXOS

### INDICE

## **RESUMEN**

El Derecho ha mostrado su preocupación por otorgar un efecto jurídico a la abstención de pronunciamientos o de manifestación de voluntad que puede darse en las relaciones jurídicas.

En la mayoría de las legislaciones, el silencio opuesto a actos o a una interrogación, no es considerado como una manifestación de voluntad, conforme al acto o a la interrogación, sino en los casos en que haya una obligación de explicarse por la ley o por las relaciones de familia, o a causa de una relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes.

El silencio administrativo normado en el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, como también mencionado en el COOTAD, en sus Artículos 387 y 410, en el supuesto de que la solicitud o la pretensión sean lícitas y posibles, habrán casos en que se pueda llevar a la práctica lo adquirido por el silencio positivo.

**PALABRAS CLAVES:** Administrativo, proceso, norma



## **ABSTRACT**

The law has expressed concern for giving legal effect to the abstention of pronouncements or expression of will that can occur in legal relations.

In most laws, the opposite acts or interrogation silence is not considered as a manifestation of will, pursuant to the Act or the question, but where there is an obligation to be explained by the law or by the relations family, or because of a relationship between the current and previous statements silence.

Administrative silence regulated in Article 28 of the State Modernization Act, as referred to in COOTAD, in Articles 387 and 410, in the event that the request or claim are lawful and possible, there will be cases where you can implement the acquired for positive silence.

**KEYWORDS:** Administrative, process, standard

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis da a conocer sobre las falencias que presenta el Silencio Administrativo dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

La tesis se encuentra dividida en Capítulos, en el cual, en el CAPITULO I denominado LA ADMINISTRACION PUBLICA, se analiza sobre la administración pública en general, el servidor público, la potestad administrativa, la competencia administrativa, la decisión administrativa, y por último la cosa juzgada.

El CAPITULO II denominado EL SILENCIO ADMINISTRATIVO, analiza sobre el silencio administrativo, su concepto, su clasificación, los elementos que lo componen, las consecuencias. Posteriormente elabora un estudio sobre la Ley de Modernización del Estado, y, los vacíos jurídicos que se encuentran en el COOTAD.

El CAPITULO III, se realizó la Investigación de Campo, y su respectiva presentación, interpretación y análisis de los resultados de la Encuestas y Entrevista.

En el último capítulo denominado Informe Final se encuentran las Conclusiones, Recomendaciones y la Propuesta Jurídica, en el cual se presenta el Proyecto de reforma de Ley, específicamente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

El presente trabajo investigativo, es de gran importancia, ya que 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 arbitraran los medios idóneos para exigir su cumplimiento”<sup>1</sup>. Pero para llegar a estos objetivos, es importante que exista un marco jurídico que proteja tanto al administrado como a la administración pública, objeto matriz de la tesis.

---

<sup>1</sup> Dr. Roberto Bhrun S Lemarie. Corte constitucional para el período de transición Segunda Sala resolución No. OI68-2009-RA

La Sala precisa que el accionante al señalar que ha operado el silencio administrativo, el cual se trata de 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.....)

Todos los profesionales de derecho se preocupan de los problemas jurídicos que presenta la legislación, en especial en el ámbito administrativo, por lo que se ha decidió realizar este trabajo siguiendo las directrices generales de la investigación jurídica dadas por la Universidad Técnica Particular de Loja.

CAPÍTULO I  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 1.1. La administración pública.

La Administración Pública es utilizada desde los tiempos del derecho romano, “*las facultades de disponer y las de administrar las cosas del Estado*”<sup>2</sup>

El Dr. Rodrigo. Borja Cevallos, al referirse a la administración pública, señala que “*el ámbito político se entiende por administración una de las tres funciones cardinales del Estado, que está a cargo del poder ejecutivo, es decir, del presidente de la República, los ministros, los funcionarios y los empleados subordinados. Su función es manejar los bienes y recursos del Estado, recaudar e invertir los fondos fiscales, prestar los servicios públicos y asegurar el orden jurídico. Lo hace por medio de actos concretos, inmediatos e incesantes, dado que las faenas administrativas son ininterrumpidas*”<sup>3</sup>.

Por Administración, entendemos “*la acción y efecto de administrar, y la voz administrar, a la vez proviene del verbo latino administrare que quiere decir servir, gobernar o ejercer algún cargo. El verbo administrare, etimológicamente, está constituido de las raíces latinas de ad manus y trahere todo lo cual significa la idea de prestación de servicios*”<sup>4</sup>

Guido Zanabini, autor más moderno define la administración como “*la actividad práctica que el Estado desarrolla para atender de manera inmediata, los intereses públicos que toma a su cargo para el cumplimiento de sus fines*”<sup>6</sup>.

Granja Nicolás interpreta a “*la administración, en general, consiste en el ejercicio consciente e intencional de cierta actividad cumplida por el administrador con el propósito de obtener un fin determinado*”<sup>6</sup>.

Para Jaramillo Ordoñez, la Administración Pública se la define como “*la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto*

---

<sup>2</sup>CABELLAS de Torres. Guillermo. Diccionario de derecho Romano y Latines Jurídicas. Ed. Heliasta. 2007. Pág. 77.

<sup>3</sup>BORJA. Rodrigo. Dr. Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económico. México. 1997. Pág. 15.

<sup>4</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Ed. Ediho. 2005. Pág. 91.

<sup>5</sup> <http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=29465&print=2>

<sup>6</sup> GRANJA. Nicolás. Fundamentos de Derecho Administrativo. Ed. Utpl. Ciencias Jurídicas. 1997. Pág. 87.

*planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos.*<sup>7</sup>

Con respecto a los autores señalados anteriormente es importante resaltar que existen similitudes respecto a la concepción de la administración pública considerándola pues como una de las funciones esenciales del Estado, que está a cargo del poder ejecutivo, es decir, del presidente de la República, los ministros, los funcionarios y los empleados subordinados y todos los que representan a los niveles de gobierno; siendo su función manejar y administrar los bienes y recursos del Estado, recaudar e invertir los fondos fiscales, prestar los servicios públicos y asegurar el orden jurídico.

En este sentido, el órgano administrativo no está llamado a ejercer funciones legislativas y judiciales, cuyas tareas son hacer leyes e impartir justicia, respectivamente.

Así mismo se puede considerar a la administración pública como una ciencia y arte, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines en favor de la colectividad.

En consecuencia la administración pública se ha incorporado a una época de amplio intercambio y exploración; los caminos que se ofrecen para un trabajo enmarcado en el ámbito legal, tanto en el estudio como en la práctica, se expanden de acuerdo a las directrices enmarcadas en las leyes vigentes.

### **1.1.1. La administración pública en el Ecuador.**

Es un tema vasto y trascendental el cual va a ser abordado esquemáticamente con sus particulares consideraciones y especificaciones en torno a la investigación del presente trabajo.

---

<sup>7</sup> JARAMILLO Ordoñez. Hernán. Dr. Actividad Jurídica de la Administración Pública. Ed. UNL. 2002. Pág. 85.

Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández cita que hay que mirar a la Administración Pública, como una persona jurídica<sup>8</sup>, para entender desde esta visión planteada el real desenvolvimiento y funcionamiento como actividad del poder público.

Al analizar esta categoría se debe tener presente quien se encuentra al frente de la Administración Pública, así, nuestra carta magna prescribe:

*“Art. 141.-La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.”<sup>9</sup>*

Es decir la realidad nacional ecuatoriana se rige a una norma establecida en la cual en este caso es el Presidente de la República quien ejerce la función ejecutiva del Estado y Gobierno y es el responsable titular de la administración pública.

La propia constitución, manifiesta que es la administración pública, a la cual la regulariza mediante el siguiente artículo:

*“Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”<sup>10</sup>*

Analizando el artículo transcrito es necesario precisar que el servicio a la colectividad debe garantizar algunos elementos que conlleven a la efectividad del mismo; se lo realiza por medio de los servidores públicos que son los ejecutores de la política pública del Estado; muchos autores manifiestan que sector público es igual a administración pública.

Así mismo el ejecutivo es el responsable de la administración pública, a través de quienes forman parte y conforman la misma; siendo necesario realizar un análisis al art. 225, mismo que estipula:

---

<sup>8</sup>En su célebre obra, Curso de Derecho Administrativo.

<sup>9</sup>CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. Ed. Legales. Quito-Ecuador. 2012. Art. 141.

<sup>10</sup>CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. Obra Citada. Art. 227.

*“Art. 225.- El sector público comprende:*

- 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.*
- 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.*
- 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.*
- 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.”<sup>11</sup>*

La normativa constitucional delimita y señala los órganos más importantes que lo conforman encargándose de la expedición de actos legislativos y normativos, así como la creación de personas jurídicas que conformen el Estado, justificándose la necesidad de dotar a la actividad estatal de un entorno dinámico en el marco de una administración descentralizada, conforme lo preceptúa el artículo primero de nuestra Constitución:

*“Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.”<sup>12</sup>*

La descentralización, según el Dr. Rodrigo Borja, es *“dispersar, con arreglo a un criterio territorial o funcional, los centros de decisión política o administrativa del Estado”<sup>13</sup>*. El Estado es caracterizado esencialmente por la ordenación jurídica y política de la sociedad, lo cual lo permite es la descentralización.

Este principio de descentralización también se encuentra en la norma constitucional 3, número 6:

**“Art. 3.-** Son deberes primordiales del Estado:

- 6.** Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.”<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup>CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. Obra Citada. Art. 225.

<sup>12</sup>CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. Obra Citada. Art. 1.

<sup>13</sup> BORJA. Rodrigo. Dr. Obra Citada. Pág. 271.

<sup>14</sup>CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. Obra Citada. Art. 3 núm. 6.



El ejecutivo es el responsable de la administración pública, debiendo en todo momento tener presente que en tal visión política, el artículo 147 número 5 le atribuye la potestad de “Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control”

*“Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:*

*5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.”<sup>15</sup>*

La Función Pública, gracias a la descentralización, cumple su fin específico, la eficacia administrativa. Al respecto, el Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, norma:

“Art. 9.- El proceso de eficiencia administrativa se traduce en la capacidad para optimizar la utilización de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, mediante el uso racional de los sistemas administrativos en los que se dé una acertada correlación entre los objetivos, funciones, instancias y decisiones, para mejorar el nivel de gestión de la Administración Pública, a fin de responder a los requerimientos y demandas nacionales.

La desregulación, por su parte, es un proceso de eliminación de normas que obstaculizan o limitan las actividades productivas y la prestación ágil y oportuna de los servicios a la colectividad”.<sup>16</sup>

El Estado, por medio de la Función Ejecutiva, ejerce políticas de descentralización, con el único objetivo de eficacia administrativa, la misma que desemboca en la mejora de los servicios públicos. EL Estado realiza la promoción o gestión de las funciones del Estado y la supervisión del proceso de la producción, circulación y distribución de los bienes económicos dentro de la administración pública. Ambos aspectos forman parte de un buen gobierno.

Es necesario recalcar que la organización estatal de la administración pública, se encuentra supeditada a la norma constitucional. “*Las normas constitucionales nos*

---

<sup>15</sup>CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. Obra Citada. Art. 147 núm. 5.

<sup>16</sup>Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado. Ed. Legales. 2008. Quito-Ecuador. Art. 9.

proporcionan el motor del sistema estatal y democrático, el cual requiere de otros aditamentos para que la maquinaria administrativa sea operativa. Los otros aditamentos provendrán principalmente del Derecho Administrativo. (...) Como hemos indicado, la Constitución contiene una estructura general de la Administración Pública, aunque un gran número de aquellos órganos no se encuentran previstos en ella, aunque permitidos a través de potestades legislativas o normativas contempladas en la Constitución”.<sup>17</sup>

Como resumen de lo planteado, se grafica la normativa básica que rige a la Administración Pública, tomado del libro “Manual del Derecho Administrativo” del tratadista Dr. Marco Morales, en su pág. 64:

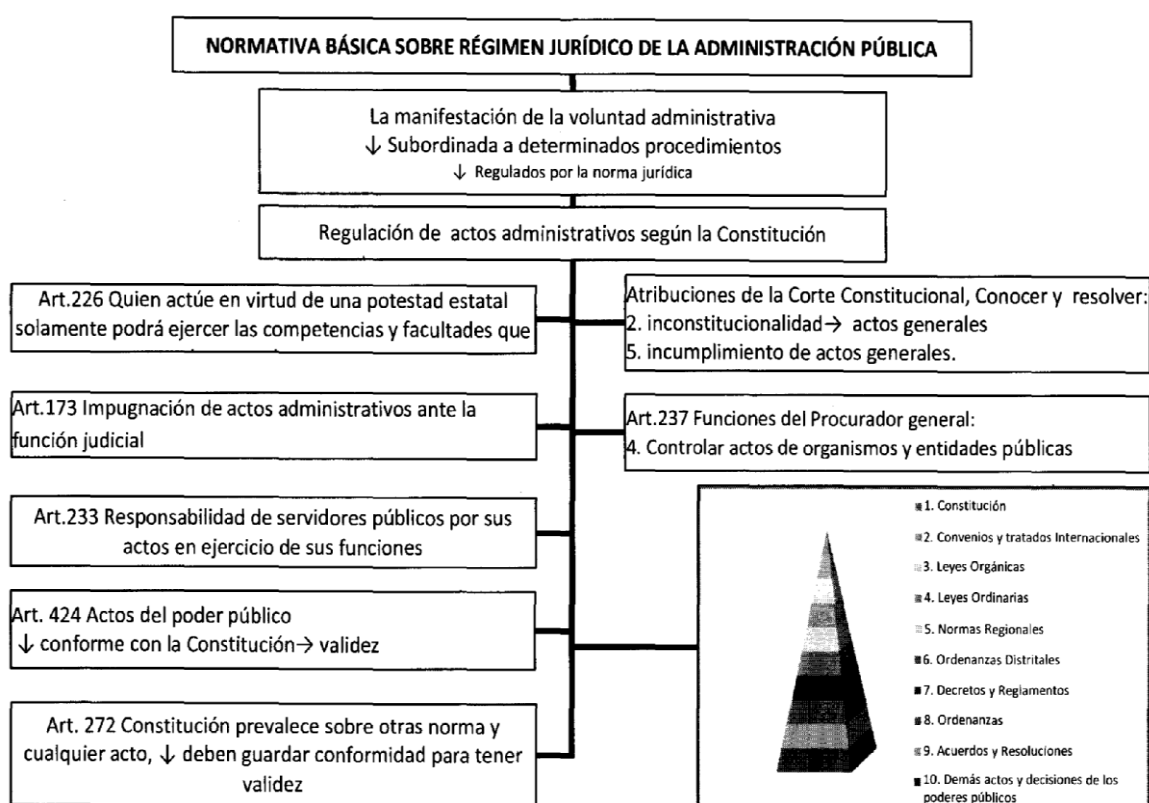


Grafico Nro. 1

El objeto de la administración pública en Ecuador es prestar bienes y servicios a la colectividad de acuerdo con los mandatos de la ley, moral y las buenas costumbres para satisfacer necesidades generales

No olvidemos que debe comprenderse a la Administración Pública como un complejo orgánico integrado por organismos con o sin personería jurídica pero sí con

<sup>17</sup>MORALES Tobar. Marco. Dr. Manual de Derecho Administrativo. 1era. Ed. 2012. Pág. 66.

personalidad jurídica que ejercen actividad administrativa. Y, la Carta Magna conjuga un universo de la administración pública en Ecuador, que se compone de los entes y órganos que ejercen actividad administrativa vinculados al ejercicio de las diversas funciones del Estado, normativa, política, administrativa, jurisdiccional y de control, a las que se agregan las personas jurídicas estatales creadas por acto normativo y las personas jurídicas de derecho privado con fines públicos. Por tal sentido, se encuentra normado en el art. 225 de la constitución de la república, artículo ya citado anteriormente.

De lo dicho se debe tener presente que, el carácter funcional del Derecho Administrativo, hace que los órganos de la administración pública, siempre estén activos, a través de la realización de sus actuaciones, tales como actos administrativos, contratos administrativos o el ejercicio de la potestad reglamentaria, esta serie de actividades desarrolladas siempre llevan al cumplimiento de cometidos, a la realización de fines superiores como es el bien común; esta serie de actividades realizadas por los entes estatales en el ejercicio de la función administrativa, no es otra cosa que la práctica jurídica de deberes y derechos, que la norma constitucional en unos casos y la legal en otros, le atribuyen a dichos órganos. De lo dicho, queda claro que la naturaleza jurídica de los órganos que despliegan la función administrativa, son los de verdaderas personas jurídicas, esto es, entes capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones, los mismos que se encuentran en la normativa jurídica vigente de cada Estado.

Al respecto, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en lo que tiene que ver con la personalidad jurídica, consagra:

*Art. 3.- Personalidad jurídica.- La Administración Pública Central tendrá personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines. Sus órganos dependientes o adscritos tendrán sólo las respectivas competencias asignadas.*<sup>18</sup>

Más adelante, norma:

*“Art. 9.- Personalidad jurídica.- La Administración Pública Central se constituye por órganos jerárquicamente ordenados y en su actividad tiene personalidad jurídica*

---

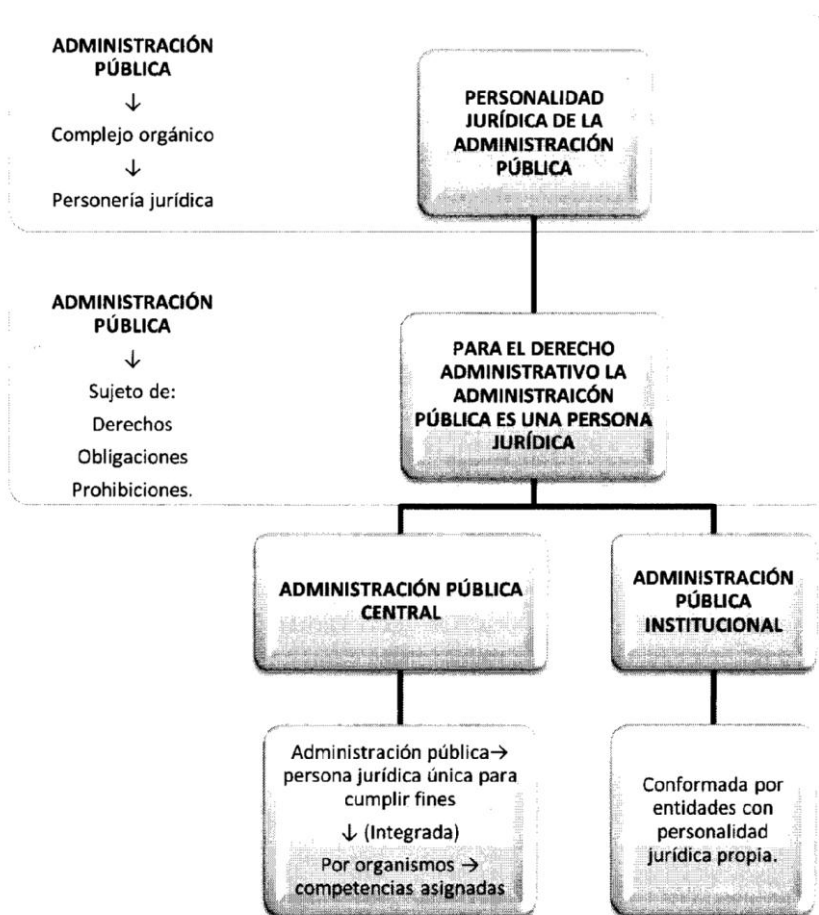
<sup>18</sup> Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Ed. Legales. 2008. Quito-Ecuador. Art. 3.

*única. Las entidades de la Administración Institucional de la Función Ejecutiva gozan de personalidad jurídica propia para el ejercicio de sus competencias.*<sup>19</sup>

La norma transcrita, guarda plena concordancia con lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República, por lo que en este sentido queda claro que todos los órganos de la Administración Pública tienen personalidad jurídica.

Al respecto, presento el siguiente gráfico sobre la personalidad jurídica de la administración pública.

Gráfico Nro. 2



Fuente: “Manual del Derecho Administrativo” del tratadista Dr. Marco Morales, en su pág. 81.

<sup>19</sup> Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Obra Citada. Art. 9

## 1.2. El servicio público.

El fin fundamental de Estado, sin duda es el bien común de las personas; esto se manifiesta a través del interés público, en donde la administración pública aparece como titular de dicha actividad fundamental. Dicha administración pública, dicha actividad la da por medio del servicio público.

*“Servicio Público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según la ordenación del derecho público, bien sea que su prestación está a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas”<sup>20</sup>.*

El servicio público viene a sistematizar aquella parte de la actuación administrativa que se concreta en prestaciones ofrecidas al público por la administración a través de una organización montada por razones de interés público, sin comprometer las explotaciones que el Estado conserva en sus manos única y exclusivamente por motivos fiscales, sin prejuzgar el carácter público o privado del régimen jurídico al que está sometida esta actuación administrativa.

*“El servicio público es una actividad amplia por sus características, organización y forma, es un interés general que está por encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia, en síntesis son los servicios prestados por el gobierno a sus ciudadanos; algunos servicios, como agua, salud y educación se consideran tan esencial para la supervivencia humana que constituye un derecho fundamental.”<sup>21</sup>*

De acuerdo a estos conceptos, el Servicio Público se caracteriza por la prestación de la administración central o descentralizada del Estado para satisfacer las necesidades fundamentales de la población en forma continuada, uniforme e igualitaria.

Estas prestaciones buscan la satisfacción concreta de necesidades colectivas, tales como la provisión de agua potable, electricidad, telefonía, correos, canalización, aseo

---

<sup>20</sup> SARRIÁ, Eustorgio Derecho Administrativo, V Edición, Teenis, Bogotá, 1968, p. 79.

<sup>21</sup> BALLART, Xavier, "¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: Aproximación sistemática y estudio de caso". Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992. Pág. 207.

de calles, alumbrado público, atención hospitalaria, servicios de salubridad, carreteras, policía y muchas otras de este estilo que entregan las entidades públicas estatales o seccionales, a cambio de las cuales exigen al usuario el pago de una tasa por ellas.

La tasa, por tanto, es la contraprestación por un servicio público. Ella sirve para financiar la prestación de él, por lo cual hay siempre una proporcionalidad entre el uso del servicio y su contraprestación económica.

La prestación efectiva de servicios es crucial para la reducción de pobreza y las metas de desarrollo, los servicios públicos pueden ser provistos por el Estado directamente, o a través de intermediarios, ONG o empresa privada incluso.

Hay un reconocimiento creciente de que para mejorar la prestación de servicios públicos, no es suficiente concentrarse únicamente en los mecanismos de oferta. También hay una necesidad de capacitar y evaluar la demanda de la prestación de servicios, garantizando que los usuarios de los servicios públicos sean informados de sus derechos y prerrogativas; y están habilitados para ejercer sus derechos mediante el control de la calidad de los servicios públicos y hacer que el gobierno y el servicio proveedores responsables.

La función constitucional y práctica del servicio público es asistir al gobierno debidamente constituido en la formulación de políticas, la ejecución de las decisiones y la administración de los servicios públicos de que es responsable.

Constitucionalmente toda administración forma parte del Estado; a su vez, por estar sujetos a lo que la constitución establece, los servidores públicos deben lealtad a la dependencia para la que trabajan.

Los servidores públicos deben administrar sus organizaciones tomando en cuenta: la rendición de cuentas de los servidores públicos ante el ministro; el deber de todo funcionario de desempeñar las funciones públicas de manera razonable y con apego a la ley; el deber de apegarse a la ley, incluyendo las obligaciones que establecen la ley y los tratados internacionales, y la defensa de la administración de justicia, y las normas éticas que rigen a las diferentes profesiones.

La Constitución Política del Ecuador de 1998 al respecto dispone: "*El derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados de óptima calidad, a elegirlos con*

*libertad así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características*<sup>22</sup>.

Los servidores públicos deben conducirse con integridad, imparcialidad y honestidad, y manejar los asuntos del público con simpatía, eficiencia, rapidez, y sin prejuicios ni malos manejos. Deben asimismo esforzarse por garantizar el uso apropiado, eficaz y eficiente de los fondos públicos.

Al mismo tiempo, los servidores públicos deben estar siempre conscientes de que sus ministros también tienen deberes y son responsables de diversas maneras: los ministros deben rendir cuentas ante los representantes electos del pueblo a través de la Legislatura; los ministros tienen el deber de proporcionar tanto a la Legislatura como al público en general la información lo más detallada posible sobre sus políticas, decisiones y acciones, y no deben ni engañarlos ni defraudarlos.

Experiencias en todo el mundo ha demostrado que la generación y uso de la información sobre el desempeño de los servicios públicos realizados por el gobierno y los actores no gubernamentales pueden conducir a una mejora sustancial de la transparencia pública y rendición de cuentas que a su vez fomenta la adherencia a los estándares de mayor calidad en la prestación de servicios.

A diferencia de los enfoques convencionales que dependen de expertos externos para medir la calidad y el rendimiento frente a un conjunto predeterminado de indicadores, el monitoreo participativo y evaluación tratan de involucrar a los miembros del público, no sólo en proporcionar información, sino también participando activamente en la planificación y ejecución de la evaluación.

### **1.2.1. El servidor público.**

La administración pública dentro del Estado, necesita para cumplir su fin, con entes humanos que tengan voluntad, inteligencia y capacidad física para el efecto. De donde, el talento humano representa el complemento imprescindible o la materia prima de toda organización administrativa. Se necesitan de mujeres y hombres que puedan proporcionar tales medios a todas aquellas personas jurídicas. Las personas por lo

---

<sup>22</sup>Constitución Política. Ed. Legales. 1998. Quito-Ecuador. Art. 23.

tanto son los intermediarios entre en servicio el Estado y sus conciudadanos para prestar el Servicio Público y se llaman servidores públicos.

El servidor público es un *“recurso humano calificado que prestan servicios personales a la administración central, institucional o seccional para satisfacer necesidades generales. Los servidores públicos se los ha llegado a identificar como “funcionarios” y “empleados”.*”<sup>23</sup>

Al Funcionario Público, entendemos como *“una persona natural que ejerce constitucional, legal y reglamentariamente una “función”, y que se encuentra investido de un poder de decisión y de mando”*<sup>24</sup>.

Por Empleado, entendemos a toda *“persona natural, que debido a la jerarquía administrativa cumple órdenes de los funcionarios mediante la ejecución de determinadas actividades”*.<sup>25</sup>

En sí, un *“servidor público es toda persona natural legalmente nombrada para prestar servicios remunerados en instituciones de Derecho Público o de instituciones del Derecho Privado, con finalidad social o pública”*.<sup>26</sup>

La Constitución de la República, sobre los servidores públicos, expresa:

**“Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.**

*Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.*

*Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.*

---

<sup>23</sup>Jorge Zavala Egas, Derecho Administrativo, t. I, Guayaquil, Edino, 2005, Pág. 93.

<sup>24</sup>JARAMILLO Ordóñez. Herman, “Manual de Derecho Administrativo”, Editorial UNL, 1992, Pág. 87.

<sup>25</sup>PINOS Manzano Inés, “Tesis de Maestría en Derecho Procesal, el Procedimiento Administrativo para el Sector Minero, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2008. Pág. 87.

<sup>26</sup>Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Ed. legales. 2003. Quito-Ecuador. Art. 2.



*La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.”<sup>27</sup>*

En nuestro país, de acuerdo a la norma citada, se consideran como servidores públicos a quienes laboran para la administración pública y cuya función es la de brindar servicios públicos a todos los ecuatorianos.

“Servidor público es una persona que brinda un servicio de utilidad social. Esto quiere decir que aquello que realiza beneficia a otras personas y no genera ganancias privadas (más allá del salario que pueda percibir el sujeto por este trabajo).

Los servidores públicos, por lo general, prestan servicios al Estado. Las instituciones estatales (como hospitales, escuelas o fuerzas de seguridad) son las encargadas de hacer llegar el servicio público a toda la comunidad.

El servidor público suele administrar recursos que son estatales y, por lo tanto, pertenecen a la sociedad. La malversación de fondos y la corrupción son delitos graves que, cometidos por un servidor público, atentan contra la riqueza de la comunidad.”<sup>28</sup>

### **1.3. La potestad administrativa.**

La Administración Pública para ejecutar y desarrollar las actividades regladas y discrecionales y lograr los fines que persigue el Estado, goza de ciertas potestades que se caracterizan por ser “inalienables, intransferibles, imprescriptibles e irrenunciables; es decir, que no se las puede enajenar, transferir, prescribir y renunciar las facultades. Las potestades son prerrogativas inherentes a la propia administración”<sup>29</sup>.

Según Ruy Díaz, la Potestad Administrativa es la “Potestad que se relaciona con el poder público que detentan las autoridades del Estado para el gobierno de una Nación o para alcanzar el cumplimiento de las leyes y garantizar el orden público”<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Constitución de la República. Obra Citada. Art. 229.

<sup>28</sup> [definicion.de/servidor-publico/](http://definicion.de/servidor-publico/)

<sup>29</sup> GRANJA. Nicolás. Obra Citada. Pág. 136.

<sup>30</sup> DIAZ, Ruy. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Ed. Lumbargo. Pág. 301.

No se puede confundir “poder” con “potestades”. “El poder es un atributo exclusivo y único del Estado; y, la potestad un privilegio de la administración”<sup>31</sup>. Entre las principales potestades de la Administración tenemos: la reglamentaria, la de mando, la ejecutiva, la jurisdiccional y la sancionadora.

La Potestad Reglamentaria, “es la facultad constitucional y legal que tiene la Administración Pública para dictar reglamentos, estatutos y gobernar bajo el imperio de normas jurídicas generales”<sup>32</sup>.

La Potestad de Mando “constituye la expresión directa del principio de autoridad que goza la administración en el ejercicio de sus funciones”<sup>33</sup>. El mando significa dar órdenes e instrucciones oportunas y convenientes y exigir su cumplimiento. Por medio de órdenes se ejerce el principio de autoridad y por medio de instrucciones se fijan procedimientos para garantizar la eficacia del servicio.

La Potestad Ejecutiva, “es la facultad y competencia que tiene la Administración Pública para hacer efectivos sus actos”<sup>34</sup>. Por medio de esta potestad se pasa de la palabra a la acción o de la teoría a la práctica. Esta prerrogativa es la manifestación real del poder de mando. Por medio de esta potestad la Administración ejecuta las resoluciones adoptadas valiéndose aún de medidas coercitivas propias e impropias.

La Potestad Jurisdiccional “se caracteriza porque los funcionarios de la Administración obran relativamente como jueces”<sup>35</sup>. Confiere a la administración atribuciones para obrar dentro de la esfera de su competencia.

La Potestad Sancionadora, le da a la “administración facultades para imponer sanciones predeterminadas por la Ley”<sup>36</sup>. Esta potestad es uno de los medios de que se sirve la administración para mantener el acatamiento a las normas jurídicas, restaurar el orden jurídico lesionado y evitar que prevalezcan actos contrarios a la Ley. Las sanciones pueden ser: administrativas, civiles y penales.

---

<sup>31</sup> CALDERA Delgado, Hugo. Manual de Derecho Administrativo, Chile, 1979, pág. 302.

<sup>32</sup> AMATUCI Andrea. Tratado de Derecho Tributario. Tomo Segundo. 2001. Ed. Temis. Bogotá-Colombia. Pág. 13.

<sup>33</sup> DIAZ, Ruy. Obra citada. Pág. 302.

<sup>34</sup> Tania Piedra Bravo UNL2013.

<sup>35</sup> JARAMILLO, Ordoñez. Hernán. Dr. Obra citada. Pág. 36.

<sup>36</sup> JARAMILLO, Ordoñez. Hernán. Dr. Obra Citada. Pág. 75.

En si la potestad administrativa se la entiende como el ejercicio del poder que realizan los órganos de la Administración Pública para tomar sus decisiones y alcanzar sus objetivos y fines.

Según el Dr. Jaramillo Ordóñez, entre las principales potestades de la Administración tenemos las siguientes:

**Potestad Reglamentaria:** *“Es la facultad constitucional y legal que tiene la Administración Pública para dictar reglamentos, estatutos y gobernar bajo el mando de normas jurídicas legalmente establecidas.”*<sup>37</sup>

**Potestad de Mando:** *“El mando significa dar órdenes e instrucciones oportunas y convenientes y exigir su cumplimiento; a través de las cuales se ejerce el principio de autoridad y por medio de instrucciones se fijan procedimientos para garantizar la eficacia del servicio” [...]. “El mando es el ejercicio de la autoridad respecto de cada función”*<sup>38</sup>.

**Potestad Ejecutiva:** *“Es la facultad y competencia que tiene la Administración Pública para hacer efectivos sus actos”*<sup>39</sup>.

**Potestad Jurisdiccional:** Esta se caracteriza porque los funcionarios de la Administración obran relativamente como jueces.

**Potestad Sancionadora:** *“Es uno de los medios de que se sirve la administración para mantener el acatamiento de las normas jurídicas, restaurar el orden jurídico lesionado y evitar que prevalezcan actos contrarios a la Ley. Las sanciones pueden ser: administrativas, civiles y penales.”*<sup>40</sup>

#### **1.4. La competencia administrativa.**

"La autoridad administrativa, actúa en una situación de privilegio respecto del administrado, haciendo efectiva una situación de subordinación respecto a él. En consecuencia, la Administración posee un conjunto de potestades que de las cuales puede hacer respecto del administrado a fin de asegurar el cumplimiento de sus finalidades.

Para ello, debe tenerse en cuenta un conjunto de principios de la actuación administrativa, a fin de asegurar que dicha actuación se ajuste a derecho. La Ley

---

<sup>37</sup> JARAMILLO, Ordoñez. Hernán. Dr. Obra Citada. Pág. 83.

<sup>38</sup> REYES PONCE, Agustín, ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, México, 1987. pág. 35

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> JARAMILLO, Ordoñez. Hernán. Dr. Obra Citada. Pág. 87

establece fundamentalmente cuales son las atribuciones de las que goza la entidad respectiva, lo cual se conoce en el ámbito administrativo como COMPETENCIA.”<sup>41</sup>.

El Dr. Herman Jaramillo Ordóñez, conceptualiza a la competencia como: “*La facultad que la Ley concede al administrador para obrar dentro de las esferas de sus atribuciones. Cabe decir, es la capacidad legal que tiene el funcionario para conocer un asunto determinado*”<sup>42</sup>.

“*En su acepción político-administrativa, es el cúmulo de poderes y atribuciones jurídicamente delimitados que las leyes asignan al titular de un órgano estatal y en razón de los cuales los actos ejecutados por éste son imputables al Estado. Los tratadistas del derecho administrativo suelen describir la competencia como la aptitud de obrar que tienen los titulares de los órganos estatales*”<sup>43</sup>.

Para el profesor Roberto Dromi conceptúa la competencia como: “La esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo”<sup>44</sup>.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, determina:

“**Art. 84.- Competencia:** *La competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto.*

**Art. 85.- “RAZONES DE LA COMPETENCIA.-** *La competencia administrativa se mide en razón de:*

- a) La materia que se le atribuye a cada órgano, y dentro de ella según los diversos grados;*
- b) El territorio dentro del cual puede ejercerse legítimamente dicha competencia; y,*
- c) El tiempo durante el cual se puede ejercer válidamente dicha competencia”.*

---

<sup>41</sup> <http://www.buenastareas.com/ensayos/Las-Competencias/657619.html>

<sup>42</sup> Herman Jaramillo Ordóñez, *Obra Citada*, 1986, pág. 50.

<sup>43</sup> BORJA. Rodrigo. *Obra Citada*. Pág. 131.

<sup>44</sup> José Roberto Dromi, *Obra Citada*, 1987, pág. 115.

*Art. 86.- "PRESUNCIÓN DE COMPETENCIA.- Si alguna norma atribuye competencia a la Administración Pública Central, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de tramitar y resolver las peticiones o imputaciones correspondientes a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio y, de existir varios de éstos, al superior jerárquico común.*

*Los órganos administrativos serán competentes para resolver todos los asuntos y adoptar todas las medidas y decisiones que las consideren razonablemente necesarias para cumplir con sus objetivos específicos determinados en la Ley no obstante que dichos asuntos, medidas y decisiones no hayan sido expresa y detalladamente a ellos atribuidos".*

*Art. 87.- "INCOMPETENCIA.— Cuando un órgano administrativo se estime, fuera de toda duda razonable, incompetente para el conocimiento y resolución de un asunto remitirá todo lo actuado al órgano que estime competente, sin perjuicio de que los interesados puedan petitionar la inhibición del órgano que estimen incompetente o recurran, peticionándola, al que consideran competente, siempre que dichos órganos no estén en relación de jerarquía"*

*Art. 88.- "COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO.- Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, sea de oficio o de instancia del interesado se expedirán por el órgano competente y acorde al procedimiento establecido."<sup>45</sup>*

A ningún funcionario público le es lícito hacer algo para lo cual no esté explícita y previamente autorizado por la ley. La voluntad del titular de un órgano oficial vale como voluntad estatal y sus actos vinculan al Estado siempre que se realicen dentro de la esfera de su competencia. Las atribuciones de los funcionarios del Estado pertenecen al derecho público y, en consecuencia, no pueden rebasar los límites de la ley. Es bien conocido el principio de que, en este campo, no se puede ir más allá de lo que la ley autoriza, así como en el del derecho privado está permitido hacer todo lo que no esté expresamente prohibido.

Cada titular de un órgano estatal tiene su propia competencia, o sea su acervo de atribuciones y facultades jurídicamente demarcadas. No le es permitido invadir las competencias de otro. Con todo, hay materias de competencia exclusiva de un órgano,

---

<sup>45</sup> Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Ed. Legales. 2008. Quito-Ecuador. Varios artículos.

en el que éste por sí solo es suficiente y no requiere la cooperación de otro u otros para que sus actos tengan plena validez jurídica, y también materias de competencia concurrente para cuya gestión se requiere la intervención simultánea o consecutiva de más de un órgano estatal a fin de que las decisiones tengan eficacia jurídica.

El Dr. Jorge Zavala Egas al respecto manifiesta que: *“La competencia administrativa está distribuida de la siguiente manera: a) la materia, esto es los intereses públicos que deben satisfacerse: salud, educación, transporte, minería, etc., b) el territorio determina el lugar donde puede y debe actuar el órgano atribuido de potestades públicas: a nivel nacional, provincial, municipal, parroquial y c) el tiempo es decir el lapso durante el cual es válido el ejercicio de la competencia”*<sup>46</sup>.

La Ley de Modernización del Estado, con relación a la competencia, norma:

*“Art. 8.- RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS.- Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad propia y en sus relaciones recíprocas, deberán respetar las competencias de las otras administraciones y prestar, en su propia competencia, la cooperación que las demás recabaren para el cumplimiento de sus fines.*

*Art. 40.- RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL EJECUTIVO.- Dentro de los límites que impone la Constitución Política, declarase de competencia exclusiva del Ejecutivo, la regulación de la estructura, funcionamiento y procedimiento de todas sus dependencias y órganos administrativos”.*

*Art. 57.- INDELEGABILIDAD.- En ninguna circunstancia serán delegables las competencias constitucionales del Presidente y Vicepresidente de la República.”*<sup>47</sup>

Todo esto nos da a entender que la competencia administrativa es la aptitud legal expresa que tiene un órgano para actuar, en razón del lugar o territorio, la materia, el grado, la cuantía y/o el tiempo. Se entiende por competencia, entonces, el conjunto de atribuciones de los órganos y entes que componen el Estado, las mismas que son precisadas por el ordenamiento jurídico. La importancia de la competencia es tal, que sin ella el acto administrativo deviene en nulo.

---

<sup>46</sup> Jorge Zavala Egas, op. cit., 2005, pág. 176.

<sup>47</sup> Ley de Modernización del Estado. Ed. Legales. 2008. Quito-Ecuador. Varios Artículos.

No debemos olvidar que la competencia administrativa es, además de una legitimación jurídica de su actuación, un mecanismo de integración de las titularidades activas y pasivas asignadas a la actividad determinada, sean estas potestades o sean más bien deberes públicos y obligaciones. Asimismo, toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentran comprendidas dentro de su competencia, distribución que es realizada entre los diversos órganos que componen a aquella.

La competencia administrativa opera en términos de jerarquía entre los órganos administrativos que componen la Administración Pública. La competencia asignada a un ente administrativo le corresponde en un nivel determinado dentro del organigrama del mismo, en términos de materia, grado y territorio. A su vez, se encuentra proscrita, en principio, la posibilidad de intervención de una autoridad administrativa en la competencia de otra, aun cuando aquella sea superior jerárquico de la primera, salvo que se haya autorizado legalmente la avocación.

### **1.5. La decisión administrativa.**

*“Desde el punto de vista de la administración la decisión es la potestad que posee el representante legal de un órgano de la Administración Pública para poner en práctica el principio de autoridad y resolver por medio de órdenes e instrucciones claras, precisas, concretas, oportunas y convenientes un problema de la realidad”<sup>48</sup>.*

En sí, se la puede considerar como una disposición administrativa que es obligatoria en todos sus elementos.

En relación con las decisiones del Presidente de la República, el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, norma:

*“Art. 11.- ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:*

*“f) Adoptar sus decisiones de carácter general o específico mediante Decretos Ejecutivos”.*

---

<sup>48</sup>[www.administrativa.com](http://www.administrativa.com)

*Art. 123.- LIMITACIONES.- La administración no podrá expedir disposiciones o tomar decisiones contrarias a las leyes ni regularlas, salvo la potestad reglamentaria que la ejerce el Presidente de la República.*

*Art. 126.- OBLIGACIONES DE RESOLVER.- La administración está obligada a resolver en forma expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio y cuya apertura y resolución afecte a los ciudadanos”.*<sup>49</sup>

La decisión administrativa “es una declaración de la voluntad soberana de un funcionario de la Administración Pública, que en ejercicio de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias, crea, modifica, reconoce o extingue derechos u obligaciones de las personas naturales o jurídicas”<sup>50</sup>. Esas decisiones de la administración pública, se expresan por medio de:

**a) Actos administrativos:** “Acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata”<sup>51</sup>. “Los actos administrativos son eminentemente resolutorios, desde su concepto mismo, pues, son los que producen efectos jurídicos individuales en forma directa y por lo tanto, ponen fin a un procedimiento administrativo, esto es, causan estado; mientras que, los actos de simple administración se encuentran también definidos el ERJAFE y no ponen fin a ningún procedimiento administrativo”<sup>52</sup>.

El acto administrativo de acuerdo a las definiciones emitidas es una declaración unilateral de voluntad que expresa la administración pública y que genera efectos jurídicos directos e inmediatos. Por medio de los actos administrativos la administración tiende a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.

**a) 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

---

<sup>49</sup> Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Obra Citada. Varios artículos.

<sup>50</sup> [www.silencio\\_administrativo.com](http://www.silencio_administrativo.com)

<sup>51</sup> Agustín Gordillo, El Tratado de Derecho Administrativo, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, pág.

30.

<sup>52</sup> Jorge Zavala Egas, Derecho Administrativo, t. I, Guayaquil, Edino, 2005, pág. 182.



*administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia*<sup>53</sup>.

El profesor Herman Jaramillo Ordóñez manifiesta: *“Son las actividades legales de carácter consultivo y preparatorio que se ejecutan de forma interna o entre órganos del sector público, semipúblico o privado con finalidad social o pública, que sirven de instrumentos vinculantes para preparar y expresar la voluntad administrativa, como acontece con los requerimientos de informes, dictámenes y otros hechos, que al momento de presentarlos y ser aprobado por las autoridades de los órganos de la función administrativa producen efectos jurídicos para los administrados*”<sup>54</sup>.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, sobre los actos de simple administración los define:

*“Art. 70. Actos de simple administración.- Son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta, en vista de que, sólo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia”*.<sup>55</sup>

**b) Hechos administrativos:** *“Es todo suceso o acontecimiento externo que se vincula con el derecho, ejecutado con o sin la concurrencia de la voluntad de los órganos de la Función Administrativa que, al igual que el acto jurídico, produce consecuencias jurídicas, como la creación, modificación extinción de derechos y obligaciones...”*<sup>56</sup>

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, sobre el hecho administrativo lo define:

**“Art. 78.- HECHO ADMINISTRATIVO.- El hecho administrativo es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en**

---

<sup>53</sup> ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, QUITO, EDITORIAL CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, 2011 ART. 78

<sup>54</sup> Herman Jaramillo Ordóñez, La Justicia Administrativa, el Procedimiento y el Proceso Contencioso Administrativo, Loja, Ofeset Grafimundo, 2003, pág. 3.

<sup>55</sup> ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. Obra Citada. Art. 70.

<sup>56</sup> Herman Jaramillo Ordóñez, obra citada, 2003, pág. 4.

*ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, ya sea que medie o no una decisión de acto administrativo previo.”*<sup>57</sup>

**b) Contratos administrativos:** *“Es el que celebra la administración con un particular para la ejecución de un fin de carácter público”*<sup>58</sup>.

De acuerdo al tratadista Dr. Herman Jaramillo, sobre los contratos administrativos manifiesta:

*“Para lograr el cumplimiento satisfactorio del objeto de contratación, los actos precontractuales y contractuales, comunes y especiales que establece la Ley de Contratación Pública, tiene que ser transparente, válidos perfectos, sin vicios éticos y jurídicos que los invalide. En las etapas de la adjudicación, ejecución, recepción y liquidación de un contrato, contratantes y contratistas tienen que actuar con eficiencia, lealtad, buena fe y respondan civil y penalmente por acción u omisión de los procesos de contratación”*<sup>59</sup>.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva prescribe:

*“Art. 75.- Contratos administrativos. Es todo acto o declaración multilateral o de voluntad común, productor de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa. Su regulación se regirá por las normas legales aplicables”*.<sup>60</sup>

**b) Reglamentos administrativos:** *“Es el instrumento técnico que contiene disposiciones legales administrativas, expedidas por el órgano competente de la función Ejecutiva, destinadas a regular las actividades administrativas, previo estudios e informes que justifiquen su legalidad, legitimidad y oportunidad, para prever un eficiente servicio público.”*<sup>61</sup>

La decisión administrativa, paso por medio de actos administrativos, que la perfeccionan, así:

---

<sup>57</sup> ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, QUITO, EDITORIAL CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, 2011 ART. 78.

<sup>58</sup> WILCHEZ MARTÍNEZ SOLÓN, *Manual de Derecho Administrativo General*, 3ra. Ed., Bogotá, 1974, pág. 300.

<sup>59</sup> JARAMILLO ORDÓÑEZ, HERMAN, *Manual de Contratación Pública*, LOJA, UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA, 1996, pág. 1.

<sup>60</sup> ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. OBRA CITADA. ART. 75.

<sup>61</sup> CHAMORRO ESPINOSA, DIEGO. DICCIONARIO TERMINOLÓGICO JURÍDICO ADMINISTRATIVO, FINANCIERO Y CONTABLE. PÁG. 127.

El primer acto administrativo que da inicio a la decisión administrativa se lo denomina **Preparatorio o Interlocutorio**, el cual, *“es aquel que se emite para formar el procedimiento, para iniciar el trámite de formación de la decisión administrativa; son previos a la expresión de la voluntad administrativa. Sirven para que el administrador encuentre la verdad material del asunto a fin de precautelar la legalidad del acto administrativo a emitirse finalmente”*<sup>62</sup>

Dentro de la decisión administrativa, también puede complementarse un **Acto Administrativo Complementario**, *“es aquel que abona al cumplimiento de la voluntad administrativa ya que está vinculado a ésta, para permitir su plena eficacia y legitimidad. Su razón de ser presupone la existencia de un acto administrativo formador definitivo de la voluntad pública; la cual por alguna causa puede ser objetada por lo que es indispensable complementarlo para junto con el principal tornarlo eficaz”*<sup>63</sup>.

Realizado todos estos pasos, viene el **Acto Administrativo Perfecto** dentro de la decisión administrativa, el cual se entiende como *“aquella voluntad administrativa que ha sido emitida acatando los procedimientos, formalidades y exigencias legales; esto es cuando de modo incontrastable se aprecia jurídicamente que tiene todos los elementos constitutivos de la decisión administrativa”*<sup>64</sup>.

Por último para culminar con la decisión administrativa, se llega al **Acto Administrativo Definitivo**, que es *“aquel por el cual la administración concluye un procedimiento que está para su conocimiento y decisión; termina con la capacidad administrativa para pronunciarse sobre un asunto”*<sup>65</sup>

Es necesario recalcar la **Presunción de Ejecutividad**, que se la considera como *“la obligatoriedad que tiene la autoridad de hacer cumplir la decisión administrativa extendiéndose a los particulares a los cuales el acto administrativo va dirigido”*<sup>66</sup>. Desde que se inicia el acto administrativo preparatorio hasta el acto administrativo definitivo, la decisión administrativa causa estado.

---

<sup>62</sup> CHAMORRO ESPINOSA, DIEGO. Obra Citada. Pág. 28.

<sup>63</sup> Ídem.

<sup>64</sup> Ídem.

<sup>65</sup> Ídem.

<sup>66</sup> CHAMORRO ESPINOSA, DIEGO. Obra Citada. Pág. 29.

Los actos administrativos que causan estado, dictados por autoridad competente, que deciden sobre el fondo de una cuestión planteada, una vez agotados todos sus recursos dentro del procedimiento administrativo, tienen fuerza ejecutoria. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, norma:

*“Art. 5.- Las resoluciones administrativas causan estado cuando no son susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa, sean definitivas o de mero trámite, si éstas últimas deciden, directa o indirectamente, el fondo del asunto de modo que ponga término a aquélla o haga imposible su continuación”.*<sup>67</sup>

La decisión administrativa causa estado desde que se hace conocer al administrado el fondo de la cuestión planteada y una vez resuelta no es susceptible de recurso alguno. Al encontrarse firme y definitivo un acto administrativo se habla de la decisión administrativa que causa estado con fuerza obligatoria.

Por ultimo no debemos olvidar que la decisión administrativa lleva consigo la voluntad de la Administración Pública. La voluntad es válida cuando es emitida por autoridad competente y tiene el propósito de establecer un vínculo jurídico, *“en un sentido ético, la voluntad es la actitud o disposición moral para querer algo”*<sup>68</sup>. Ese querer hacer algo en la administración pública, es dar un servicio de calidad a sus usuarios, a los ecuatorianos

## **1.6. La cosa juzgada**

Puede definirse la cosa juzgada, como *“la inmutabilidad del mandato que nace de una sentencia”*<sup>69</sup>.

*“La cosa juzgada del latín res iudicata es el efecto impeditivo que, en un proceso judicial, ocasiona la preexistencia de una sentencia judicial firme dictada sobre el mismo objeto. Es firme una sentencia judicial cuando en derecho no caben contra ella medios de impugnación que permitan modificarla. Este efecto impeditivo se traduce en el respeto y subordinación a lo decidido sobre lo mismo, en un juicio anterior. Por ello también se le define como la fuerza que atribuye el derecho a los resultados del proceso. Habitualmente se utiliza como un medio de defensa frente a una nueva*

---

<sup>67</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ed. Legales. Quito-Ecuador. 2008. Art. 5.

<sup>68</sup> CHAMORRO ESPINOSA, DIEGO, Obra citada, pág. 128.

<sup>69</sup> BORJA, Rodrigo. Obra Citada. Pág. 326.

*demanda planteada sobre idéntico objeto que lo fue de otra controversia ya sentenciada, y que le cierra el paso.*<sup>70</sup>

La cosa juzgada tiene efecto de sentencia y la vincula con la declaración del derecho reconocido en la misma. La cosa juzgada vale como mandato que contiene una voluntad imperativa del Estado, pero esta eficacia no puede por sí misma impedir a un juez posterior, investido también él de la plenitud de los poderes ejercitados por el juez que ha dictado la sentencia, examinar de nuevo el caso decidido y juzgar de un modo diferente.

*“La cosa juzgada es una de las herramientas procesales que buscan la consecución de la idea de certeza y convencimiento en el sistema jurídico”*<sup>71</sup>. Podemos definir a esta institución como la imposibilidad de discutir en un procedimiento judicial un asunto que previamente ya fue resuelto en otro proceso anterior.

En cambio, la cosa juzgada administrativa es la *“sentencia ejecutoriada dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso—Administrativo de la Corte Superior o de la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia, que adquiere las características de resolución firme, inamovible e irrevocable para que se cumpla en la propia sede administrativa”*<sup>72</sup>.

Para que este enunciado general sea válido y encontrarnos frente a un verdadero caso de cosa juzgada son necesarios los elementos de **identidad subjetiva**, que se la considera como la intervención de las mismas partes procesales, y el otro elemento el de **identidad objetiva**, El objeto del juicio es la misma cosa, cantidad o hecho fundamentada en la misma causa, razón o derechos.

De manera alguna la cosa juzgada atenta contra el derecho de defensa o de acción que se refleja en la facultad de ejercer cierto recurso ante una sentencia insatisfactoria, puesto que dichos derechos se encuentran plenamente vigentes antes que la sentencia adquiera la calidad de ejecutoriada, de esta manera se evitan situaciones de indefensión que vulnerarían los derechos de las partes procesales. Es

---

<sup>70</sup> BORJA, Rodrigo. Obra Citada. Pág. 325.

<sup>71</sup> Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia, Expediente No. 506, Primera Sala, R.O. 2, 13-VIII-96.

<sup>72</sup> JARAMILLO, Herman Dr. Obra Citada. Pág. 64.

necesario aclarar que antes, durante y hasta que el fallo adquiriera firmeza, la presunción de inocencia se mantiene de forma integral.

La decisión administrativa que causa estado es diferente a cosa juzgada administrativa. En el primer caso, la decisión adquiere fuerza de ley en la propia sede administrativa, una vez que se hayan agotado toda clase de reclamos o recursos propuestos por los administrados. En el segundo caso, la decisión adquiere fuerza de ley cuando existe sentencia ejecutoriada. La sentencia de conformidad con el Art. 269 del Código de Procedimiento Civil “es la decisión del juez acerca del asunto o asuntos principales”.

Mediante la sentencia que pasa por autoridad de “cosa juzgada” se pone fin a un problema o a un conflicto de carácter administrativo.

**CAPITULO II**  
**SILENCIO ADMINISTRATIVO**

## 2.1. El silencio administrativo.

El Silencio Administrativo es una figura jurídica, la cual permite, que cuando se presente inactividad por falta de resolución en un procedimiento administrativo, se impute a la administración de que se trata de un acto administrativo presunto, que tendrá la condición de verdadero acto, en caso de que las reglas del silencio lo configuren como estimatorio y que, por el contrario, será mera ficción jurídica, si se configura como desestimatorio.

El silencio administrativo es una de las formas de extinción de los procedimientos administrativos. La característica principal 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.

“La Ley señala estrictamente los casos en que 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>73</sup>

### 2.1.1. Concepto.

El Silencio Administrativo es *“la aceptación tácita a solicitudes o reclamos de particulares presentadas a conocimiento de la administración pública”*<sup>74</sup>. *“El silencio administrativo es el acto administrativo de control que se produce con posterioridad a la emisión del acto controlado.”*<sup>75</sup>

El tratadista Manuel García Cobaleda, se refiere a: *“El silencio administrativo es el nombre que en Derecho Administrativo recibe el hecho de que una Administración pública no responda a una solicitud o a un recurso en el plazo que tiene establecido para ello. Da lugar a un acto administrativo presunto. El silencio administrativo da*

---

<sup>73</sup> Dr. Galo Cárdenas denominada: “La ejecución del silencio administrativo en Ecuador”.  
<http://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/el-silencio-administrativo.html>

<sup>74</sup> GRANJA Galindo, Nicolás. Obra Citada. Pág. 167.

<sup>75</sup> ANBAR. Diccionario Jurídico con legislación ecuatoriana. Fondo de la cultura ecuatoriana. 1999. Tomo V. Pág. 189.



*origen por tanto a un acto presunto, el cual tiene a su vez el mismo valor que si hubiese respondido expresamente la Administración. Supone por tanto una garantía para el interesado, que, o bien puede considerar estimada su petición (silencio positivo), o denegada por silencio administrativo. De esta forma, se impide que, con el fin de evitar un probable recurso, la Administración no emita ninguna resolución, y tenga al ciudadano esperando eternamente*<sup>76</sup>.

Como acto presuntivo, el silencio administrativo tiene la capacidad de interpretarse como positivo la respuesta de la administración, el cual tiene una función primordial, agilizar los pedidos de los que recurren a la administración pública, y, de esta manera evitar retardos en el manejo de la administración de la cosa pública.

Julio Comadeira, se expresa *“Puede considerarse el silencio administrativo en su vertiente de sanción a la Administración negligente que incumple los plazos de resolución de los procedimientos administrativos*<sup>77</sup>.

*“El silencio administrativo es el acto administrativo de control que se produce con posterioridad a la emisión del acto controlado.”*<sup>78</sup>.

El silencio suple a la decisión. Ante la imposibilidad material de que la administración resuelva positiva o negativamente, reclamos, peticiones, quejas, recursos, consultas, formuladas por los particulares, y ante la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza de sus derechos, derivados de las relaciones con los órganos de la administración, la doctrina y algunas legislaciones han previsto el remedio del “silencio administrativo”.

En virtud de esta doctrina, y a efectos de dar solución a un reclamo o a un pedido, se entiende que la petición ha sido considerada favorablemente. Al producirse el “silencio” se pone al descubierto la desidia, la dejadez, el descuido y la deficiencia administrativa. Ante la incertidumbre e inactividad de la administración se presume en favor del administrado que la petición ha sido aprobada o resuelta.

---

<sup>76</sup>García Cobaleda, Manuel; “Comentarios del Procedimiento Administrativo”. Editorial Tirant Lo Blanch. Madrid. 2003. p. 148.

<sup>77</sup> COMADEIRA Julio; “Derecho Administrativo”, Ed. Lexis Nexis Abeledo-Perrot, 2da. Edición. Tomo I, Buenos Aires, Argentina. 2003. p. 356.

<sup>78</sup> ANBAR. Obra Citada. Pág. 189.

El silencio administrativo opera como un mecanismo que permite, en caso de inactividad por falta de resolución en procedimientos administrativos, imputar a la administración de que se trata un acto administrativo presunto, que tendrá la condición de verdadero acto, en caso de que las reglas del silencio lo configuren como estimatorio y que, por el contrario, será mera ficción jurídica, si se configura como desestimatorio.

En sí, se considera el Silencio Administrativo como “*la aceptación tácita a solicitudes o reclamos de particulares presentadas a conocimiento de la administración pública*”<sup>79</sup>.

### **2.1.2. Clasificación.**

Los conceptos del silencio administrativo transcritos, constatan la producción de efectos completamente diferentes ante la inactividad de la Administración. Esto, como ya mencione, no va en detrimento de la común naturaleza del silencio administrativo, sino que se explica por las diversas finalidades que se buscan mediante tales efectos.

*“Estos consisten, por una parte, en permitir al particular afectado el acceso a la instancia procesal siguiente, sea ésta administrativa o jurisdiccional (contencioso-administrativo), mediante la negativa ficticia de su solicitud o la atribución ex-lege de dicha facultad de acceso; por otra parte estiman aprobada la solicitud del particular, otorgando un estatus que no puede ser desconocido por la Administración sino mediante los mecanismos formales de revisión de actos administrativos, esto por cuanto se estima que el silencio positivo vale como un acto, que sus efectos equivalen al surgimiento de un acto.”*<sup>80</sup>

Esta diferencia radical nos obliga a profundizar en la clasificación del silencio administrativo, transversalmente reconocida por la doctrina, entre silencio negativo y silencio positivo.

---

<sup>79</sup> GRANJA Galindo, Nicolás. Obra Citada. Pág. 167.

<sup>80</sup> Bartra Caveró. José, El silencio administrativo, Editorial Rodhas S.A.C, Lima, segunda edición, abril 2008, pág. 78.

### **a. Silencio administrativo negativo**

El concepto original del silencio administrativo 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, que de no darse el silencio negativo, generaría la indefensión del administrado ante la indolencia de la administración”*<sup>81</sup>.

*“El silencio administrativo negativo o llamado también desestimatorio es no pronunciarse dentro de un determinado plazo acerca de algo solicitado, por lo cual la ley le da efecto desestimatorio a la petición. Si la administración no resuelve una petición del administrado su abstención o silencio equivale por mandato de la ley a una denegación o negativa.”*<sup>82</sup>

El silencio negativo, así planteado no era un verdadero acto administrativo de sentidos 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.

### **b. Silencio administrativo positivo**

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.

---

<sup>81</sup> PATIÑO Ledesma. Rodrigo. Régimen Tributario Administrativo. Ed. UTPL. Tomo I. 2004. pág. 227.

<sup>82</sup> MORILLO-Velarde Pérez. José Ignacio, Los Actos Presuntos del Silencio Administrativo, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1995, pág. 137

*“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”<sup>83</sup>.*

Mediante el silencio administrativo positivo, se da un efecto práctico a la garantía o derecho de petición y oportuna respuesta. 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.

Galo Cárdenas en la obra denominada: “La ejecución del silencio administrativo en Ecuador” dice:

*“El silencio administrativo positivo o también llamado estimatorio da lugar al nacimiento de un acto presunto, por cuanto se entiende concedido lo que se ha solicitado. Hay silencio administrativo positivo en los casos en los que la administración calla cuando tiene algo que decir.”*

### **2.1.3. Elementos.**

*“El fundamento del silencio administrativo es lograr que en los casos en que la administración no se pronuncie de dictar una resolución, o no se encuentre al servicio de los administrados o bien la dictación de la resolución no sea dentro de los plazos máximos que establece la ley, ese silencio, esa inactividad será valorada como una decisión para evitar así el quiebre del sistema jurídico-administrativo.”<sup>84</sup>* Es decir su fundamento es lograr que aun en inactividad la Administración cumpla con su deber de poner fin a los procedimientos administrativos para lograr así el acto terminal.

En este caso se entregan dos conceptos de silencio administrativo, estableciendo discrepancias entre uno y otro, ya que uno dice que el silencio administrativo es un hecho jurídico y el otro concepto establece que el hecho jurídico no es el silencio administrativo si no la falta de actividad de la Administración; partiendo de la base que en la inactividad debido a que no hay voluntad, que es uno de los elementos de los actos administrativos por parte de la Administración estaríamos frente a un hecho jurídico.

---

<sup>83</sup> JARAMILLO Ordóñez. Hernán. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Latina. 1986. Pág. 119.

<sup>84</sup> COMADEIRA Julio. Obra Citada. Pág. 172.

No olvidemos que la administración está obligada a dictar resolución expresa, y a notificarla, en el plazo máximo que señale la norma reguladora de cada tipo de procedimiento.

Hay que poner de manifiesto que a los efectos de entender cumplida la obligación de resolver y de notificar en plazo, para evitar que surja el silencio, basta con la notificación defectuosa o el intento de notificación debidamente acreditado. Por último, la obligación de resolver y notificar persiste incluso aunque haya surgido el silencio, si bien con el sentido y limitaciones que más adelante se indica.

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 solos efectos de posibilitar el acceso a los recursos administrativos o jurisdiccionales, según proceda.

*“La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, mientras que la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”<sup>85</sup>. Es más, su distinta naturaleza condiciona también las posibilidades de actuación de la administración una vez que surgen los dos tipos de actos, pues en los casos de estimación por silencio administrativo la resolución expresa posterior a la producción del acto presunto estimatorio sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo, mientras que en los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.*

#### **2.1.4. Consecuencias.**

Los actos administrativos producidos por el silencio administrativo se pueden hacer valer tanto ante la administración pública como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada.

Existe silencio cuando la administración asume una actitud de inercia respecto a una conducta que requiere un pronunciamiento concreto.

---

<sup>85</sup> HERNANDEZ. Enrique Dr. Obra Citada. Pág. 112.

Dr. Galo Cárdenas denominada: “La ejecución del silencio administrativo en Ecuador”; señala que los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa, o, intentarse en forma notificación, sin que la misma se haya producido y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido, que puede solicitarse del órgano competente para resolver.

*“El silencio no es la decisión de la voluntad administrativa, necesariamente querida, sino un hecho negativo. El silencio suple a la decisión. Ante la imposibilidad material de que la administración resuelva positiva o negativamente, reclamos, peticiones, quejas, recursos, consultas, formuladas por los particulares, y ante la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza de sus derechos, derivados de las relaciones con los órganos de la administración, la doctrina y algunas legislaciones han previsto el remedio del “silencio administrativo”.»<sup>86</sup>*

En virtud de esta doctrina, y a efectos de dar solución a un reclamo o a un pedido, se entiende que la petición ha sido considerada favorablemente.

Al producirse el “silencio” se pone al descubierto la desidia, la dejadez, el descuido y la deficiencia administrativa. Ante la incertidumbre e inactividad de la administración se presume en favor del administrado que la petición ha sido aprobada o resuelta.

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. *“Al presumirse que la voluntad del funcionario es negativa, lo que se está haciendo en las legislaciones que optan por el silencio negativo, es allanar el camino para que el administrado que se sienta perjudicado por tal silencio considere su petición fallada de forma negativa y pueda interponer los recursos administrativos necesarios para agotar la vía administrativa en los plazos establecidos por la misma ley para tal fin”<sup>87</sup>.*

---

<sup>86</sup> REYES Ponce, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, Primera Parte. Edt. Limusa, México, 1987, pág. 151.

Portal Murcia ANTONIO FERNÁNDEZ DE BUJÁN DERECHO ADMINISTRATIVO

<sup>87</sup> REYES Ponce, Agustín. Obra Citada, pág. 243.

Como es obvio, si el Estado guarda silencio, jamás podrá demostrarse que se había agotado la instancia administrativa y, en consecuencia, imposible iniciar la acción de interponer el debido recurso de amparo administrativo.

Actualmente, con el reconocimiento pleno del derecho de petición y la obligación de resolver y notificar, ya no hay razón para sostener la tesis del silencio administrativo negativo.

Nuestra legislación consagrado el efecto positivo a la omisión de la Administración en atender las peticiones o reclamos de los administrados y el efecto es considerar las mismas como resueltas a favor de los Administrados, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal del funcionario por cuyo silencio se operó el Silencio Administrativo.

Si nuestro sistema se reglara por la institución del silencio administrativo negativo, equivaldría a desconocer el derecho de pedir y que me resuelvan, y con ello se atentará contra uno de los fundamentos constitucionales del Estado de Derecho.

#### **2.1.5. La ley de modernización del estado.**

Este nuevo concepto de silencio administrativo fue recogido por el artículo 28 de la Ley de Modernización, publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993.

La Ley de Modernización del Estado en su Art. 28 consagra el Derecho de Petición, que establece el derecho de hacer peticiones y de obtener una pronta resolución o respuesta, y que esta resolución debe ser notificada en los plazos establecidos por la ley. Dicha norma consagra:

*“Art. 28.- 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 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 en favor del reclamante*<sup>88</sup>.

El artículo 28 da origen a dos conceptos: a) la obligación de contestar de manera pertinente, lo que da origen al deber de motivación de los actos administrativos, y b) la obligación de resolver y notificar en un plazo adecuado, surgiendo así la teoría del silencio administrativo que constituye una presunción de derecho.

El silencio Administrativo 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 imponer por la tenaz resistencia de directivos y servidores públicos.

*“El silencio administrativo es el acto administrativo de control que se produce con posterioridad a la emisión del acto controlado.”*<sup>89</sup>

No debemos olvidar que *“como premisa principal hay que partir de la obligación que tiene la Administración de resolver expresamente todos los procedimientos que tramite, y, además, notificar en un plazo determinado dicha resolución. El silencio administrativo es una técnica establecida por la ley ante la falta de resolución en plazo de los procedimientos administrativos, mediante la cual se pueden entender estimadas (silencio positivo) o desestimadas (silencio negativo) las peticiones dirigidas a la Administración.”*<sup>90</sup>

El problema del silencio administrativo ha sido objeto de vivas controversias en el campo del derecho y de la doctrina. Existe silencio cuando la administración asume una actitud de inercia respecto a una conducta que requiere un pronunciamiento concreto. El derecho canónico y la filosofía popular han sentado el aforismo de que “quien calla, otorga” pero tal axioma no tiene valor de un principio jurídico en el campo del derecho.

El silencio no es la decisión de la voluntad administrativa, necesariamente querida, sino un hecho negativo. El silencio suple a la decisión. Ante la imposibilidad material de que la administración resuelva positiva o negativamente, reclamos, peticiones,

---

<sup>88</sup> Ley de Modernización del Estado. Ed. Legales. 2008. Quito-Ecuador. Art. 28.

<sup>89</sup> ANBAR. Obra Citada. Pág. 189.

<sup>90</sup> ANBAR. Obra Citada. Pág. 263.



quejas, recursos, consultas, formuladas por los particulares, y ante la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza de sus derechos, derivados de las relaciones con los órganos de la administración, la doctrina y algunas legislaciones han previsto el remedio del “silencio administrativo”.

Con carácter general se establece que, en todos los casos, los interesados pueden entender estimadas sus solicitudes por silencio administrativo (silencio positivo), salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho comunitario europeo establezca lo contrario.

*“Es criterio general que la conformidad o disconformidad a Derecho del acto presunto producido por silencio administrativo, no implica un sentido determinado del silencio. Es decir, si la aplicación de las reglas formales que determinan el sentido del silencio conduce a un acto presunto ilegal, no por ello el silencio varía de sentido.”*<sup>91</sup> En caso de que se produzca un acto presunto ilegal, la administración pública o, en su caso, el particular, debe emplear los mecanismos impugnatorios oportunos contra el acto, que será anulado o nulo. Especialmente, se prevé que son nulos los actos presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

## **2.2. Vacíos jurídicos.**

En la mayoría de las legislaciones, el silencio opuesto a actos o a una interrogación, no es considerado como una manifestación de voluntad, conforme al acto o a la interrogación, sino en los casos en que haya una obligación de explicarse por la ley o por las relaciones de familia, o a causa de una relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes.

Esta regla está sacada del derecho romano: *“Quitacet, non utiquefatetur; sed tamenverumesteum non negare”*<sup>92</sup>; que es lo mismo que decir que el que calla ni otorga ni niega. También fue adoptada por el antiguo derecho español, diciendo la Ley

---

<sup>91</sup> REYES Ponce, Agustín. Obra Citada, pág. 241.

<sup>92</sup> CABANELLAS de Torres. Guillermo. Diccionario de Derecho Romano y Latines Jurídicos. Ed. Heliasta. Pág. 305.

de Partidas: "*El que calla no se entiende que siempre otorga lo que le dicen, maguer non responda; mas esto es verdad que no niega lo que oye*"<sup>93</sup>.

Más la aplicación de esta regla depende absolutamente de la naturaleza de los casos y de las circunstancias. El que calla cuando debe hablar, da a entender que consiente y aprueba; y en tal caso puede decirse que quien calla otorga. "*Si lacuit, decía Paulo, palamesteumvoluisse; patientiaeconsensusinest: quitacet, videturconsentire.*"<sup>94</sup>

A lo largo de la historia el Derecho ha mostrado su preocupación por otorgar un efecto jurídico a la abstención de pronunciamientos o de manifestación de voluntad que puede darse en las relaciones jurídicas. Así por ejemplo, el asignatario constituido en mora de declarar si acepta o repudia una herencia, se entiende que repudia (artículo 1278 del Código Civil); o el caso de falta de contestación a la demanda o de pronunciamiento expreso sobre las pretensiones del actor, se considera negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda (artículo 107 del Código de Procedimiento Civil). La razón, más que justificable para ello, a más de defender los derechos subjetivos.

En el caso del Derecho Administrativo, el problema del silencio administrativo el silencio suple a la decisión. Ante la imposibilidad material de que la administración resuelva positiva o negativamente, reclamos, peticiones, quejas, recursos, consultas, formuladas por los particulares, y ante la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza de sus derechos, derivados de las relaciones con los órganos de la administración, la doctrina y algunas legislaciones han previsto el remedio del "silencio administrativo".

En virtud de esta doctrina, y a efectos de dar solución a un reclamo o a un pedido, se entiende que la petición ha sido considerada favorablemente. Al producirse el "silencio" se pone al descubierto la desidia, la dejadez, el descuido y la deficiencia administrativa. Ante la incertidumbre e inactividad de la administración se presume en favor del administrado que la petición ha sido aprobada o resuelta.

---

<sup>93</sup>Idem.

<sup>94</sup>CABANELLAS de Torres. Guillermo. Obra Citada. Pág. 391.

Debe tenerse presente una primerísima reflexión acerca del aspecto de valor jurídico que encierra el silencio: la abstención del pronunciamiento en que puede incurrir la Administración Pública cuando le ha sido formulada una petición o pretensión (silencio administrativo), implica la violación de un deber de acción, y como tal, una infracción a la Ley. La circunstancia de que el ordenamiento jurídico haya previsto y regulado unas consecuencias para el silencio administrativo, no debe llevarnos a pensar que el mutismo es una alternativa a la decisión expresa, ni que se trata de un modo regular o admitido de concluir los procedimientos administrativos. No olvidemos que la autoridad administrativa tiene el deber de resolver expresamente y conforme a derecho todo aquello que se le plantea, lo cual no se exime, ni por la calidad jurídica que lo que se solicita o pretende, ni por la oscuridad o falta de ley.

Cabe destacar que la ocurrencia del silencio no otorga ni resta ningún derecho del administrado y por ello, como dicen Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, “*se trata de una ficción legal de efectos exclusivamente procesales*”<sup>95</sup>. Este régimen jurídico imperó en nuestro país, hasta la promulgación de la Ley de Modernización del Estado y la Ley 05, del R.O. 396 de 10 de marzo de 1994.

A partir de la vigencia de las mencionadas leyes se generalizó, tanto en materia administrativa general como en materia tributaria, los efectos estimatorios del silencio administrativo para cualquier petición, reclamación o recurso y, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, surge una ficción de acto administrativo en el cual la voluntad de la Administración es suplida por la de la ley, mientras que el administrado adquiere un derecho subjetivo que, en principio, no podría ser desconocido por aquella. Tal acto administrativo, por consiguiente, liga de tal modo a la Administración que está únicamente podría eliminarlo del mundo jurídico o a través de la declaración de lesividad y la formulación de la acción correspondiente ante los tribunales competentes.

La particular problemática de la susodicha generalización del silencio positivo, ha sido objeto de justificadas críticas, no sólo por la amplitud de su aplicación, sino también por la falta absoluta de una regulación que haga efectivo lo ganado por el silencio administrativo. En torno a lo primero, cabe destacar que no siempre puede hacerse valer los derechos adquiridos por la figura en cuestión, sino sólo cuando la petición o

---

<sup>95</sup> GARCÍA de Enterría. Eduardo y otro. Derecho Administrativo. Ed. Edino. 2002. Pág. 93.

pretensión sean posibles, conformes a derecho, y no excedan a los plazos determinados en la ley. En efecto, aun cuando el legislador no lo haya dicho, resulta ilógico que una creación de la ley, el silencio administrativo, se utilice para conculcar al ordenamiento jurídico, y se obligue a la autoridad a violar el deber fundamental de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

Existen limitaciones a la figura jurídica del silencio administrativo, así no existe una base de derecho para el pedido. No procede, por ejemplo, que yo acuda ante el Consejo Nacional Electoral para pedir que se me nombre Presidente de la República. Si el Consejo 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.

Además un existe ningún marco jurídico que determine que el pedido se dirija a instituciones u organismos competentes. Por ejemplo, no se puede pedir al Ministerio del Interior que autorice una concesión minera. Tampoco existe 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.

*"... 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"<sup>96</sup>*

En cambio 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. Conozco la situación de varios colegios e institutos particulares

---

<sup>96</sup> Tribunal Constitucional, Resolución 128-2000-TP, 24 de julio de 2000.

que, no obstante presentar solicitudes documentadas, no recibieron contestación en uno, dos y más años. Es evidente que, en esos casos, operó la aceptación tácita aunque los funcionarios del Ministerio de Educación quieran desconocerlo porque no existe el acuerdo ministerial que aprobó la escuela o colegio.

El silencio administrativo normado en el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, en el supuesto de que la solicitud o la pretensión sean lícitas y posibles, habrán casos en que se pueda llevar a la práctica lo adquirido por el silencio positivo, como puede ser una autorización o un permiso, pero existirán también situaciones en que se requiera de la voluntad de la administración para tales fines, como por ejemplo la reincorporación de un funcionario público destituido: y entonces, ¿cómo puede obligarse a la Administración a acatar algo que no ha consentido?. Téngase presente también que el proceso contencioso administrativo es considerado como impugnatorio de actos previos, y absurdo sería que quien ganó algo por el silencio positivo impugne algo que le favorece. La solución puede ser el plantear una nueva reclamación para que se otorgue lo que se adquirió por el silencio, y si éste ocurre nuevamente, proponer una demanda ante los tribunales competentes por violación de derechos adquiridos.

Las deficiencias en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con relación a los derechos de los usuarios de los organismos descentralizados constituyen un problema de nuestra sociedad y del Estado en general. Vemos con preocupación como muchos medios de comunicación denuncian los malos servicios por parte de los gobiernos seccionales, y, como queda desprotegido el usuario.

Y este fenómeno existe, pese que el CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, al usuario le da la potestad de acogerse a la figura jurídica del reclamo administrativo. El Reclamo Administrativo es la petición que hace un administrado ante la autoridad superior, cuando éste se encuentre afectado por los actos y decisiones de una autoridad administrativa en uso de sus facultades que la Ley le concede. El Reclamo Administrativo es la manera o forma de reclamar cuando se ha sufrido necesidades o deficiencias administrativas.

Al respecto dicho código norma:

**“Artículo 392.- Reclamo.-** Dentro del plazo de treinta días de producidos los efectos jurídicos contra el administrado, éste o un tercero que acredite interés legítimo, podrá presentar reclamo administrativo en contra de cualquier conducta o actividad de las administraciones de los gobiernos autónomos descentralizados.

*Las impugnaciones contra actos administrativos debidamente notificados se realizarán por la vía de los recursos administrativos.*

**Artículo 394.- Resolución.-** La resolución debidamente motivada se expedirá y notificará en un término no mayor a treinta días, contados desde la fecha de presentación del reclamo. Si no se notificare la resolución dentro del plazo antedicho, se entenderá que el reclamo ha sido resuelto a favor del administrado”<sup>97</sup>.

En las disposiciones que menciona en la antes citado cuerpo legal, no existen norma legales que regulen procedimientos administrativos de acuerdo a las demás leyes, para el Reclamo Administrativo, ya que el mismo no se encuentra reglamentado, dejando en la indefensión a los usuarios de los gobiernos autónomos descentralizados, cuando sus derechos han sido vulnerados, por lo tanto se hace necesario una reforma el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y al Estatuto Orgánico de la Función Judicial, a fin de que el Reclamo Administrativo se pueda aplicar a favor de los usuarios de los gobiernos seccionales.

Tanto la Constitución de la República del Ecuador como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, hace referencia, a la organización de los gobiernos autónomos descentralizados como Gobiernos Regionales, Prefecturas, Alcaldías y Juntas Parroquiales, y como los ciudadanos habitan dichas circunscripciones territoriales, pueden recurrir ante las mismas para hacer valer sus derechos, pero podría manifestarse que estas no están cumpliendo por medio de la administración los objetivos planteados, porque es notorio, que la Ley no manifiesta el derecho al reclamo de una manera puntual, tal como lo hace el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, en su art. 172, así:

---

<sup>97</sup> CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ed. Legales. 2011. Arts. 392 y 394.

**“Art. 172.- Los reclamos administrativos.**

*En las reclamaciones los interesados podrán petitionar o pretender:*

- a) La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugnen los actos de simple administración;*
- b) La cesación del comportamiento, conducta o actividad; y,*
- c) La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos normativos o su inaplicabilidad al caso concreto.*

*En cuanto a la tramitación de una reclamación, ésta debe ser presentada ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión; emisor del acto normativo; o ante aquél al cual va dirigido el acto de simple administración. El órgano puede dictar medidas de mejor proveer, y otras para atender el reclamo.”<sup>98</sup>*

En dicha norma del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva se observa como el Reclamo Administrativo es reglamentado para que casos se presenta el mismo, cosa que no existe dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual de una manera general norma el reclamo administrativo en sus art. 392 hasta el art. 394.

### **2.3. Fundamentación a la reforma de ley.**

El silencio administrativo normado en el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, en el supuesto de que la solicitud o la pretensión sean lícitas y posibles, habrán casos en que se pueda llevar a la práctica lo adquirido por el silencio positivo, como puede ser una autorización o un permiso, pero existirán también situaciones en que se requiera de la voluntad de la administración para tales fines, como por ejemplo la reincorporación de un funcionario público destituido: y entonces, ¿cómo puede obligarse a la Administración a acatar algo que no ha consentido?.

Téngase presente también que el proceso contencioso administrativo es considerado como impugnatorio de actos previos, y absurdo sería que quien ganó algo por el silencio positivo impugne algo que le favorece. La solución puede ser el plantear una

---

<sup>98</sup> Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva. Ed. Legales. 2001. Art. 172.

nueva reclamación para que se otorgue lo que se adquirió por el silencio, y si éste ocurre nuevamente, proponer una demanda ante los tribunales competentes por violación de derechos adquiridos.

Ante la imposibilidad material de que la administración resuelva positiva o negativamente, reclamos, peticiones, quejas, recursos, consultas, formuladas por los particulares, y ante la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza de sus derechos, derivados de las relaciones con los órganos de la administración, la doctrina y algunas legislaciones han previsto el remedio del “silencio administrativo”.

Las deficiencias en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con relación a los derechos de los usuarios de los organismos descentralizados constituyen un problema de nuestra sociedad y del Estado en general. En las disposiciones normadas en el citado cuerpo legal, no existen norma legales que regulen procedimientos administrativos de acuerdo a las demás leyes, para la ejecución del silencio administrativo, ya que el mismo no se encuentra reglamentado, dejando en la indefensión a los usuarios de los gobiernos autónomos descentralizados, cuando sus derechos han sido vulnerados, por lo tanto se hace necesario una reforma el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Por último, no existen dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización norma que sancione a los funcionarios que materializaron el silencio administrativo.



CAPITULO III  
INVESTIGACION DE CAMPO

### 3.1. Presentación, interpretación y análisis de los resultados de la investigación de campo

De acuerdo al título de la presente investigación jurídica denominada: “VACIOS JURIDICOS RESPECTO A LA SANCION A LOS FUNCIONARIOS DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES RESPONSABLES DE LA MATERIALIZACION DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.”, se recurre a la técnica de la encuesta como soporte para la estructura y desarrollo de la temática propuesta, la misma que ha sido aplicada a 30 Abogados en libre ejercicio de la profesión de la ciudad de Loja con la finalidad de hacer una recopilación de información necesaria para describir las manifestaciones y problemas jurídicos que se suscitan en la problemática denunciada.

#### 3.1.1. Resultados de la encuesta

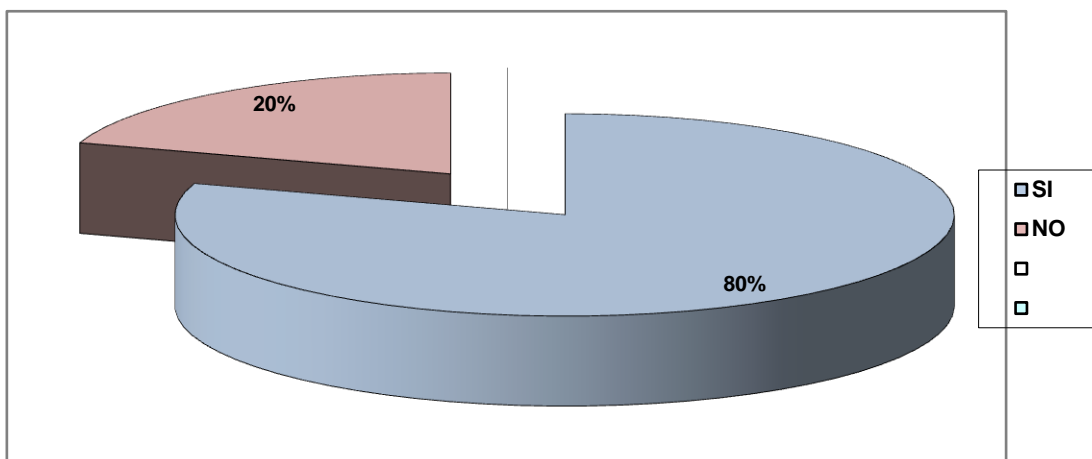
##### PRIMERA PREGUNTA

**¿Conoce usted la normativa que regula el silencio administrativo dentro del COOTAD?**

*Tabla Nº 1*

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	24	80
NO	6	20
TOTAL	30	100

*Fuente: Encuesta directa*



*Figura 1. Normativa que regula silencio administrativo*

*Fuente: Encuesta directa*

#### **INTERPRETACION CUANTITATIVA:**

De la población encuestada, un 80% manifiestan que si conocen la normativa que regula el silencio administrativo dentro del COOTAD, en cambio el 20% manifiesta que NO conocen.

#### **ANALISIS CUALITATIVO:**

La mayoría de los encuestados indican que si tienen conocimiento de la normativa que regula el silencio administrativo dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ya que son profesionales del derecho y en su trayectoria de una u otra forma se han vinculado con este tipo de instituciones jurídicas en defensa de los derechos de los ciudadanos, o en otros argumentos indican tener conocimiento porque alguna vez como administrados hicieron uso de este tipo de recursos cuando sus derechos como tal fueron vulnerados.

Sin embargo es importante indicar que existe un grupo minoritario que tiene total desconocimiento del mencionado marco legal; es posible que esta ignorancia se genere por la variedad de normas con el mismo tema ya que los que manifestaron

desconocer son abogados en libre ejercicio; de igual manera los servidores públicos manifestaron que en su caso no han utilizado este tipo de figura jurídica, ya que cuando han tenido problemas jurídicos han acudido directamente ante la vía contencioso administrativa.

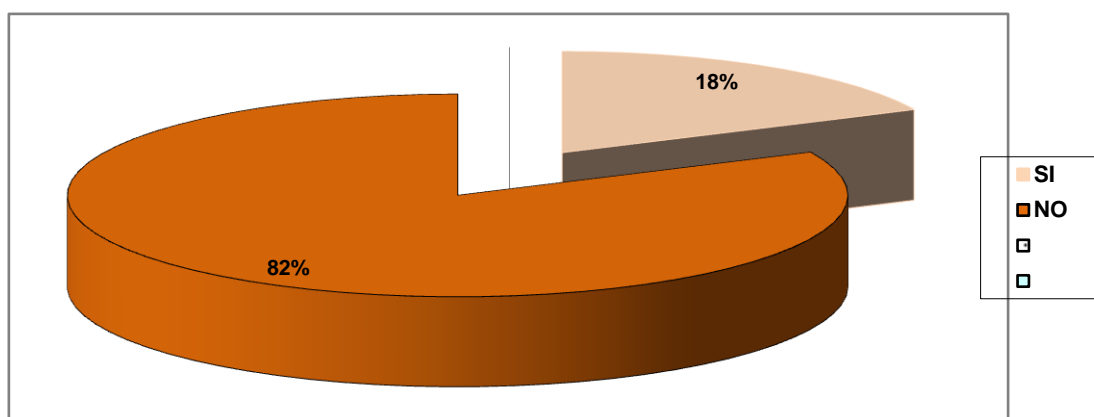
## SEGUNDA PREGUNTA

En la legislación ecuatoriana, cada organismo del Estado tiene una normativa distinta en lo que tiene que ver con los procedimientos de reclamo de sus resoluciones en sede administrativa ¿considera usted adecuado a este sistema?

**Tabla N° 2**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	18 %
NO	25	82 %
TOTAL	30	100 %

*Fuente: Encuesta directa*



*Figura 2. Procedimientos de reclamos, resolución en sede administrativa.*

*Fuente: Encuesta directa*

## **INTERPRETACIÓN CUANTITATIVA:**

De las treinta personas encuestadas veinticinco consideran que no es adecuado en la legislación ecuatoriana cada organismo del estado tenga una normativa distinta en lo que tiene que ver con los procedimientos de impugnación de los reclamos en sede administrativa, lo que representa el 82%; mientras que los cinco restantes manifiestan lo contrario representando el 18%.

## **ANÁLISIS CUALITATIVO:**

De conformidad a los datos estadísticos que anteceden se puede determinar que la variedad de normas para impugnar en sede administrativa los actos de la Administración Pública no es adecuada ya que al ser diversos no contienen preceptos válidos que establezca y regule las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidades de la Administración Pública que permitan aplicarla de acuerdo a los conceptos contemporáneos de justicia administrativa desde la perspectiva constitucional que constituye una garantía para reclamar los actos administrativos erróneos o lesivos al interés público..

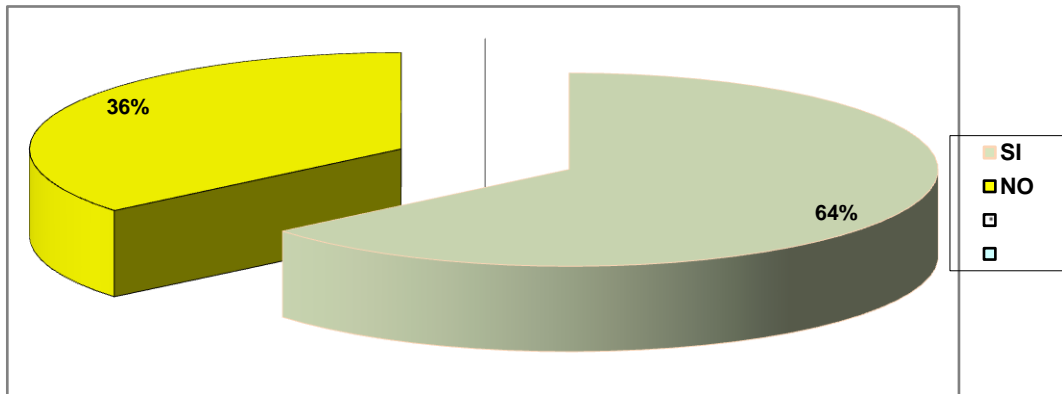
## **TERCERA PREGUNTA**

**¿Conoce cómo se materializa el silencio administrativo dentro de los gobiernos seccionales?**

***Tabla Nº 3***

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	20	64 %
NO	10	36 %
TOTAL	30	100 %

*Fuente: Encuesta directa*



*Figura 3. Materialización de silencio administrativo en gobiernos seccionales*

*Fuente: Encuesta directa*

#### **INTERPRETACIÓN CUANTITATIVA:**

De las treinta personas encuestadas veinte manifiestan conocer cómo se materializa el silencio administrativo dentro de los gobiernos seccionales, que corresponde al 64%, en cambio, 10 personas, consideran que no, lo que equivale a un 36%.

#### **ANÁLISIS CUALITATIVO:**

Al conocer la población encuestada la materialización del silencio administrativo dentro de los gobiernos seccionales, nos proporcionan elementos suficientes para poder conocer la problemática denunciada, y, así, poder dar bases suficientes sobre el problema en mención.

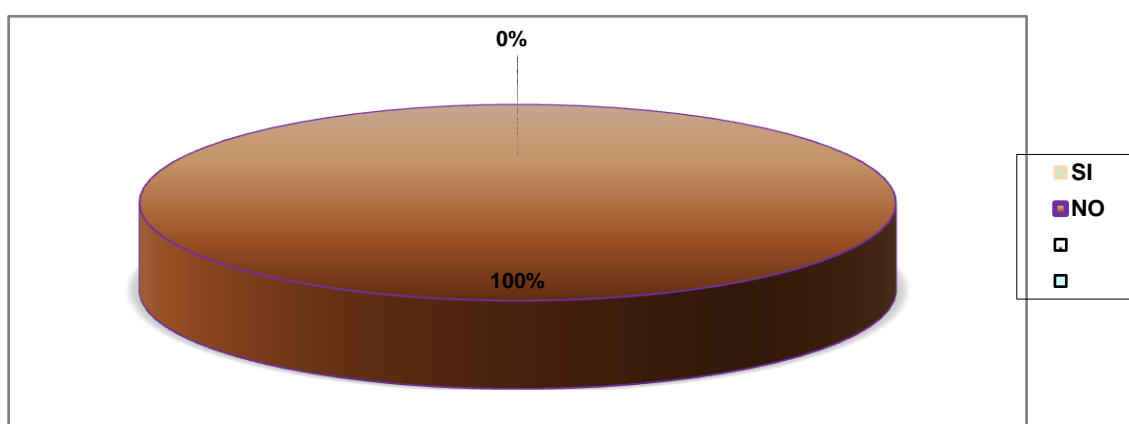
#### CUARTA PREGUNTA

¿Conoce usted si existe sanciones a los funcionarios que permiten la materialización del silencio administrativo dentro Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

*Tabla Nº 4*

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	0	0 %
NO	30	100 %
TOTAL	30	100 %

*Fuente: Encuesta directa*



*Figura 4. Sanciones a funcionarios.*

*Fuente: Encuesta directa*

#### INTERPRETACIÓN CUANTITATIVA:

De las treinta personas encuestadas el 100% manifiestan que no existe sanciones a los funcionarios que permiten la materialización del silencio administrativo dentro Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

## **ANÁLISIS CUALITATIVO:**

La no existencia de sanciones a los funcionarios públicos que permiten la materialización del silencio administrativo, es una de las vacíos jurídicos que tiene el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

El silencio Administrativo 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 imponer por la tenaz resistencia de directivos y servidores públicos

## **QUINTA PREGUNTA.**

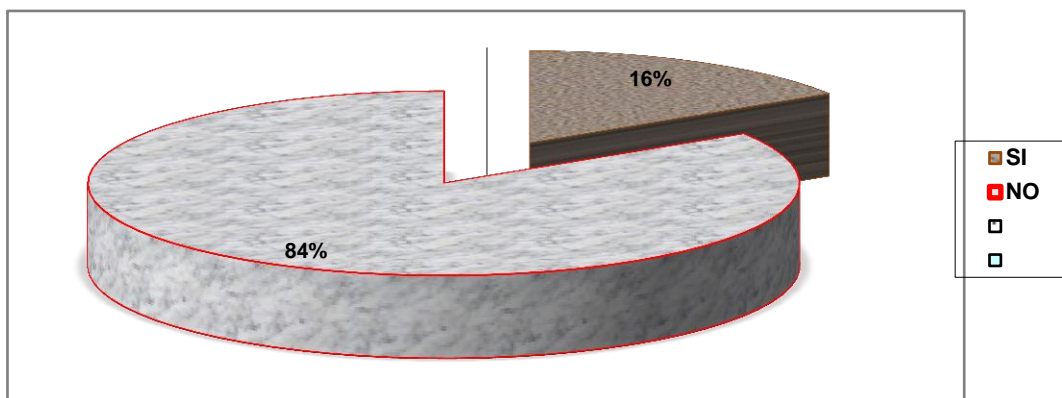
**¿Cree usted que los funcionarios públicos de los gobiernos seccionales velan por el interés del administrado para, que sus derechos no sean vulnerados por una actuación pública errónea o violatoria de las normas jurídicas?**

***Tabla Nº 5***

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	16 %
NO	25	84 %
TOTAL	30	100 %

*Fuente: Encuesta directa*





*Figura 5. Interés del administrado*

*Fuente: Encuesta directa*

#### **INTERPRETACIÓN CUANTITATIVA:**

De las treinta personas encuestadas, veinticinco manifiestan que los recursos administrativos de los gobiernos seccionales no velan por el interés del administrado para que sus derechos no sean vulnerados por una actuación pública errónea o violatoria de las normas jurídicas lo que representa un porcentaje del 84%; mientras que quince personas indican lo contrario lo que representa el 16%.

#### **ANÁLISIS CUALITATIVO:**

Si bien es cierto los recursos administrativos de los gobiernos seccionales constituyen un sistema de control de las actuaciones públicas o subsanación de errores que eventualmente puede adolecer una resolución; pero de acuerdo a los datos obtenidos no tutelan los derechos del administrado cuando hayan sido quebrantados, debido a que existen diversidad de normativas para su procedimiento especialmente en lo que tiene que ver con los términos y plazos para su presentación y resolución estos difieren en su contenido y esta situación genera un tanto de desorden y desconfianza de los administrados en la justicia administrativa, por lo que se opta impugnar vía judicial. Los que indican que si tutelan el interés público del

administrado lo hacen basados en criterios como están estipulados en las diversas normas legales que contienen estos recursos administrativos y estas instituciones jurídicas permiten corregir los actos administrativos que hayan violentado algún derecho subjetivo del administrado internamente y evitan se acuda a la vía judicial lo cual significa mayor complicación para el administrado en lo referente al tiempo, recursos económicos y muchos factores más que implica seguir un proceso vía judicial.

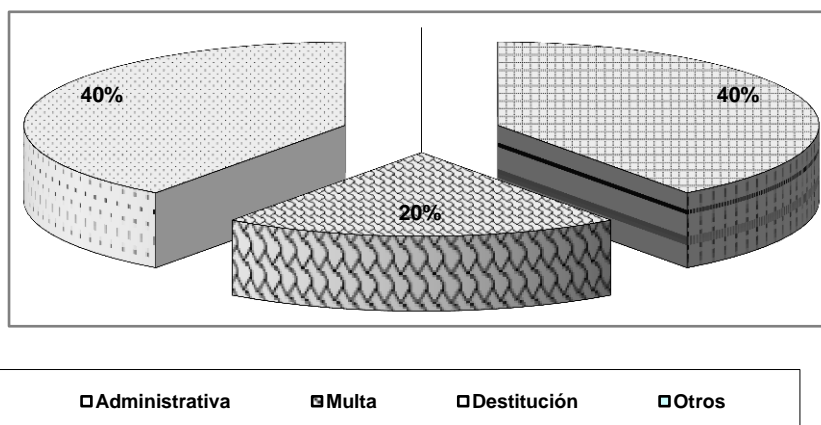
## SEXTA PREGUNTA

**¿Qué tipo de sanciones cree usted que se debe dar al funcionario que ha incurrido en más de una vez, en el silencio administrativo?**

*Tabla Nº 6*

VARIABLE	F	%
ADMINISTRATIVA	12	40
MULTA	6	20
DESTITUCIÓN	12	40
OTROS	0	0
TOTAL	30	100%

*Fuente: Encuesta directa*



*Figura 6. Sanciones a funcionarios*

*Fuente: Encuesta directa*

### **INTERPRETACION CUANTITATIVA:**

De la encuesta aplicada, en esta pregunta, el 40% nos manifiestan que la sanción que debía aplicarse es la administrativa en un 40%, otros en un 20% la multa, un 40% la destitución.

### **ANALISIS CUALITATIVO:**

La sanción que debe imponerse, debe manifestarse de acuerdo al perjuicio patrimonial al Estado, por ende manifiestan en su mayoría que debe ser administrativa ya que ellos trabajan en la función pública, y, cualquier sanción se la realizo por tipo administrativo.

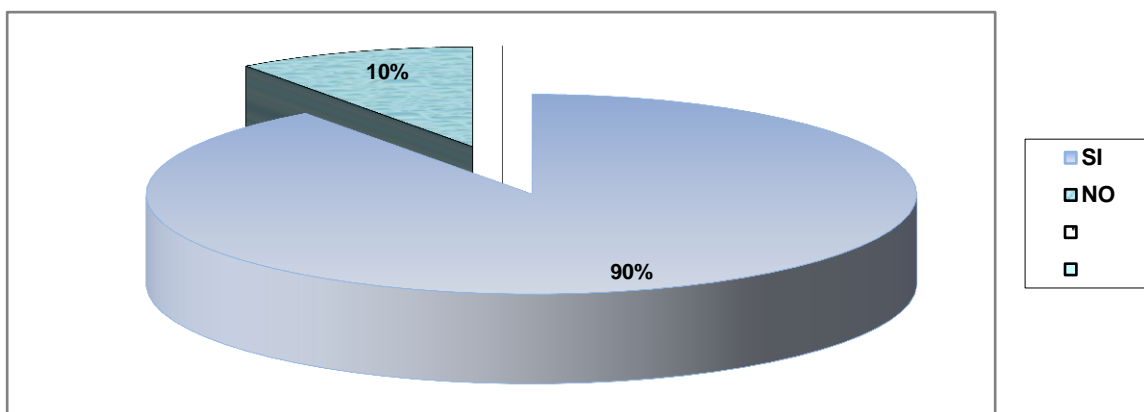
### **SEPTIMA PREGUNTA**

**¿Considera usted pertinente que la materialización del Silencio Administrativo por parte de los funcionarios públicos de los gobiernos seccionales sea expresamente sancionada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?**

*Tabla N° 7*

VARIABLE	F	%
SI	27	90
NO	3	10
TOTAL	30	100

*Fuente: Encuesta directa*



*Figura 7. Normativa que regula silencio administrativo*

*Fuente: Encuesta directa*

#### **INTERPRETACION CUANTITATIVA:**

De la población encuestada, un 90% manifiestan que la materialización del Silencio Administrativo por parte de los funcionarios públicos de los gobiernos seccionales sea expresamente sancionada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cambio un 10% consideran que no.

#### **ANALISIS CUALITATIVO:**

Por cuanto el silencio administrativo, al momento que se materialice produce un perjuicio económico al Estado, y, por ende a los ecuatorianos, es necesario que sea sancionado.

#### **3.1.2. Resultados de la entrevista**

La entrevista se la realizó a cuatro personas, Dr. Vladimir Salazar Procurador Jurídico del GAD Loja, Dr. Patricio Valdivieso Concejal de GAD Loja, Dr. Pablo Punin Abogado del IESS Loja, Dra. Gina Calva Notaria Primera del Cantón Loja, de los cuales, se resumió de la siguiente manera:

## **PRIMERA PREGUNTA**

**¿Cree usted que existe la necesidad de sancionar al servidor público que materializa el silencio administrativo?**

De la población entrevistada, se resume lo siguiente:

Cuando se materialice el silencio administrativo, se da perjuicio al Estado, por ende es necesario sancionar al servidor público que materialice el silencio administrativo, ya que dicho perjuicio al final lo pagamos los ecuatorianos.

## **SEGUNDO PREGUNTA**

**Considera usted que si un servidor público materializa el silencio administrativo, está violando los derechos civiles de los ecuatorianos.**

De la población entrevistada, se resume lo siguiente:

Sí se está violando los derechos civiles de los ecuatorianos al momento que se materializa el silencio administrativo, en especial, al ciudadano que pide una respuesta al empleado público (se viola el derecho a ser atendido de acuerdo a lo que dispone las leyes) y los demás ecuatorianos, ya que se está atentando contra el derecho a tener un patrimonio.

## **TERCERA PREGUNTA**

**Considera usted que debe reformarse el COOTAD, con el fin de puntualizar en ella la sanción expresa para el funcionario que incurre en el silencio Administrativo.**

De la población entrevistada, se resume lo siguiente:

Es necesario dicha reforma, a fin de que la conducta que incurre el funcionario público sea adecuada a una hipótesis de ley, a fin de que se pueda sancionar la penalización de la materialización del silencio administrativo.

## **CUARTA PREGUNTA**

**Considera usted que debe reformarse la ley con el fin de puntualizar en ella la sanción expresa para el funcionario que incurre en el silencio Administrativo.**

De la población entrevistada, se resume lo siguiente:

“El silencio administrativo produce la caducidad de la competencia de la Administración, lo cual implica la pérdida de esa competencia por el transcurso del tiempo, y en consecuencia, la imposibilidad de la Administración para rever o revisar su propio acto: Por estas circunstancias, y, por existir violación de derechos y garantías constitucionales es necesario una reforma de ley.”

### **3.2. Verificación de Objetivos**

#### **OBJETIVO GENERAL**

- Realizar un estudio crítico, doctrinario y jurídico sobre el Silencio administrativo.

En el desarrollo de la investigación el objetivo general fue contrastado en el análisis doctrinario y jurídico en relación al silencio administrativo.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Conocer las falencias del silencio administrativo normados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

En los datos recopilados en la investigación de campo este objetivo fue verificado en el desarrollo del mismo.

- Investigar cómo se encuentra normado el Silencio Administrativo dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

En el marco teórico se abordaron las temáticas referentes al marco jurídico respecto del silencio administrativo del código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

- Indagar si existe sanciones a los funcionarios que permiten la materialización del silencio administrativo dentro Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Se comprueba que no existen sanciones a los funcionarios que incurren en el silencio administrativo, vulnerando los derechos de los usuarios.

- Indagar las consecuencias que trae la materialización del silencio administrativo.

La investigación bibliográfica y de campo, arrojó evidencias que verifican el objetivo planteado con respecto a la materialización del silencio administrativo.

- Proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto a la materialización del Silencio Administrativo.

La propuesta de reforma se evidenciara al final del trabajo investigativo.

### **3.3. Contrastación de Hipótesis**

#### **HIPOTESIS UNO**

Por la existencia de vacíos jurídicos en el Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización, en lo que tiene que ver con los reclamos administrativos por parte de los usuarios de la administración de gobiernos autónomos descentralizados, se están violando derechos constitucionales.

Se confirma la existencia de los vacíos jurídicos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para los usuarios de la

Administración pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados incidiendo en la vulneración de derechos.

## **HIPOTESIS DOS**

El Reclamo Administrativo normado desde el Art. 392 al Art. 394 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, adolece de los requerimientos que norma el art. 172 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, lo que permite la materialización del silencio administrativo.

En el desarrollo de la investigación bibliográfica como en la de campo, se confirma la hipótesis dos la cual verificó que el Reclamo Administrativo normado en los artículos 392 al 394 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presenta vacíos en cuanto al Reclamo Administrativo, de los usuarios de la administración establecidos en el artículo 172 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

## **HIPÓTESIS TRES**

No existen sanciones a los funcionarios públicos de los gobiernos seccionales, cuando permiten la materialización del silencio administrativo.

Se valida la hipótesis tres en el trabajo de campo puesto que se comprueba que no existe sanción para los funcionarios públicos de los gobiernos seccionales cuando incurren en el silencio administrativo.



CAPITULO IV  
INFORME FINAL

#### **4.1. Conclusiones.**

- Ciertamente es que el Art. 28 de la Ley de Modernización transformó el efecto del silencio administrativo, cuando éste se ha producido en positivo, reformándolo del carácter negativo que establece el último párrafo del Art. 31 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Mas, no es menos cierto que de acuerdo con esta norma, cuando transcurrieren 30 días sin que la autoridad administrativa que pudo dejar sin efecto, el acto lesivo no haya dado solución al mismo, se entenderá que se ha producido una denegación a lo solicitado, normatividad esta que evidentemente continúa vigente en los casos en los cuales, si bien no es posible aplicar la figura que da origen al silencio administrativo positivo, sin embargo no ha sido posible obtener, pese a la reclamación pertinente, la resolución favorable del reclamo.
- 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 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; por lo cual, la acción que se endereza ante el órgano jurisdiccional no está dirigida a que se declare el derecho, que 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.
- No opera el silencio administrativo por la naturaleza misma de las pretensiones de los administrados, en este caso, es el propio administrado quien hace abandono del derecho, sea por desconocimiento de las vías legales que le asisten, por negligencia en su ejercicio o por voluntad. No será entonces, a través de una petición extemporánea y de la falta de respuesta de la administración que ese derecho, fenecido por el ministerio de la ley quede restituido; pues claro está, que solamente la Ley tiene la fuerza jurídica suficiente para restablecer un derecho extinto.
- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autónomo y Descentralizado, presenta falencias respecto al reclamo administrativo que

presentan los usuarios de la Administración Pública hacia los gobiernos seccionales, por lo cual se materializa el silencio administrativo.

- El Reclamo Administrativo que se encuentra normado en el Art. 392 al Art. 394 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no establece cual es el procedimiento a seguir en este tipo de procedimiento administrativo, tal como se encuentran establecidos los requerimientos para el Reclamo Administrativo en el Art. 172 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, por lo cual, mucha de los reclamos presentados por los administrados, se materializan en silencio administrativo.
- Al existir un vacío en cuanto a la sanción a los funcionarios que permiten al materialización del Silencio Administrativo el cual se encuentra establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se estaría violando los derechos de los administrados, ya que no se estaría respetando el debido proceso al igual que violentando la seguridad jurídica.
- El Silencio Administrativo, al no sancionarse al funcionario que permite su materialización ocasionaría un perjuicio a la Administración Pública y al administrado.
- Los gobiernos descentralizados, en el margen de su actuación deja evidenciar que existe un claro desconocimiento del Silencio Administrativo, lo cual permite que en la sustanciación de un reclamo administrativo opere el silencio administrativo, causando a la Administración Pública un grave perjuicio.

#### **4.2. Recomendaciones.**

- Reformar el Código Orgánico de Organización Territorial, a fin de que los gobiernos seccionales cuenten con los instrumentos y procedimientos necesarios para reglamentar los procedimientos administrativos en particular de los reclamos administrativos.
- En dicha reforma deberá incluirse una sanción a quien materialice el silencio administrativo, a fin de que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización incorpore a su normativa al respecto.
- Difundir a través del Consejo de la Judicatura en coordinación con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; para que se dé a conocer todo lo correspondiente al Silencio Administrativo, procedimiento y ámbito de aplicación, además de la reforma propuesta.
- Capacitar a los servidores públicos que laboran en los Gobiernos Seccionales, a fin de que los mismos puedan conocer sobre el procedimiento administrativo.

### **4.3. Propuesta Jurídica. Proyecto de reforma**

**Nº 172-2013**

**REPUBLICA DEL ECUADOR**

**HONORABLE ASAMBLEA NACIONAL**

**CONSIDERANDO.**

Que, es obligación de la H. Asamblea Nacional y de sus integrantes brindar al pueblo Ecuatoriano garantías, basadas en un marco jurídico propicio para el buen desenvolvimiento del estado.

Que la actual legislación debe tomar en cuenta los principios e igualdad de derechos, deberes y obligaciones que todos los ecuatorianos por mandato de la Constitución tenemos.

Que, las políticas implementadas en la administración del Estado, la gobernabilidad debe estar centrada en los principios de equidad jurídica, bajo los fundamentos del desarrollo de la sociedad;

Que es necesario cambiar la política administrativa y operativa sobre el accionar y ámbito de acción de la toma de decisiones a nivel administrativo en las entidades, organismos e instituciones públicas;

Que, es imperativo proporcionar una eficaz y adecuada protección de los derechos de los ecuatorianos, a fin de que exista una verdadera equidad y justicia.

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, establece la organización político administrativa del Estado ecuatoriano pero en régimen de los diferentes niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales

Que, en la actualidad existen vacíos jurídicos en el COOTAD respecto al Silencio Administrativo, lo que está perjudicando al administrado como a la administración pública.

Que, en la actualidad el País se encuentra en pleno proceso de desarrollo y cambio de la justicia, de acuerdo a este proceso es necesario implementar normas legales de fácil aplicación y acorde con las necesidades actuales de los administrados de los servicios públicos de los gobiernos seccionales.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en uso de las facultades consagradas en la Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 120, numeral 6; expide la siguiente:

**LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL,  
AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

**Art. 1.-** Después del Art. 387, incorpórese el siguiente artículo:

**Art. Innumerado.-** Al materializarse el silencio administrativo el jefe de personal del gobierno seccional correspondiente, pedirá un informe al jefe de departamento donde se produjo el silencio administrativo, escuchara al funcionario público responsable y al administrado que realizó su petición y no fue atendido en el término que establece la Ley. Basados en los informes pertinentes y en caso de que el funcionario es encontrado responsable de la materialización del silencio administrativo, se procederá a iniciarse un sumario administrativo correspondiente.

Se reconoce al Estado el Derecho de Repetición en contra del funcionario que permitió la materialización del silencio administrativo.

**Art. 2.** Después del Art. 410, agréguese el siguiente artículo:

**Art. Innumerado.-** Al producirse los efectos del silencio administrativo, se procederá de acuerdo a lo que establece al Art. Innumerado después del Art. 387.

**Art. 3.-** Agréguese una disposición transitoria en los siguientes términos:

**Disposición transitoria.-** cuando se produzca la materialización del silencio administrativo se procederá de acuerdo a lo que establece el Art. Innumerado después del Art. 387.

Contra las disposiciones administrativas de carácter general cabrá recurso de reposición ante la misma Autoridad en vía administrativa, y el de apelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo de la Jurisdicción respectiva. La falta de atención a una reclamación no da lugar a la aplicación del silencio administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en la Ley.

**Art. Final.-** Esta Ley entrará en vigencia, luego de su publicación en el Registro Oficial.

Es dado en el Distrito Metropolitano de Quito, en la Sala de Sesiones del Honorable Asamblea Nacional de la República del Ecuador, a las quince horas, del día de hoy 14 de mayo 2013.

**F. EL SECRETARIO QUE CERTIFICA**

## BIBLIOGRAFIA

- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. Ed. Legales. Quito-Ecuador. 2012
- LEY ORGÁNICA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ed. Legales. 2011.
- Agustín Gordillo, El Tratado de Derecho Administrativo, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000.
- AMATUCI Andrea. Tratado de Derecho Tributario. Tomo Segundo. 2001. Ed. Temis. Bogotá-Colombia.
- ANBAR. Diccionario Jurídico con legislación ecuatoriana. Fondo de la cultura ecuatoriana. 1999. Tomo V.
- BALLART, Xavier, "¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: Aproximación sistemática y estudio de caso". Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992.
- Bartra Caveró. José, El silencio administrativo, Editorial Rodhas S.A.C, Lima, segunda edición, abril 2008.
- BORJA. Rodrigo. Dr. Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económico. México. 1997.
- CABANELLAS de Torres. Guillermo. Diccionario de Derecho Romano y Latines Jurídicos. Ed. Heliasta.
- CALDERA Delgado, Hugo. Manual de Derecho Administrativo, Chile, 1979.
- CHAMORRO ESPINOSA, DIEGO. Diccionario Terminológico Jurídico Administrativo, Financiero y Contable.
- COMADEIRA Julio; "Derecho Administrativo", Ed. LexisNexisAbeledo-Perrot, 2da. Edición. Tomo I, Buenos Aires, Argentina. 2003.
- DIAZ, Ruy. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Ed. Lumbargo.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Ed. Ediho. 2005.
- Dromi Roberto "Derecho Administrativo", Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2004.
- Espinosa Solís de Ovando Alejandro, "Manual de Procedimiento Civil-Recursos Procesales", Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1973.
- ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011
- García Cobaleda, Manuel; "Comentarios del Procedimiento Administrativo". Editorial Tirant Lo Blanch. Madrid. 2003.



- GARCÍA de Enterría. Eduardo y otro. Derecho Administrativo. Ed. Edino. 2002.
- Gordillo Agustín, “El Tratado de Derecho Administrativo”, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000
- GRANJA. Nicolás. Fundamentos de Derecho Administrativo. Ed. Utpl. Ciencias Jurídicas. 1997.
- Herman Jaramillo Ordóñez, La Justicia Administrativa, el Procedimiento y el Proceso Contencioso Administrativo, Loja, OfesetGrafimundo, 2003.
- Jaramillo Ordóñez Herman, “Manual de Derecho Administrativo”, Editorial UNL, 1992
- JARAMILLO Ordóñez. Herman, “Manual de Derecho Administrativo”, Editorial UNL, 1992.
- JARAMILLO Ordóñez. Herman, Manual de Contratación Pública, Loja, Universidad Nacional de Loja, 1996.
- JARAMILLO Ordoñez. Hernán. Dr. Actividad Jurídica de la Administración Pública. Ed. UNL. 2002.
- Jorge Zavala Egas, Derecho Administrativo, t. I, Guayaquil, Edino, 2005.
- Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ed. Legales. Quito-Ecuador. 2008.
- Ley de Modernización del Estado. Ed. Legales. 2008. Quito-Ecuador.
- Ley de Modernización del Estado. Ed. Legales. 2008. Quito-Ecuador.
- Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Ed. legales. 2003. Quito-Ecuador.
- Morales Tobar Morales, “Manual de Derecho Procesal Administrativo”, 1ra Ed. Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.
- MORILLO-Velarde Pérez. José Ignacio, Los Actos Presuntos del Silencio Administrativo, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1995.
- PATIÑO Ledesma. Rodrigo. Régimen Tributario Administrativo. Ed. UTPL. Tomo I. 2004.
- Pérez Efraín, “Manual De Derecho Administrativo” 2da. Ed., Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.
- PINOS Manzano Inés, “Tesis de Maestría en Derecho Procesal, el Procedimiento Administrativo para el Sector Minero, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2008.

- Pinos Manzano Inés, “Tesis de Maestría en Derecho Procesal, el Procedimiento Administrativo para el Sector Minero, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2008.
- Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia, Expediente No. 506, Primera Sala, R.O. 2, 13-VIII-96.
- Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado. Ed. Legales. 2008. Quito-Ecuador.
- REYES Ponce, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, Primera Parte. Edt. Limusa, México, 1987.
- SARRIÁ, Eustorgio Derecho Administrativo, V Edición, Teenis, Bogotá, 1968.
- Secaira Durango Patricio, “Texto-Guía Módulo IV Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Técnica Particular de Loja”, 2008.
- Texto del Módulo XI Régimen Jurídico de la Administración Pública, Carrera de Derecho Universidad Nacional de Loja, 2011
- Tribunal Constitucional, Resolución 128-2000-TP, 24 de julio de 2000.
- WILCHEZ Martínez Solón, **Manual de Derecho Administrativo General**, 3ra. Ed., Bogota, 1974.

### **Bibliografía virtual.**

- [biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1624/9.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1624/9.pdf)
- esilec Profesional -[www.lexis.com.ec](http://www.lexis.com.ec)
- <http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=29465&print=2>
- [www.administrativa.com](http://www.administrativa.com)
- [www.cassagne.com.ar/.../JCC%20ACCESO%20A%20LA%20JUSTIC...](http://www.cassagne.com.ar/.../JCC%20ACCESO%20A%20LA%20JUSTIC...)
- [www.estade.org/.../Derecho%20Administrativo%20Ecuador%20200...](http://www.estade.org/.../Derecho%20Administrativo%20Ecuador%20200...)
- [www.usfq.edu.ec/.../la.justicia.administrativa.eniberoameric.PDF](http://www.usfq.edu.ec/.../la.justicia.administrativa.eniberoameric.PDF)

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1**

#### **Aspectos formales del proceso de investigación**

##### **1) Planteamiento del problema**

VACIOS JURIDICOS RESPECTO A LA SANCION A LOS FUNCIONARIOS DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES RESPONSABLES DE LA MATERIALIZACION DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

##### **2) Objetivos**

###### **2.1. GENERAL**

- Realizar un estudio crítico, doctrinario y jurídico sobre el Silencio administrativo.

###### **2.2. ESPECÍFICOS**

- Conocer las falencias del silencio administrativo normados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Investigar cómo se encuentra normado el Silencio Administrativo dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Indagar si existe sanciones a los funcionarios que permiten la materialización del silencio administrativo dentro Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
- Indagar las consecuencias que trae la materialización del silencio administrativo.
- Proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto a la materialización del Silencio Administrativo.

### 3) Marco teórico

A lo largo de la historia el Derecho ha mostrado su preocupación por otorgar un efecto jurídico a la abstención de pronunciamientos o de manifestación de voluntad que puede darse en las relaciones jurídicas. Así por ejemplo, el asignatario constituido en mora de declarar si acepta o repudia una herencia, se entiende que repudia (artículo 1278 del Código Civil); o el caso de falta de contestación a la demanda o de pronunciamiento expreso sobre las pretensiones del actor, se considera negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda (artículo 107 del Código de Procedimiento Civil). La razón, más que justificable para ello, a más de defender los derechos subjetivos.

En la mayoría de las legislaciones, el silencio opuesto a actos o a una interrogación, no es considerado como una manifestación de voluntad, conforme al acto o a la interrogación, sino en los casos en que haya una obligación de explicarse por la ley o por las relaciones de familia, o a causa de una relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes.

Esta regla está sacada del derecho romano: *Quitacet, non utiquefatetur; sed tamenverumesteum non negare*; que es lo mismo que decir que el que calla ni otorga ni niega. También fue adoptada por el antiguo derecho español, diciendo la Ley de Partidas: "El que calla no se entiende que siempre otorga lo que le dicen, maguer non responda; mas esto es verdad que no niega lo que oye"<sup>99</sup>.

Más la aplicación de esta regla depende absolutamente de la naturaleza de los casos y de las circunstancias. "El que calla cuando debe hablar, da a entender que consiente y aprueba; y en tal caso puede decirse que quien calla otorga. Si lacuit, decía Paulo, palamestumvoluisse; patientiaconsensusinest: quitacet, videtur consentire"<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup>BOTJA. Rodrigo. Dr. Enciclopedia de la Política. Ed. Uteha. México. Pág. 137..

<sup>100</sup>BORJA. Rodrigo. Dr. Obra Citada. Pág. 138

En el mundo del derecho, el silencio ha tenido y tiene varias interpretaciones.

a) En el derecho común, el silencio frente a una demanda que ha sido citada, se considera negativa pura y simple.

b) En el derecho administrativo tradicional, el silencio se consideraba como denegación tácita de la solicitud y abría la posibilidad de emprender una acción para cambiar su signo.

c) Modernamente, en cambio, el silencio de la administración es equivalente a una respuesta positiva, a una aceptación tácita, que nace por mandato de la ley, es decir, ipso jure, y no requiere ningún otro pronunciamiento de la administración para ser reconocido.

Para concluir, el Silencio Administrativo es “la aceptación tácita a solicitudes o reclamos de particulares presentadas a conocimiento de la administración pública”<sup>101</sup>.

Este nuevo concepto de silencio administrativo fue recogido por el artículo 28 de la Ley de Modernización, publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993.

La Ley de Modernización del Estado, dice:

Art. 28.- “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 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,

---

<sup>101</sup> GRANJA Galindo, Nicolás. Obra Citada. Pág. 167.

que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante”<sup>102</sup>.

El silencio Administrativo 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 imponer por la tenaz resistencia de directivos y servidores públicos.

El fundamento del silencio administrativo es lograr que en los casos en que la administración no se pronuncie de dictar una resolución, o no se encuentre a al servicio de los administrados o bien la dictación de la resolución no sea dentro de los plazos máximos que establece la ley, ese silencio, esa inactividad será valorada como una decisión para evitar así el quiebre del sistema jurídico-administrativo. Es decir su fundamento es lograr que aun en inactividad la Administración cumpla con su deber de poner fin a los procedimientos administrativos para lograr así el acto terminal.

En este caso se entregan dos conceptos de silencio administrativo, estableciendo discrepancias entre uno y otro, ya que uno dice que el silencio administrativo es un hecho jurídico y el otro concepto establece que el hecho jurídico no es el silencio administrativo si no la falta de actividad de la Administración; partiendo de la base que en la inactividad debido a que no hay voluntad (que es uno de los elementos de los actos administrativos) por parte de la Administración estaríamos frente a un hecho jurídico

El problema del silencio administrativo ha sido objeto de vivas controversias en el campo del derecho y de la doctrina. Existe silencio cuando la administración asume una actitud de inercia respecto a una conducta que requiere un pronunciamiento concreto. El derecho canónico y la filosofía popular han sentado el aforismo de que “quien calla, otorga” pero tal axioma no tiene valor de un principio jurídico en el campo del derecho.

---

<sup>102</sup> LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Ed. Legales. Quito-Ecuador. 2000. Art. 28.

El silencio no es la decisión de la voluntad administrativa, necesariamente querida, sino un hecho negativo. El silencio suple a la decisión. Ante la imposibilidad material de que la administración resuelva positiva o negativamente, reclamos, peticiones, quejas, recursos, consultas, formuladas por los particulares, y ante la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza de sus derechos, derivados de las relaciones con los órganos de la administración, la doctrina y algunas legislaciones han previsto el remedio del silencio administrativo.

En virtud de esta doctrina, y a efectos de dar solución a un reclamo o a un pedido, se entiende que la petición ha sido considerada favorablemente. Al producirse el “silencio” se pone al descubierto la desidia, la dejadez, el descuido y la deficiencia administrativa. Ante la incertidumbre e inactividad de la administración se presume en favor del administrado que la petición ha sido aprobada o resuelta.

En el caso del Derecho Administrativo, el problema del silencio administrativo ha sido objeto de vivas controversias en el campo del derecho y de la doctrina. Existe silencio cuando la administración asume una actitud de inercia respecto a una conducta que requiere un pronunciamiento concreto. El derecho canónico y la filosofía popular han sentado el aforismo de que “quien calla, otorga” pero tal axioma no tiene valor de un principio jurídico en el campo del derecho. El silencio no es la decisión de la voluntad administrativa, necesariamente querida, sino un hecho negativo.

El silencio suple a la decisión. Ante la imposibilidad material de que la administración resuelva positiva o negativamente, reclamos, peticiones, quejas, recursos, consultas, formuladas por los particulares, y ante la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza de sus derechos, derivados de las relaciones con los órganos de la administración, la doctrina y algunas legislaciones han previsto el remedio del “silencio administrativo”.

En virtud de esta doctrina, y a efectos de dar solución a un reclamo o a un pedido, se entiende que la petición ha sido considerada favorablemente. Al producirse el “silencio” se pone al descubierto la desidia, la dejadez, el descuido y la deficiencia

administrativa. Ante la incertidumbre e inactividad de la administración se presume en favor del administrado que la petición ha sido aprobada o resuelta.

Debe tenerse presente una primerísima reflexión acerca del aspecto de valor jurídico que encierra el silencio: la abstención del pronunciamiento en que puede incurrir la Administración Pública cuando le ha sido formulada una petición o pretensión (silencio administrativo), implica la violación de un deber de acción, y como tal, una infracción a la Ley. La circunstancia de que el ordenamiento jurídico haya previsto y regulado unas consecuencias para el silencio administrativo, no debe llevarnos a pensar que el mutismo es una alternativa a la decisión expresa, ni que se trata de un modo regular o admitido de concluir los procedimientos administrativos. Todo lo contrario, de conformidad con el artículo 23 numeral 15 de la Constitución de la República, la autoridad administrativa tiene el deber de resolver expresamente y conforme a derecho todo aquello que se le plantea, lo cual no se exime, ni por la calidad jurídica que lo que se solicita o pretende, ni por la oscuridad o falta de ley.

La previsión legal de unos efectos jurídicos para aquel tipo de silencio se configura como un medio de impedir que las instancias administrativas queden identificadamente pendientes y se vulneren los derechos subjetivos. Es en este contexto en el cual se han previsto dos tipos de efectos para el silencio administrativo: el que supone una denegación y el que supone una aceptación.

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 siguiente instancia administrativa o a la jurisdicción contenciosa administrativa.

El silencio administrativo negativo se configura como un medio de defensa de los derechos del administrado frente a la autoridad que, con el simple expediente de callar, podría evitar el juzgamiento de sus actos. De esta manera, transcurrido cierto tiempo dentro del cual la Administración no se haya pronunciado, se entiende que ha



negado lo requerido y el administrado tendría abiertas las puertas para demandar ante la denominada jurisdicción contenciosa administrativa.

Cabe destacar que la ocurrencia del silencio no otorga ni resta ningún derecho del administrado y por ello, como dicen Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, “se trata de una ficción legal de efectos exclusivamente procesales”<sup>103</sup>. Este régimen jurídico imperó en nuestro país, hasta la promulgación de la Ley de Modernización del Estado y la Ley 05, del R.O. 396 de 10 de marzo de 1994, salvo ciertas excepciones como la del artículo 486 inciso tercero de la Ley de Régimen Municipal.

A partir de la vigencia de las mencionadas leyes se generalizó, tanto en materia administrativa general como en materia tributaria, los efectos estimatorios del silencio administrativo para cualquier petición, reclamación o recurso y, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, surge una ficción de acto administrativo en el cual la voluntad de la Administración es suplida por la de la ley, mientras que el administrado adquiere un derecho subjetivo que, en principio, no podría ser desconocido por aquella. Tal acto administrativo, por consiguiente, liga de tal modo a la Administración que está únicamente podría eliminarlo del mundo jurídico o a través de la declaración de lesividad y la formulación de la acción correspondiente ante los tribunales competentes.

La particular problemática de la susodicha generalización del silencio positivo, ha sido objeto de justificadas críticas, no sólo por la amplitud de su aplicación, sino también por la falta absoluta de una regulación que haga efectivo lo ganado por el silencio administrativo. En torno a lo primero, cabe destacar que no siempre puede hacerse valer los derechos adquiridos por la figura en cuestión, sin sólo cuando la petición o pretensión sean posibles, conformes a derecho, y no excedan a los plazos determinados en la ley. En efecto, aun cuando el legislador no lo haya dicho, resulta ilógico que una creación de la ley, el silencio administrativo, se utilice para conculcar al ordenamiento jurídico, y se obligue a la autoridad a violar el deber fundamental de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

---

<sup>103</sup> GARCÍA de Enterría. Eduardo y otro. Derecho Administrativo. Ed. Edino. 2002. Pág. 93.

## **Consecuencias del silencio administrativo.**

El problema del silencio administrativo ha sido objeto de vivas controversias en el campo del derecho y de la doctrina. Existe silencio cuando la administración asume una actitud de inercia respecto a una conducta que requiere un pronunciamiento concreto. El derecho canónico y la filosofía popular han sentado el aforismo de que “quien calla, otorga” pero tal axioma no tiene valor de un principio jurídico en el campo del derecho.

El silencio no es la decisión de la voluntad administrativa, necesariamente querida, sino un hecho negativo. El silencio suple a la decisión. Ante la imposibilidad material de que la administración resuelva positiva o negativamente, reclamos, peticiones, quejas, recursos, consultas, formuladas por los particulares, y ante la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza de sus derechos, derivados de las relaciones con los órganos de la administración, la doctrina y algunas legislaciones han previsto el remedio del “silencio administrativo”.

En virtud de esta doctrina, y a efectos de dar solución a un reclamo o a un pedido, se entiende que la petición ha sido considerada favorablemente. Al producirse el “silencio” se pone al descubierto el descuido y la deficiencia administrativa. Ante la incertidumbre e inactividad de la administración se presume en favor del administrado que la petición ha sido aprobada o resuelta.

## **Limitaciones**

En primer lugar, es necesario que exista una base de derecho para el pedido. No procede, por ejemplo, que yo acuda ante el Consejo Nacional Electoral para pedir que se me nombre Presidente de la República. Si el Consejo 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 del Interior 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"

En cambio 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. Conozco la situación de varios colegios e institutos particulares que, no obstante presentar solicitudes documentadas, no recibieron contestación en uno, dos y más años. Es evidente que, en esos casos, operó la aceptación tácita aunque los funcionarios del Ministerio de Educación quieran desconocerlo porque no existe el acuerdo ministerial que aprobó la escuela o colegio.

Resumiendo, el silencio administrativo normado en el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, en el supuesto de que la solicitud o la pretensión sean

lícitas y posibles, habrán casos en que se pueda llevar a la práctica lo adquirido por el silencio positivo, como puede ser una autorización o un permiso, pero existirán también situaciones en que se requiera de la voluntad de la administración para tales fines, como por ejemplo la reincorporación de un funcionario público destituido: y entonces, ¿cómo puede obligarse a la Administración a acatar algo que no ha consentido?. Téngase presente también que el proceso contencioso administrativo es considerado como impugnatorio de actos previos, y absurdo sería que quien ganó algo por el silencio positivo impugne algo que le favorece. La solución puede ser el plantear una nueva reclamación para que se otorgue lo que se adquirió por el silencio, y si éste ocurre nuevamente, proponer una demanda ante los tribunales competentes por violación de derechos adquiridos.

#### **4) Hipótesis de trabajo**

##### **HIPOTESIS UNA**

Por la existencia de vacíos jurídicos en el Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización, en lo que tiene que ver con los reclamos administrativos por parte de los usuarios de la administración de gobiernos autónomos descentralizados, se están violando derechos constitucionales.

##### **HIPOTESIS DOS**

El Reclamo Administrativo normado desde el Art. 392 al Art. 394 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, adolece de los requerimientos que norma el art. 172 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, lo que permite la materialización del silencio administrativo.

##### **HIPÓTESIS TRES**

No existen sanciones a los funcionarios públicos de los gobiernos seccionales, cuando permiten la materialización del silencio administrativo.

## **5) Plan de contenidos**

### **CAPÍTULO I**

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
  - 1.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
    - 1.1.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN ECUADOR
  - 1.2. EL SERVICIO PÚBLICO
    - 1.2.1. EL SERVIDOR PUBLICO
  - 1.3. LA POTESTAD ADMINISTRATIVA
  - 1.4. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA
  - 1.5. LA DECISION ADMINISTRATIVA
  - 1.6. LA COSA JUZGADA

### **CAPITULO II**

2. SILENCIO ADMINISTRATIVO
  - 2.1. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.
    - 2.1.1 CONCEPTO
    - 2.1.2 CLASIFICACION
    - 2.1.3 ELEMENTOS
    - 2.1.4 CONSECUENCIAS
    - 2.1.5 LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO
  - 2.2 VACIOS JURIDICOS DENTRO DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

### **CAPITULO III**

3. INVESTIGACION DE CAMPO
  - 3.1. PRESENTACIÓN, INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA
    - 3.1.1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA
    - 3.1.2. RESULTADOS DE LA ENTREVISTA
  - 3.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

## **CAPITULO IV**

### 4.1. CONCLUSIONES

### 4.2. RECOMENDACIONES

### 4.3. PROPUESTA JURIDICA. PROYECTO DE REFORMA

## **6) Metodología**

### **MÉTODOS.**

En el presente trabajo investigativo, se empleará el método científico así como los métodos auxiliares utilizando la inducción que permitirá obtener de los casos particulares observados una ley general válida también para los no observados. Facilitando la detección del problema así como el análisis de los aspectos principales que lo instituyen.

Para la realización de este proceso se partirá de la observación, ordenación, clasificación y utilización de una metodología crítica participativa, misma que posibilita la interrelación entre las personas involucradas con el objeto del estudio a través de la utilización de diferentes Métodos, Técnicas e instrumentos.

**Método Científico.-** Servirá para desarrollar la investigación formulada de manera lógica, y lograr la adquisición, organización y expresión de conocimientos en la parte teórica práctica, hasta la obtención de conclusiones y recomendaciones.

**Método Inductivo.-** Estará dirigido al estudio de casos particulares de casos reales en la práctica del derecho a diversos abogados de la sociedad lojana, permitiéndonos arribar a las conclusiones que explicaron los conceptos estudiados a lo largo de la investigación.

**Método Deductivo.-** Se lo empleará para obtener las conclusiones particulares de la realidad general, siendo aplicado principalmente en lo referente a la propuesta de la investigación al aplicar la encuesta y la entrevista.

**Método Analítico.-** Mediante el cual se efectuara el análisis y comparaciones de la información proporcionada y obtenida.

**Método Sintético.-** Con él se puede sintetizar la información para llegar a la elaboración de las conclusiones y recomendaciones.

Para la aplicación de las encuestas se aplicará la siguiente fórmula para determinar el tamaño de la muestra:

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

De donde

n: Tamaño de la muestra

N: Población o universo.

e: Margen de error

Nota: El margen de error aplicado será del 10% o 0,1.

Al resolver la formula, obtenemos los siguientes resultados:

n:?

N: 2.800

e: 0.1 o 0.10%

**/n: 97 NUMERO DE ENCUESTADOS.**

## **7) Resultados esperados**

Los cambios que se presentan en nuestra sociedad a nivel personal, social, político y tecnológico determinan que la innovación y revolución educativa siga respondiendo a los nuevos requerimientos para brindar seguridad a las nuevas generaciones.

Por ello el presente trabajo investigativo pretende realizar un estudio sobre el vacío jurídico existente respecto a los funcionarios de los gobiernos seccionales responsables de la materialización del silencio administrativo dentro del código de

organización territorial, autonomía y descentralización establecida dentro de la legislación ecuatoriana y presentar una propuesta de Ley.

Para la elaboración del presente trabajo investigativo elaborare un análisis crítico jurídico acerca del tema planteado y su repercusión en la sociedad actual, lo cual permite dar una visión general sobre la materialización del silencio Administrativo, respecto a la práctica profesional del derecho.

Constituyéndose un problema de trascendental importancia porque es pertinente y en nuestra sociedad se evidencia como un problema lacerante en los actuales momentos.



## 8) Bibliografía

- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, 4TA Edición, Buenos Aires, 1962.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. Ediciones Legales, 2009.
- GRANJA G. Nicolás. Fundamentos de Derecho Administrativo. Editorial UTPL.
- JARAMILLO. Dr. Hernán. La Actividad Jurídica de la Administración. Ed.Universitaria.
- LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Ediciones Legales, 2006.
- LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL (LOAFYC)
- OSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales.
- RODRIGO BORJA, Diccionario de Ciencias Políticas, Edino.

## Anexo 2

### ENCUESTAS

1. **“¿CONOCE USTED LA NORMATIVA QUE REGULA EL SILENCIO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL COOTAD?”.**

SI ( )

NO ( )

2. **En la legislación ecuatoriana, cada organismo del Estado tiene una normativa distinta en lo que tiene que ver con los procedimientos de reclamo de sus resoluciones en sede administrativa ¿considera usted adecuado a este sistema?**

SI ( )

NO ( )

3. **¿Conoce cómo se materializa el silencio administrativo dentro de los gobiernos seccionales?**

SI ( )

NO ( )

4. **¿Conoce usted si existe sanciones a los funcionarios que permiten la materialización del silencio administrativo dentro Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?**

SI ( )

NO ( )

**5. ¿Cree usted que los funcionarios públicos de los gobiernos seccionales velan por el interés del administrado para, que sus derechos no sean vulnerados por una actuación pública errónea o violatoria de las normas jurídicas?**

SI ( )

NO ( )

**6. Qué tipo de sanciones cree usted que se debe dar al funcionario que ha incurrido en más de una vez, en el silencio administrativo.**

ADMINISTRATIVA ( )

MULTA ( )

DESTITUCIÓN ( )

OTROS ( )

**7. Considera usted pertinente que la materialización del Silencio Administrativo por parte de los funcionarios públicos de los gobiernos seccionales sea expresamente sancionado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.**

SI ( )

NO ( )

### **Anexo 3**

#### **FORMATO DE LA ENTREVISTA**

##### **PRIMERA PREGUNTA**

**Cree usted que existe la necesidad de sancionarle al servidor público que materializa el silencio administrativo.**

##### **SEGUNDO PREGUNTA**

**Considera usted que si un servidor público materializa el silencio administrativo, está violando los derechos civiles de los ecuatorianos.**

##### **TERCERA PREGUNTA**

**Considera usted que debe reformarse la ley con el fin de puntualizar en ella la sanción expresa para el funcionario que incurre en el silencio Administrativo**

##### **CUARTA PREGUNTA**

**Considera usted que debe reformarse la ley con el fin de puntualizar en ella la sanción expresa para el funcionario que incurre en el silencio Administrativo.**