



**UNIVERSIDAD TÉCNICA
PARTICULAR DE LOJA**
La Universidad Católica de Loja

ÁREA SOCIO HUMANÍSTICA

**TITULACIÓN DE MAGÍSTER EN DERECHO
ADMINISTRATIVO**

**El Silencio Administrativo como instrumento que
garantiza que la administración responda a las
peticiones de los particulares**

TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

AUTOR: Rosero Portilla, Segundo Armando, Dr.

DIRECTOR: Valdivieso Espinosa, Patricio Alberto, Dr.

CENTRO UNIVERSITARIO SAN GABRIEL

2015

APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

Doctor:

Patricio Alberto Valdivieso Espinosa

DOCENTE DE LA TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de fin de maestría denominado: **“El Silencio Administrativo como instrumento que garantiza que la Administración responda a las peticiones de los particulares”** realizado por el Dr. Rosero Portilla Segundo Armando, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se apruébala presentación del mismo.

Loja, enero del 2015

f).....

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, Rosero Portilla Segundo Armando, declaro ser autor del presente trabajo de fin de maestría: **El Silencio Administrativo como instrumento que garantiza que la Administración responda a las peticiones de los particulares**, de la Titulación Maestría en Derecho Administrativo, siendo el Dr. Patricio Alberto Valdivieso Espinosa, director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o 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).....

Rosero Portilla Segundo Armando

Cédula: 040133083-2

DEDICATORIA

A mis padres Gerardo Rosero Fuelantala (+) Carmen Rubiela Portilla Auz quienes con su sacrificio, abnegación y sus sabios consejos llenos de sabiduría han sabido guiarme con rectitud, honestidad y responsabilidad en todos los actos de mi vida; a la vez de brindarme su confianza y apoyo en todo momento para de esta manera lograr un logro más en mi vida profesional. A mi novia Gabriela quien con su amor y paciencia ha sabido estar a mi lado y ha servido como bastión para que este trabajo sea una realidad y con ello poder disfrutar junto a ella un éxito más en mi carrera.

Agradezco a todos quienes con su amistad y consejos me han enseñado a vencer las adversidades y a soñar con un futuro próspero lleno de esperanza y superación.

AGRADECIMIENTO

A la prestigiosa Universidad Técnica Particular de Loja, Escuela de Ciencias Jurídicas, Dirección de Posgrados que me ha permitido profundizar el conocimiento en el área del Derecho Administrativo para con ello ponerlo al servicio de la sociedad; a los docentes de la Maestría quienes con su sabiduría y amplia experiencia me inculcaron la verdad como principio en el desarrollo de mi actividad profesional.

También vale destacar que este trabajo lo he realizado gracias a Dios y al Doctor Patricio Alberto Valdivieso Espinosa, catedrático talentoso, quien en forma desinteresada y con su profundo conocimiento me supo dirigir y encaminar en la mejor forma hasta concluir la presente investigación.

ÍNDICE DE CONTENIDO

CARATULA.....	i
APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	iii
DEDICATORIA	iv
AGRADECIMIENTO	v
ÍNDICE DE CONTENIDO	vi
RESUMEN.....	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I.....	5
1.1 Concepto de silencio administrativo	6
1.1.1 Análisis y explicación del concepto.....	6
1.2 La obligación de resolver por parte de la administración pública.	7
1.2.1. Estudio y definición.....	7
1.3 El silencio administrativo y su relación con los ciudadanos.....	7
1.3.1 Estudio y definición.....	9
1.4 Derecho de petición.....	9
1.5 El efecto legal del silencio administrativo.....	10
1.6 El específico caso del sistema ecuatoriano.....	11
1.6.1 La necesidad de promover la resolución expresa	13
1.7 Clasificación del silencio administrativo	13
1.7.1 El silencio administrativo positivo.....	14
1.7.1.1 La Improcedencia del silencio administrativo positivo en el procedimiento administrativo sancionador.....	16
1.7.1.2 El silencio administrativo negativo	16
1.7.1.2.1 El silencio administrativo negativo y la improcedencia de la excepción de caducidad	17
1.7.1.3 Análisis crítico jurídico y doctrinario	17
1.7.1.3.1 Derecho de petición y causas que originan el silencio administrativo	19
1.7.1.3.2 Incidencias y efectos para los particulares y funcionarios públicos.....	23
CAPÍTULO II.....	24
2.1 El artículo 66 de la Constitución en su numeral 23, señala el denominado Derecho de Petición y estipula textualmente lo siguiente:	25

TÍTULO IX	25
Supremacía de la constitución	25
2.3 El silencio administrativo en materia tributaria	27
2.4 El silencio administrativo negativo.	35
2.5 Silencio administrativo positivo.	37
2.6 El silencio administrativo y su aplicación a la contraloría general del estado.	40
CAPÍTULO III.....	46
3.1 Limitaciones.....	47
3.2 Juicio de lesividad.....	48
CAPÍTULO IV	51
4.1 Justificación.....	52
4.2 Objetivos	52
4.2.1 General.....	52
4.2.2 Específicos	52
4.3 Hipótesis.....	53
4.4.1 Fórmula	54
4.4.1 Cálculo de la muestra	54
4.5 Diseño de instrumentos de investigación.....	55
4.5.1 Información primaria:	55
4.6 Evaluación de la información.	56
4.6.1 Encuesta aplicada a los habitantes de la ciudad de Ibarra del sector urbano y que son económicamente activos.	56
4.7 Análisis de resultados de las encuestas	62
4.8 Interpretación de resultados de las encuestas	62
4.9 Interpretación de resultados de las entrevistas	63
4.10 Verificación de los objetivos.....	65
4.10.1 Objetivo Planteado.	65
4.10.2 Objetivo Planteado.	65
4.10.3 Objetivo Planteado.	66
4.10.4 Objetivo Planteado.	66
4.10.5 Resultado Obtenido.....	66
4.10.6 Contratación de la hipótesis.....	67
CAPÍTULO V	68
RECOMENDACIONES	71
BIBLIOGRAFÍA.....	72

ANEXOS.....	74
ENCUESTA APLICADA A LOS HABITANTES DE LA CIUDAD DE IBARRA DEL SECTOR URBANO Y QUE SON ECONÓMICAMENTE ACTIVOS.....	75

RESUMEN

Se ha efectuado un estudio minucioso de lo que constituye el Silencio Administrativo dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, con ello se estableció que esta figura constituye una herramienta legalmente válida y conocida para que los particulares tengan una respuesta efectiva y oportuna a sus peticiones planteadas ante la administración pública sea central o seccional; destacando que si el administrado no recibe la respuesta a su Petición en los términos de tiempo establecidos por la Ley y éste quiere hacer prevalecer su derecho garantizado tanto por la Constitución de la República del Ecuador como por el ordenamiento jurídico tiene que acudir ante el organismo jurisdiccional para que declare que hay lugar al Silencio Administrativo por la falta de atención o respuesta a la pretensión expuesta en su petición, de tal modo que esta figura fue creada por el legislador para suplir la falta o ausencia de respuesta de la administración pública y crear efectos positivos o negativos en favor del particular según corresponda, procurando así que el administrado no quede en desigualdad de condiciones frente a la inacción de la autoridad.

PALABRAS CLAVES:

ABSTRACT

It has made a careful study of what constitutes Administrative Silence in the Ecuadorian legal system, thereby established that this figure constitutes a legally valid tool and known for individuals have an effective and timely response to their requests raised before the administration public central or branch; noting that if the managed not receive a response to your request in terms of time established by law and he wants to assert its secured both by the Constitution of the Republic of Ecuador and by law must appear before the judicial body right to declare that there is room to the Administrative Silence by lack of attention or response to the claim made in your request, so that this figure was created by the legislature to address the lack or absence of response from the government and create effects positive or negative for the particular as appropriate, and ensuring that the managed not stay in unequal conditions versus inaction of authority.

KEYWORDS:

INTRODUCCIÓN

El tema del Silencio Administrativo desarrollado consiste en la falta de pronunciamiento de los poderes públicos, respecto de las peticiones o reclamos formulados por los administrados. Se estima también que existe Silencio Administrativo cuando existiendo pronunciamiento de la Administración Pública, éste es de tal manera ambiguo u oscuro, que no permite determinar con precisión si la decisión es positiva o negativa a los intereses del sujeto pasivo del procedimiento administrativo.

Sin embargo a la doctrina le es indiferente la figura del Silencio Administrativo en su contexto, sino los efectos que la legislación otorga a la falta o ambiguo pronunciamiento administrativo; de tal modo que dichos efectos jurídicos considerados éstos como positivos o negativos son una garantía no solo al derecho de Petición sino también al Debido Proceso.

Por tal razón y atendiendo al tema en sí de la figura del Silencio Administrativo es que en el presente trabajo de investigación se lo trata en Cinco Capítulos debidamente desarrollados y planificados:

Así en el Primer Capítulo se habla sobre la doctrina de la figura del Silencio Administrativo, se hace alusión a un concepto, se trata ampliamente sobre el legítimo Derecho de Petición, se cita sobre los efectos legales del Silencio Administrativo ya sean estos positivos o negativos para el administrado, de allí que se argumenta sobre su clasificación en Silencio Administrativo Positivo y Negativo para terminar tratando sobre las incidencias y efectos que produce esta figura jurídica tanto para particulares como para los servidores públicos.

En el Segundo Capítulo se trata sobre las normas jurídicas tanto constitucionales como legales en donde se halla inmersa el Silencio Administrativo considerando que éste nace con el Derecho de Petición propuesto por los administrados.

En el Tercer Capítulo se argumenta sobre las consecuencias civiles y penales que el Silencio Administrativo acarrea para los servidores públicos que dan lugar a que el mismo se genere y que con ello nazca un derecho a favor del particular frente a determinado organismo o dependencia de la Administración Pública.

En el Cuarto Capítulo se habla sobre la Investigación de campo realizada en donde con técnicas muy puntuales como la entrevista y la encuesta se obtuvo resultados sobre el conocimiento de los administrados con respecto a esta figura del Silencio Administrativo y con ello hacer una contrastación de Hipótesis que permitan obtener los objetivos general como específicos planteados.

Por último en el Quinto Capítulo se ha desarrollado a base de la investigación las Conclusiones y Recomendaciones que permiten dar un pleno conocimiento de la figura del Silencio Administrativo tan poco apreciada en nuestro país por los tratadistas del Derecho.

Debo referirme a la importancia del estudio e investigación del Silencio Administrativo, la que radica en el hecho de provocar efectos de carácter positivo o negativo para los administrados o personas particulares que dirigen sus peticiones a la Administración Pública y con ello tener una garantía que tales solicitudes van a ser contestadas por parte de las autoridades, so pena que de no hacerlo se crea un derecho que debe ser declarado judicialmente.

La respuesta que se encontró al problema planteado esto es la figura del Silencio Administrativo como instrumento que garantiza que la Administración responda a las peticiones de los particulares es que en verdad aunque no parece tal figura es conocida por la población ecuatoriana, la que se encuentra a la expectativa que si una Petición sea solicitud o reclamo no es atendido ya provoca en ellos efectos ya sea en forma positiva o negativa.

Por tanto con la premisa de la respuesta encontrada debo manifestar que los objetivos general y específicos fueron alcanzados en el sentido de conocer que si los particulares o administrados en verdad conocen de esta herramienta para que la majestuosa Administración Pública de respuesta a sus peticiones y con ello no quedar en desigualdad de condiciones, mucho más considerando la inoperancia y arbitrariedad de ciertos servidores públicos que poco o nada les interesa los reclamos de la población; de ahí que hay que destacar que todavía falta mucho por hacer para que tal figura tenga cumplida ejecución y efectividad.

Ante ello, es preciso puntualizar y precisar que al momento de efectuar la investigación si se enfrentó ciertas dificultades como por ejemplo que las personas encuestadas no querían responder pese a conocer del asunto por temor a represalias por parte de ciertos servidores públicos o tal vez porque no les interesaba colaborar con la investigación dado que en verdad el tema les había generado inconvenientes y muchas de las veces hasta disgustos y decepciones.

Para concluir es necesario indicar que la metodología empleada para desarrollar esta investigación se concretó a efectuar una investigación explicativa, descriptiva, de campo utilizando para ello técnicas de recolección de datos primarios como la entrevista y la encuesta que permitieron obtener resultados fidedignos a la problemática planteada.

CAPÍTULO I

DOCTRINA ACERCA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1.1 Concepto de silencio administrativo

Juan Pablo Robles Ortega. (2009). “El silencio administrativo es una figura jurídica que permite que cuando se presente inactividad por falta de resolución en un procedimientos administrativo, se impute 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”.

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.

1.1.1 Análisis y explicación del concepto

El silencio administrativo puede definirse como una presunción en virtud de la cual, transcurrido un plazo máximo legal, sin que el órgano competente de la Administración del Estado se haya pronunciado sobre una solicitud o trámite que afecta a un interesado, éste se considerará aprobado o rechazado, según el caso.

La ley señala que transcurrido el plazo (término) legal, para resolver sin que la Administración se pronuncie, el interesado podrá denunciar el hecho ante la misma autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia.

Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de quince días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada. En estos casos, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. Dicho certificado será expedido sin más trámite.

El trámite de denuncia de vencimiento del plazo (término) que permite a la Administración resolver dentro del décimo quinto día, se utiliza exclusivamente en el caso del silencio positivo.

En razón del silencio negativo, se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal, cuando ella afecte el patrimonio fiscal. Lo mismo se aplicará en los casos en que la Administración actúe de oficio, cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición.

1.2 La obligación de resolver por parte de la administración pública.

Previamente de que el Silencio Administrativo estuviese, cuando la Administración no resolvía un procedimiento de forma expresa, no se podía recurrir dicha actuación anómala debido al carácter revisor que poseía la jurisdicción contenciosa, ante la cual sólo se podía acudir para que fiscalizase los actos dictados de manera expresa por la Administración. Ese era el único objeto del recurso contencioso antaño. Si no había acto expreso no podía formularse el recurso contencioso, por lo que se producía una auténtica inmunidad jurisdiccional para la Administración y un grave perjuicio para los intereses de los ciudadanos.

1.2.1. Estudio y definición.

Si bien es cierto, antes no existía el silencio administrativo, pues hoy en día forma parte importante en la resolución o conclusiones del procedimiento. A pesar de que se tiene un deber de manifestarse expresamente frente a un procedimiento, existe, entre muchos, esta institución que permite a la Administración pública callar y dejar con esto tácitamente entendido lo que se ha concluido.

1.3 El silencio administrativo y su relación con los ciudadanos

En los diferentes argumentos, el establecimiento del silencio administrativo se forja reglamentariamente no a modo de una prerrogativa de la Administración, mejor se lo toma como una herramienta en defensa del ciudadano. Por ser la naturaleza del silencio, que es enormemente incuestionable en los presumidos de definición positiva o estimatoria, siendo

incuestionable, asimismo, en los temas de consecuencia negativa o desestimatorio, por tanto evade el desamparo individual, que ya no debe de hacer tiempo para que se dé la resolución administrativa, sino que consigue situar en marcha sus causales de protección, cristalizando su derecho a la defensa judicial positiva.

Puesto que es viable registrar, tómesese en cuenta cuando se expresa que no es la administración la que se privilegia, sino el ciudadano, la persona o el administrado; tanto cuando se exhibe el silencio administrativo positivo como cuando se da el silencio administrativo negativo.

Tantaleán Odar Christian Fernando (2010) en Los beneficios del silencio administrativo expresa que: “En cualquiera de los casos, la institución del silencio administrativo se concibe legalmente no como un privilegio de la Administración, sino como un instrumento a favor del ciudadano”. (p. 2)

Aunque es incuestionable, que es obligación de la Administración Pública a través de sus empleados asignados solucionar, estas resoluciones estarían siendo perniciosas, en proporción, porque habrían que ser inevitablemente forjadas expresamente por escrito, puesto que se conseguiría procurar el argumento de que, no constando hecho intencionado, no se logre formular el trámite contencioso, por cuanto conseguiría causar una auténtica inmunidad jurisdiccional para la Administración y un grave perjuicio para los intereses de los ciudadanos.

Mediante la regulación del silencio administrativo se obtienen objetivos fundamentales y provechosos para los ciudadanos

- Se delimita el tiempo de persistencia de los ordenamientos, lo cual beneficia la seguridad jurídica, ya que si la Administración no solventa dentro del plazo que legítimamente se le atribuye, se autoriza un sentido a dicha inacción.
- Permite al particular, una vez que conoce el sentido que tiene la inactividad administrativa, esperar a que la autoridad resuelva o sino a recurrir ante los tribunales en defensa de sus pretensiones, ya que se amplía el objeto del recurso contencioso a los actos presuntos. En definitiva, se finge que la actuación ha actuado en un determinado sentido, concediendo o denegando las pretensiones de los particulares, cuando calla.

- Será beneficioso el silencio administrativo en general en la medida de que sea regulado e interpretado con más claridad por nuestro ordenamiento jurídico.

Esta es la esencia del silencio, que es muy evidente en los supuestos de interpretación positiva o estimatoria, pero que es innegable, también, en los casos de efecto negativo o desestimatorio, pues evita la indefensión del particular, que ya no tiene que esperar que se dé la resolución administrativa, sino que puede poner en marcha sus medios de defensa, materializando su derecho a la tutela judicial efectiva.

1.3.1 Estudio y definición

Puesto que es permitido registrar, tómesese en cuenta cuando se dice que no es la administración la que se privilegia, sino el ciudadano, la persona o el administrado; tanto cuando se presenta el silencio administrativo positivo como cuando se da el silencio administrativo negativo.

1.4 Derecho de petición

Benalcázar Guerrón Juan Carlos en derecho de petición y efecto legal en el silencio administrativo expresa que: "El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo; y a recibir la atención o las respuestas pertinentes, en el plazo adecuado"

Sin duda, el derecho de petición reviste una gran trascendencia por cuanto es un derecho que sirve como puente para hacer valer los demás derechos cuando éstos han sido desconocidos o lo que es peor, han sido vulnerados. No obstante, no haber sido incluido en la Declaratoria de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Constitución Francesa de 1791, lo consagró cuando se refería "a la libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente".

En la constitución de la República del Ecuador del año 2008, encontramos en el artículo 66), numeral 23) lo siguiente:

“Art. 66.- Se reconoce y garantiza a las personas:

...23) El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”...

1.5 El efecto legal del silencio administrativo

Benalcázar Guerrón Juan Carlos en derecho de petición y efecto legal en el silencio administrativo indica lo siguiente: “En nuestro país parecería que el fenómeno del silencio administrativo se ha circunscrito a un puro problema de efecto legal. La discusión se centra entre quienes sostienen que la abstención debe calificarse de negativa, y los que propugnan y defienden el sistema imperante”. (p. 2)

Cada postura, a no dudarlo, tendrá respetables argumentos, pero cabe insistir en que el fenómeno del silencio administrativo es una patología compleja que, de estudiarse desde el único ángulo del efecto legal que debe dársele, como si en ello consistiese la mágica panacea de su solución, significaría algo similar a la pretensión de curar el cáncer con aspirinas.

Lo que reclama el derecho de petición es la respuesta expresa y jurídicamente pertinente. En términos de algún autor, esto es lo fisiológico, mientras que el silencio administrativo es, precisamente, lo patológico, que no sólo consiste en la vulneración de un derecho fundamental como se cree, sino que también implica prescindir del procedimiento administrativo, y por tanto, " de las necesarias garantías que tanto para los ciudadanos como para el interés público tiene este cauce de participación de intereses".

Por otra parte, el fenómeno del silencio administrativo no puede verse desde la sola perspectiva de un sentido legal, sino también como un problema que atenta contra los principios fundamentales de la buena y recta administración, esto es, contra los postulados básicos de eficacia y la eficiencia que la deben guiar como norte natural. El tema por consiguiente, conjuga lo jurídico y lo técnico, no separados en compartimentos estancos, sino conjugados entorno a los intereses generales y el respeto a los derechos de los administrados.

1.6 El específico caso del sistema ecuatoriano

Benalcázar Guerrón Juan Carlos en derecho de petición y efecto legal en el silencio administrativo indica lo siguiente: “La divulgación indistinta de las consecuencias estimatorias del silencio administrativo, se ha levantado como una respuesta justa ante una Administración Pública ineficiente”.

El peligro de un plazo inevitable y de unos resultados establecidos, obligaría a la Administración Pública a que se pronuncie, excepto que persiga soportar la consecuencia legal, e inclusive, el castigo que se aplicaría al funcionario negligente. Sin embargo, habría que ver hasta qué punto el puro efecto previsto por la ley es suficientemente apto para suplir a la técnica y corregir, sin más, un problema que acusa deficiencias estructurales.

Verdaderamente, y como dice el viejo adagio, la realidad no se cambia por decreto ni por buenas intenciones, y es evidente que el efecto legal (o la sanción penal) no hace más eficiente a la Administración Pública, porque no tiene presente la complejidad de los asuntos públicos, ni corrige las deficiencias de los procesos la carencia de medios y recursos. Además, el efecto del silencio administrativo desdibuja la misión fundamental de la Administración Pública que es servir a los intereses generales de modo activo, práctico y con soluciones; no por suplencia legal.

Pero si de lado de la Administración Pública el efecto legal del silencio administrativo es pernicioso, del lado del administrado no supone el estricto respeto a su derecho de petición, ni la celeridad en la atención de sus problemas e intereses, como tampoco encierra suficiente seguridad. La doctrina y la jurisprudencia extranjera, con evidente acierto, postulan que no cabe que el efecto del silencio administrativo opere contra la ley, por lo cual, la petición o pretensión deben ser legítimas y posibles.

García de Enterría Eduardo y Ramón Fernández Thomas, en su Curso de Derecho Administrativo dice lo siguiente: “De lo contrario, el administrado no adquiere lo que solicita, porque el silencio administrativo es, a la postre, una creación de la ley y el ordenamiento no puede propugnar su propia violación”.

Sentadas estas premisas, cabe señalar que el efecto legal estimatorio previsto para el silencio administrativo termina desdibujando el derecho de petición, pues, si este supone la posibilidad de instar a un pronunciamiento pertinente, es decir, conforme a derecho, de

producirse silencio administrativo el efecto legal posibilita que se admita cualquier pretensión, por in jurídica que pueda ser.

El postulado de que no cabe silencio administrativo contra ley, refleja otra debilidad del sistema: la inseguridad. Si sólo se adquiere por efecto del silencio administrativo lo que es legítimo, el administrado debe decidir y apreciar por sí mismo, evidentemente sin concurso de la Administración Pública silente, sobre si efectivamente ha adquirido lo que solicitó, y en todo caso, determinar los límites de aquello. De lo contrario, se verá sometido a las consecuencias de su desacierto.

Por otra parte, en el caso de que su petición o pretensión sea legítima, puede ser difícil su realización si se requiere el concurso de la Administración Pública, caso en el cual la solución idónea será el proceso. Ante esto, cabe también denotar una nueva dificultad, pues el proceso contencioso administrativo es de carácter impugnatorio, y mal se puede impugnar algo que nos favorece.

Aguado, Cudola Vicenc (1991) en Silencio Administrativo e Inactividad dice que: “Sin embargo, de admitirse alguna figura de ejecución, el derecho de petición del administrado tropieza con las dificultades que implica el proceso, aun cuando sea lícito lo que la ley le concedió, y el derecho de petición queda nuevamente en entredicho, porque se supone que se busca un pronunciamiento de la autoridad, rápido y expedito, sin necesidad de acudir a los inconvenientes que implica recabar una sentencia que obligue a la Administración Pública a cumplir”.

Las anteriores dificultades quisieron salvarse con una innovación traída de la legislación española, haciendo honor a la vieja tradición ecuatoriana de "inspirarse" en lo que se cree principio universal o solución mágica. Se trata de la certificación del silencio administrativo, cuya técnica ha sido discutida por la autoridad de:

Garrido Falla: Desde el punto de vista práctico, el gran obstáculo para la admisión del silencio "positivo" estaba en la inexistencia de un documento que acreditase tales efectos. Si, previa solicitud no contestada, realizo obras de ampliación de una industria y el modesto agente municipal que tiene la misión de vigilar obras ilegales me requiere para que le enseñe la licencia municipal, posiblemente no quedaría satisfecho si le enseño la copia sellada de mi petición y le invito a que compruebe el

plazo transcurrido. Se limitará a tomar nota de las obras que ha visitado y a cursar la correspondiente denuncia (a lo más recogerá en el " acta" mis protestas sobre el " silencio positivo").

Otro ejemplo más significativo: si alguien solicita de un banco un crédito para realizar unas edificaciones ¿se conformaría la entidad bancaria con la petición no contestada?"

1.6.1 La necesidad de promover la resolución expresa

Decisivamente, el derecho de petición halla su legítima protección en la resolución expresa, pertinente y adecuada. El amparo jurídico del administrado requiere que la Administración Pública se pronuncie sobre sus presunciones y, por otra parte, no hay que olvidar que el derecho de petición, uno de los más democráticos por cierto, es el cimiento de las nuevas ideas de una Administración Pública convenida, interactiva, y por ende, más próxima a la problemática social y humana.

El silencio administrativo, por el contrario, constituye un obstáculo a este dinamismo, una negación del deber de la Administración Pública, una patología que debe urgentemente combatirse.

En torno a ello, antes que centrar la discusión de soluciones en torno al efecto legal que siempre funciona a título de paliativo modesto) se debe conjugar el derecho y la técnica para procurar procedimientos y mecanismos que logren una Administración Pública eficaz y eficientemente activa.

Esto es lo que reclaman, no solo el derecho de petición, sino todos los derechos de los administrados.

1.7 Clasificación del silencio administrativo

El COOTAD dice: Artículo. 410.- Plazos para apelación.- El plazo para la interposición del recurso de apelación será de cinco días contados a partir del día siguiente al de su notificación.

Si el acto no fuere expreso, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme para todos los efectos.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de treinta días. Transcurrido este plazo, de no existir resolución alguna, se entenderá negado el recurso. Contra la resolución de un recurso de apelación no cabe ningún otro recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos aquí establecidos.

El Silencio Administrativo es una presunción legal, según la cual se asigna valor de acto administrativo a la falta de pronunciamiento de la autoridad sobre una petición de un ciudadano. Es una respuesta tácita que puede ser negativa o positiva según disponga la ley. En la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Art. 31) es negativo y en la Ley de Modernización del Estado y Código Tributario es positivo. Es una acción de puro derecho. Certificación que siempre será negada pero que se la solicitará mediante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

1.7.1 El silencio administrativo positivo

Actualmente en un porcentaje que cada día va en aumento la disciplina se sesga por la representación del silencio administrativo positivo, es por eso necesario apuntar que la no contestación dentro del término crea un suceso supuesto de contenido favorable o positivo, quiere decir que en virtud de esta figura si la administración no contesta el reclamo o solicitud en el término advertido por la ley, se concebirá que la petición o reclamo han sido aceptados. En nuestra constitución se consagra el derecho de petición en el Art. 66, numeral 23 (derecho de los administrados, recordemos que no es la constitución la que le da al silencio un contenido positivo o negativo, sino la ley otorga tal o cual contenido).

Por lo que de carácter más específico, para razonar los impactos del Silencio Administrativo Positivo obligatoriamente es importante hacer referencia una vez más al artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado y de manera primordial al párrafo segundo del artículo del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, estas prácticas señalan con toda claridad que cuando una petición, reclamo o solicitud no tenga respuesta dentro del término señalado por la ley, se deducirá que la petición o solicitud ha sido admitida o que el reclamo ha sido decidido favorablemente.

"Mediante el silencio administrativo positivo, se da un efecto práctico a la garantía o derecho de petición y oportuna respuesta, como se halla consagrado en la Constitución Política del Estado. 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". Gaceta Judicial N° 15 Serie XVI.

José Roberto Dromi (2008) en Manual de derecho administrativo indica que: "El silencio administrativo, o de la administración, ha sido definido como una forma de manifestación o declaración tácita de la voluntad de la Administración Pública". (p. 368)

Dromi afirma que: "la voluntad de la Administración es tácita cuando el silencio administrativo, por expresa previsión del ordenamiento jurídico, es considerado como acto administrativo".

Esta expresión tácita de voluntad de la administración, cuando ha sido pensada en sentido positivo. Conjetura que aquello pedido a la Administración ha sido concedido. En este caso, se lo denomina silencio administrativo positivo.

El silencio administrativo positivo fue introducido en la legislación ecuatoriana a partir de la expedición de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por la Iniciativa Privada, publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993. Con esta ley se produjo la inclusión del silencio administrativo positivo como una nueva institución jurídica administrativa, hasta esa fecha inexistente en nuestro sistema. A partir de esa fecha, es decir, desde la expedición de la Ley de Modernización del Estado, el legislador incorporó en otras normas la institución del silencio administrativo positivo: Ley de Régimen Tributario Interno;(II) Ley Orgánica de Aduanas; y, (III) Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Estas normas, mutatis mutandis, contienen disposiciones para la aplicación del silencio administrativo positivo. Así el Art. 28 de la Ley de Modernización, referente al derecho de

petición, establece un término de 15 días para recibir una respuesta de la Administración, caso contrario, se entenderá que la solicitud, pedido o reclamo ha sido aprobado.

Por su parte los artículos 69 y 127 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva establecen que el plazo máximo para resolver las peticiones y procedimientos sometidos a las entidades sujetas al Estatuto será de 60 días, luego de lo cual la petición se entenderá aceptada.

1.7.1.1 La Improcedencia del silencio administrativo positivo en el procedimiento administrativo sancionador.

Secaira Durango Patricio. (2004) en Curso Breve de Derecho Administrativo dice que: “Existen varios casos en que no se puede generar el efecto positivo del silencio administrativo, por la naturaleza misma de las pretensiones de los administrados o de las instituciones jurídicas involucradas en ellas, entre ellos se pueden encontrar” (p. 215).

1.- Cuando la petición del administrado ha sido dirigida y presentada ante autoridad incompetente; esto es cuando a dicha autoridad la Constitución y la ley no le han entregado derecho para que pueda expresar la voluntad pública relativa al caso puesto en su conocimiento.

2.- Cuando se pretende el reconocimiento de un derecho caducado por el transcurso del tiempo, toda vez que, 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.

3.- Cuando los administrados solicitan a la administración pública la emisión de normas jurídicas de carácter general, pues no es falta de pronunciamiento al pedido, la que puede poner en vigencia disposiciones normativas.

1.7.1.2 El silencio administrativo negativo

Los problemas que se han puesto de manifiesto, exigen a una inevitable investigación del procedimiento en vigencia y reintegrar al sistema jurídico el silencio administrativo negativo. Pero con ello no expresamos que se trate de excluir por completo al silencio administrativo positivo, sino de conseguir un ponderación que surja de una legítima reflexión

legislativa que aprecie los escenarios en los cuales dicha figura pueda ser ajustable con aquel criterio de Justicia y ajustado que debe guiar al ordenamiento jurídico.

Secaira Durango Patricio. (2004) en Curso Breve de Derecho Administrativo dice que: Es una institución jurídica mediante la cual la ley determina un efecto jurídico negativo a la falta de pronunciamiento oportuno de la administración. Este efecto contempla la presunción de que las pretensiones del administrado han sido negadas, cuando la administración no emitió pronunciamiento dentro del tiempo que la ley le concede ese objeto. La ley entonces suple el silencio de la administración, y crea una ficción jurídica a la que se denomina acto administrativo negativo presunto.

El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes. Aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que se le notifique que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos. El silencio administrativo negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación.

1.7.1.2.1 El silencio administrativo negativo y la improcedencia de la excepción de caducidad

Artículo 367.- De la extinción o reforma.- Los actos administrativos se extinguen o reforman en sede administrativa de oficio o a petición del administrado. En general, se extinguirán los actos administrativos por el cumplimiento de alguna modalidad accidental a ellos, tales como plazo o condición. Los actos administrativos podrán extinguirse o reformarse en sede administrativa por razones de legitimidad o de oportunidad.

1.7.1.3 Análisis crítico jurídico y doctrinario

Artículo 364.- Potestad ejecutiva.- Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados podrán dictar o ejecutar, para el cumplimiento de sus fines, actos administrativos, actos de simple administración, contratos administrativos y hechos administrativos. Se entenderá por acto administrativo toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos

individuales de forma directa. Por actos de simple administración se entenderán aquellos actos jurídicos de la administración pública que no crean, modifican ni extinguen derechos subjetivos.

Teniendo en cuenta lo establecido, y teniendo en cuenta que el silencio administrativo es una institución administrativa que surge con el objetivo fundamental de garantizar los derechos de los particulares frente a la actuación administrativa diremos que:

Si bien es cierto, es deber de la Administración Pública a través de sus funcionarios competentes resolver, estas resoluciones serían perjudiciales, en parte, si tendrían que ser necesariamente plasmadas taxativamente por escrito, ya que podría darse el caso de que, no existiendo acto expreso, no se pueda formular el recurso contencioso, por lo que podría producirse una auténtica inmunidad jurisdiccional para la Administración y un grave perjuicio para los intereses de los ciudadanos.

Con la regulación del silencio administrativo se consiguen beneficioso para los ciudadanos.

- Se limita el tiempo de duración de los procedimientos, lo cual favorece la seguridad jurídica, ya que si la Administración no resuelve dentro del plazo que legalmente se le impone se otorga un sentido a dicha inactividad.
- Permite al particular, una vez que conoce el sentido que tiene la inactividad administrativa, esperar a que la autoridad resuelva o sino a recurrir ante los tribunales en defensa de sus pretensiones, ya que se amplía el objeto del recurso contencioso a los actos presuntos. En definitiva, se finge que la actuación ha actuado en un determinado sentido, concediendo o denegando las pretensiones de los particulares, cuando calla.
- Será beneficioso el silencio administrativo en general en la medida de que sea regulado e interpretado con más claridad por nuestro ordenamiento jurídico.
- Se da apertura a este párrafo diciendo que si bien se cuestiona si el silencio administrativo beneficia al ciudadano, podremos afirmar que en algunas jurisprudencias no necesariamente ocurre esto, pues por el hecho de aplicarse Silencio Administrativo Negativo, se perjudica o, más bien dicho, no se le da la razón a un ciudadano que aparentemente la tenía.

- Las posturas que puede asumir el Tribunal. La primera que señale que no procede la Acción de Amparo, al considerar que la inacción de la administración (una vez transcurrido el plazo para resolver) constituye silencio negativo y, por tanto, se inicia el plazo para interponer demanda de amparo.
- Otra postura, compone más que un claro beneficio, desde el punto de vista. Aquí lo que se da a conocer es que el interesado quien podría considerar que el administrador tiene la razón, ante el silencio administrativo y en base a las circunstancias de su claridad particular, la opción de esperar a que la autoridad resuelva, en cuyo caso no debe tenerse la vía por agotada, ni iniciado el plazo de 90 días.
- Al parecer, existe una utilización y aceptación en sentencia demasiado des beneficiosa para quien, se supone, debería ser una garantía o beneficio, pues es claro el hecho de que la persona tiene derecho según ley pertinente del caso a considerar agotada dicha vía, a través de este medio (silencio administrativo).

1.7.1.3.1 Derecho de petición y causas que originan el silencio administrativo

El derecho de petición no es un derecho otorgado por la democracia. Ha sido aceptado desde muy antiguo y en los regímenes más autoritarios. Como ejemplo de lo primero se tiene al Imperio Incaico en el que se dice que las peticiones las hacían los indios cargando un costal de papas pesado, a fin de presentarse inclinados ante el Inca. Como ejemplo de lo segundo, aún hoy existen muchas monarquías autocráticas y feudales como las de los países árabes y africanos donde sus gobernantes reconocen y respetan este derecho.

Habría que mencionar, también, el significado de la Petition of Rights de 1628 y del punto V del Bill of Rights de 1689, que lo proclamaba como derecho de los súbditos a presentar peticiones al Rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios; y la enmienda I de la Constitución EE.UU. de 1787 impide al Congreso la aprobación de una ley que coarte el derecho del pueblo a solicitar la reparación de todo agravio.

El derecho de petición, así como la debida, oportuna y adecuada respuesta, no se encuentra previsto en los instrumentos internacionales, en el sentido considerado en nuestra constitución, la cual lo contempla de forma mucho más amplia. Es decir, en los instrumentos

internacionales se reconoce un derecho de petición y oportuna respuesta más bien dirigido hacia el ámbito del acceso a la justicia, en el sentido de que toda persona tiene derecho de solicitar al órgano jurisdiccional el conocimiento de un asunto de su interés y de obtener pronta resolución al respecto.

Dicho lo anterior, es oportuno citar algunas de las interpretaciones que en ámbito universal han dictado los órganos internacionales en materia de protección de derechos humanos. El comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas dedica la Observación General 13 al derecho a la igualdad ante los tribunales y el derecho de toda persona ser oída públicamente por un tribunal competente establecido por la ley (artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Lo anterior configura el derecho e petición que tiene todo individuo, frente a los órganos jurisdiccionales.

“Es lo que consiste en la facultad de dirigirse a los poderes sociales. A las altas autoridades constitucionales, para llegar a su conocimiento este o aquél hecho, este o aquél estado de cosas, y reclamar su intervención, enfocado desde este punto de vista, el derecho de petición se aplica todos los días a todas la relaciones del individuo con el poder.”

En el proceso revolucionario francés, BEAUMENT señaló que el derecho de petición carece de utilidad en un Gobierno libre, pues los ciudadanos pueden sustituirlo por otro, mientras que ROBESPIERRE califica al mismo de imprescriptible de todo hombre en una sociedad; el Título I de la Constitución francesa 1791 proclamaba como un derecho natural el de dirigir peticiones firmadas individualmente a las autoridades constituidas

En la España medieval, la sujeción del Rey al Derecho significaba que las normas o actos que lo quebrantasen fuesen considerados agravios o contrafueros, lo que requería su reparación: se definen como las actuaciones del monarca contra derecho o fuero, si bien en sentido amplio el agravio podía proceder de la conducta abusiva de otras autoridades. La reparación de agravios fue planteada al rey con ocasión de reunirse las Cortes, donde los estados le pedían que restableciese el derecho y rectificase el contrafuero, mientras que el Rey solicitaba el otorgamiento del subsidio, como constató **SÁNCHEZ ALBORNOZ**. De la fuerza de las Cortes dependió la exigencia de la reparación, y resultó notable en Aragón y escasa en Castilla, donde fue usual que el servicio se aprobara antes de que el Rey contestase a las peticiones de los procuradores o reparara los agravios, en tanto que en

Aragón la concesión de subsidios se condicionaba a la reparación previa del desafuero regio.

Se debe subrayar las opiniones vertidas por diversos tratadistas: MANUEL MARÍA DIEZ lo distingue del derecho de recurrir, por cuanto en su concepto no todos los particulares que tengan el derecho de peticionar pueden también tener derecho a recurrir, porque el primero lo tiene toda persona natural o jurídica, mientras que el derecho a recurrir lo tienen únicamente los interesados, los titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos afectados por el acto. Para MARÍA DIEZ la petición es el género del cual el derecho a recurrir es una manifestación concreta.

El Derecho de Petición permite a las personas dirigirse a los poderes públicos, tanto a los órganos parlamentarios como a los gobiernos, con una petición cuyo contenido puede ser muy diverso. Desde una petición muy puntual hasta una pretensión dirigida a la elaboración de una norma.

La petición se puede dirigir, tal como se ha dicho, a los órganos representativos o a los ejecutivos. El régimen jurídico es diferente en ambos casos, sobre ese aspecto, para hacerlo en cambio sobre las consecuencias de presentación de la petición. Ciertamente la petición no significa que el poder público al que vaya dirigida esté obligado a dar satisfacción a lo solicitado. Tampoco puede entenderse que el ente que recepta la petición esté obligado a cumplirla en sus propios términos. Una conclusión tal abocaría a la desaparición de este derecho. No es posible que cada uno de nosotros y de nosotras pueda tener derecho a obtener aquello que solicita. La respuesta es más sutil. Quien recibe la petición debe dar una satisfacción que permita afirmar que el Derecho de Petición tiene un sentido, una funcionalidad, que es un instrumento realmente operativo en la democracia de aquí y de ahora. De esta forma, la petición presentada necesita ser contestada, argumentada, lo que significa ser atendida, en el sentido de estudiada, sin que admita este derecho el silencio como respuesta o la respuesta sin motivación.

No todas las peticiones dirigidas a los poderes políticos se realizan en el ejercicio del derecho de petición. Así las peticiones que se formulan ante los jueces o Tribunales o ante el Tribunal Constitucional solicitando que se resuelva un conflicto o que se declare la inconstitucionalidad de una norma, no se formulan en el ejercicio del derecho de petición. Por tanto es necesario distinguir entre petición, acción y denuncia.

En cuanto a la distinción entre petición y acción, aun cuando históricamente es probable que el derecho de acción fuera una consecuencia o una manifestación del derecho de petición, en la actualidad se entiende que son dos derechos autónomos y separados.

Cabe señalar que para ejercitar el derecho de acción se exige ser titular de derechos o intereses legítimos, En el caso que no se trate del ejercicio del derecho de petición, el poder público devuelve la demanda o solicitud el particular para que éste la presente al órgano competente siguiendo el cauce procesal adecuado.

Por otra parte, no cabe confundir las peticiones con los recursos administrativos, ya que éstos pretenden anular o reformar los actos administrativos, esto es, impugnar un acto, mientras que las peticiones lo que pretenden es provocarlos o producirlos, y menos aún con un recurso administrativo extraordinario, por lo que el derecho de petición no puede ser utilizado para dejar sin efecto actos administrativos que, siendo susceptibles de recursos, no fueron impugnados.

En la Constitución de la República del Ecuador en él:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

Numeral 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

Este derecho fue reconocido en nuestro ordenamiento poco después de la fundación de la República. La Constitución de 1843 ya lo contemplaba; la de 1878 adicionó el derecho a obtener la resolución respectiva; y la Carta Magna ecuatoriana de 1945 llegó, incluso, a establecer el plazo de 30 días para que el funcionario público que hubiere recibido una petición o reclamación se pronunciara al respecto. En derecho comparado, la situación es similar.

Asimismo, son diversos los instrumentos internacionales de derechos humanos que lo consagran: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XXIV establece que toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivos de interés general, ya de interés

particular, y el de obtener pronta respuesta; la Convención Americana de Derechos Humanos reza, en su artículo 1.1., que los Estados Partes de esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna; etc. Podemos inferir, en consecuencia, que el derecho de petición tiene dos elementos esenciales: la posibilidad de presentar reclamos y peticiones ante la autoridad, y el derecho a recibir de ésta una respuesta en la forma y el tiempo debidos.

1.7.1.3.2 Incidencias y efectos para los particulares y funcionarios públicos

El principio central que debe orientar la gestión pública es el servicio al ciudadano. Esto significa entender la actuación de la administración gubernamental como el medio a través del cual el Estado garantiza la satisfacción de los derechos de la persona y de la comunidad.

No obstante dicho principio, la gestión pública se convierte, con frecuencia, en una barrera para el ciudadano que acude a la administración estatal para hacer un trámite, solicitar una licencia o exigir una prestación determinada en el ejercicio legítimo de sus derechos.

En efecto, son cotidianos y múltiples los ejemplos en los que se observa una demora excesiva en la solución de los reclamos ciudadanos o la existencia de trámites complejos y carentes de transparencia en los que se advierte una inadecuada preparación del servidor público. Estas situaciones constituyen verdaderos obstáculos para el ciudadano en su relación con la administración pública, lo que conlleva, al fin y al cabo, a la vulneración de sus derechos constitucionales. Superar estas deficiencias constituye uno de los mayores retos que tiene el proceso de reforma y modernización del Estado.

En consecuencia el Silencio Administrativo, establece la aplicación del silencio positivo como regla general, poniendo en práctica una herramienta alternativa que compense de manera inmediata la desprotección e indefensión en que se encuentra el ciudadano frente al incumplimiento de la administración pública. El silencio administrativo busca resolver un problema frecuente en la administración pública: la falta de respuesta al ciudadano en un plazo razonable, constituyendo de esta forma una garantía adicional del ciudadano para el efectivo ejercicio de sus derechos.

CAPÍTULO II
NORMAS JURÍDICAS

2.1 El artículo 66 de la Constitución en su numeral 23, señala el denominado Derecho de Petición y estipula textualmente lo siguiente:

“Art. 66.- Se reconoce y garantiza a las personas: ...23) El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”...

TÍTULO IX

Supremacía de la constitución

Capítulo Primero

Principios

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente:

La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; y los decreto y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto de normas de distinta jerarquía, La Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerara, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

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

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

2.2. Art. 28 de ley de modernización del estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada.

En el Ecuador el Silencio Administrativo empieza a ser reglamentado por el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, y en el comienzo existieron diversos problemas que acarrearón a múltiples reformas del aludido artículo, en el inicio el mencionado artículo reglamentaba el silencio administrativo puramente y de manera estricta, es preciso señalar, que no contraponía mayores trabas para la aplicación y la práctica del derecho que aparece a raíz de dicho hecho supuesto.

Art. 28.- (reformado por el art. 12 del decreto ley 2000-1, r.o. 144-s, 18-viii-2000).- derecho de petición.- Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante.

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

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

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

Art.- (Agregado por el Art. 13 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- La formación, extinción y reforma de los actos administrativos de las instituciones de la Función Ejecutiva, se regirán por las normas del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

2.3 El silencio administrativo en materia tributaria

En el Art. 21 del Decreto Ley 05, que fue publicado en el Registro Oficial No. 396 de 10 de Marzo de 1994, se prevé la institución conocida como “aceptación tácita” que según dicha norma se aplica a reclamos y recursos de carácter tributario que no hubieren sido resueltos en un plazo máximo de 120 días.

La aplicación de este artículo trajo una serie de reclamos de los sujetos pasivos que cuestionaban la actuación de la administración tributaria central a este respecto, pero que no se encontraba una salida legal, puesto que el Código Tributario nada decía al respecto. Por ello, al realizar un análisis de precedentes jurisprudenciales sobre el recurso de revisión, la Sala Especializada de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallos de triple reiteración ha definido que la disposición respecto a la aceptación tácita y el silencio administrativo no se aplican al recurso extraordinario de revisión.

Estos pronunciamientos son racionales si consideramos, por un lado, lo dispuesto en el Art. 144 que respecto a la tramitación del recurso de revisión, esto es, la obligatoriedad.

De la misma forma si analizamos el Art. 147 ibídem que dispone que:

"concluido el sumario se pedirá nuevamente informe al departamento jurídico o al abogado designado para el efecto, por el plazo de ocho días, vencido el que, con o sin informe, la Autoridad Administrativa correspondiente dictará resolución motivada en el plazo de noventa días, en la que confirmará, invalidará, modificará o sustituirá el acto revisado".

Se puede concluir que si se suman todos estos plazos claramente señalados en la ley, tenemos que el trámite del recurso de revisión precisa de un plazo de al menos ciento veintiocho días, sin contarse del que necesariamente deberá otorgarse al departamento legal o al abogado designado para la emisión del informe preliminar, esto es más allá de los ciento veinte días señalados para que se produzca el silencio administrativo. Con lo que se puede insistir en que la figura del silencio administrativo no puede aplicarse en el caso del recurso de revisión.

Se puede afirmar que otra razón para determinar que no es aplicable la aceptación tácita y el silencio administrativo en el recurso de revisión es en virtud de que.

TOSCANO SORIA, Luis, Procedimientos Administrativos y Contenciosos en Materia Tributaria. (2006). página 208. Dice: "no se trata propiamente de un recurso y, de aceptarse como tal, es en todo caso un recurso extraordinario por referirse a actos firmes o ejecutoriados y tratarse de potestad facultativa o discrecional de la autoridad que puede o no aceptar a trámite un recurso insinuado."

Sin embargo lo declarado, se debe diferenciar otra circunstancia jurídica que se puede presentar dentro del trámite del recurso de revisión, la cual consiste en que el informe jurídico haya declarado la procedencia de este recurso, momento a partir del cual ya no es facultativo de la administración tributaria central, dictar la resolución sobre éste en un plazo de 90 días, sino que esto se convierte en una obligación de la misma.

Por lo que, a manera de desenlace, se puede citar dos tiempos en relación a la representación de la admisión tácita en el recurso de revisión, el uno, en el que se busque contabilizar los 120 días o los 90 días de la resolución, desde la fecha en que se insinuó este recurso, caso en el cual como ya vimos, no procede esta institución; y, aquella situación en que el recurso ha sido declarado procedente, pero no se ha dictado la resolución en el tiempo previsto por la Ley, situación en la que sí podría decirse que puede aplicarse la aceptación tácita del recurso.

Para continuar se debe analizar la figura del silencio administrativo en materia tributaria, es preciso citar el Art. 327-A del Código Tributario, incorporado a través de Ley de Reforma Tributaria publicada en Suplemento de Registro Oficial No. 325 de 14 de Mayo del 2001, el cual establece:

“Se considerará pago en exceso aquel que resulte en demasía en relación con el valor que debió pagarse al aplicar la tarifa prevista en la Ley sobre la respectiva base imponible. La Administración Tributaria, previa solicitud del contribuyente, procederá a la devolución de los saldos en favor de éste, que aparezcan como tales en sus registros, en los plazos y en las condiciones que la ley y el reglamento determinen; siempre y cuando el beneficiario de la devolución no haya manifestado su voluntad de compensar dichos saldos con similares obligaciones tributarias pendientes o futuras a su cargo.

Si el contribuyente no recibe la devolución dentro del plazo máximo de seis meses de presentada la solicitud o si considera que lo recibido no es la cantidad correcta, tendrá derecho a presentar en cualquier momento un reclamo formal para la devolución, en los mismos términos previstos en este Código para el caso de pago indebido”.

Del inciso final de la norma antes citada, se deduce que respecto de las “solicitudes de pago en exceso” que no son respondidas dentro del plazo máximo de seis meses contados desde su presentación, no es posible aplicar el silencio administrativo en sentido positivo, sino por el contrario se requiere la presentación de un reclamo formal de pago indebido.

De la norma antes citada, han surgido una serie de argumentos a favor y en contra respecto de la aplicación del silencio administrativo positivo con relación a las solicitudes de pago en exceso que no son respondidas dentro del plazo máximo de seis meses contados desde su presentación.

El fenómeno jurídico del silencio administrativo, contrariamente a lo que ocurre con el acto tácito y el implícito, se explica, no en virtud de una interpretación o deducción, sino como la sustitución legal de una voluntad no expresada, de modo que su significado tiene origen ex lege y no ex voluntate. De ahí que no sea correcto equiparar el silencio administrativo a los actos administrativos y afirmar que existe una “denegación tácita” o una “denegación presunta”. A lo sumo, y en referencia al silencio positivo, podría hablarse, de modo analógico, de un efecto legal con valor de acto o equivalente a un acto, en atención a que el que el administrado tendrá garantías de estabilidad respecto de lo que adquirió en virtud de la ley, como si se hubiese expedido un acto expreso favorable. La afirmación de que el silencio administrativo no puede equipararse al acto administrativo, tiene más asidero en la constatación de que este último, propiamente, se produce por el ejercicio de la función, lo cual no sucede en caso del silencio administrativo.

Por otra parte, tampoco es absolutamente exacto, como observa Vencen Aguado iCudolá, que el silencio administrativo signifique inexistencia de voluntad. Puede suceder que el acto administrativo se haya dictado dentro del plazo legal previsto, pero la falta de notificación oportuna implica, frente al administrado, un hecho objetivo de silencio.

La notificación, como puede verse, juega un papel decisivo a efectos del silencio administrativo, pues al momento de equilibrar la garantía del administrado frente a la producción efectiva de la voluntad administrativa, serán elementales principios de seguridad jurídica que inclinarán la balanza a favor del primero, a lo cual se suma la posibilidad de fraudes cometidos por quien tiene, propiamente en sus manos y no en las del administrado, la facilidad de hacer conocer sus decisiones. La notificación es requisito de eficacia del acto, independientemente de su validez, por cuanto permite que despliegue toda su potencia interna.

Evidentemente, de no practicarse la notificación oportunamente, no se podrá conocer el acto administrativo correspondiente, por lo cual habrá silencio respecto del contribuyente.

Por lo demás, el Art. 29 de la Ley de Modernización del Estado (LME) también impone el deber de notificar, y aunque esta ley no lo diga expresamente, hay que entender que la notificación debe efectuarse dentro de los quince días de que habla el Art. 28.

La notificación, como queda dicho, permite conocer el acto administrativo que dicta la administración respecto de las peticiones, reclamaciones o recursos que formule o interponga el contribuyente. En lo que concierne al silencio administrativo, como criterio general, puede afirmarse que la Administración descargará su responsabilidad cuando, razonablemente y de buena fe, la decisión pueda ser sabida por el interesado, en virtud de una notificación oportuna.

Este acto pudo haber fallado por diversas circunstancias, no siempre imputables a la Administración, o incluso, la notificación puede ser defectuosa en algún aspecto formal, pero en estos casos no siempre podrá decirse que hubo silencio administrativo. En efecto, si se tiene presente la naturaleza de las cosas, y el silencio administrativo es por naturaleza una abstención de pronunciamiento y de oportuna expresión frente al administrado, no cabe hablar jurídicamente de tal fenómeno cuando la Administración procuró pronunciarse y hacer conocer su decisión, pero tal propósito fracasó por las circunstancias o la deficiencia del mecanismo de notificación.

La notificación extemporánea, a efectos del silencio administrativo, comporta una resolución expresa tardía, a cuyo régimen nos referiremos más adelante.

En este caso hay verdadera declaración, y aún más, el intento efectivo de expresarla, pero el medio o las vicisitudes lo impidieron. Es por demás obvio que el administrado tendrá que determinar su domicilio y lugar de notificación, sin que quepa alegar silencio cuando, bien por causa imputable a aquél, bien por fraude, la notificación y el conocimiento, no sea posible en cabal forma. En la materia que nos ocupa, el criterio gira en torno a que el administrado pueda, razonablemente y de buena fe, acceder al contenido del acto, y lo contrario, la ignorancia del mismo atribuible a la Administración como incumplimiento de un deber o elusión del mismo, es lo propio del silencio administrativo. Hay que acotar también, que el saber del acto puede ser parcial por una deficiente notificación, o que la Administración no se haya pronunciado sobre todas las peticiones o pretensiones, casos en los cuales habrá silencio respecto de lo no se comunicó o no se resolvió.

Los efectos jurídicos del silencio administrativo se producirán luego de transcurrido el tiempo legal previsto para que se produzca un acto administrativo, tema en el cual está implicada la notificación como queda explicado. En materia tributaria, el plazo es de ciento veinte días hábiles, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 05 (Registro Oficial No. 396 de 10 de marzo de 1994). Sin embargo, interés particular representa el contenido del artículo 127 del Código Tributario, que da el tratamiento del silencio administrativo cuando la resolución, pese a ser expresa, no cumple con los requisitos del artículo 126, esto es, motivación y cita de la documentación y actuaciones que sirvan de fundamento, con la indicación de las disposiciones legales aplicadas. Esta solución es completamente asistemática, pues lo que en rigor existe es nulidad, pero no silencio, con el agravante de que en el sistema actual de silencio positivo, el vicio determinaría que el contribuyente considere aceptada su petición o pretensión. Lo lógico es que a la resolución expresa que incurra en los vicios de nulidad, se le dé el tratamiento propio de dicha patología, esto es, ineficacia ab initio por vicios sustanciales de presentes en una declaración, que aun cuando nula, no deja de ser tal.

La operación de los efectos del silencio administrativo gira sobre un presupuesto fundamental: que la Administración haya tenido toda la oportunidad de pronunciarse y que cuente con los elementos de juicio necesarios para dictar una resolución conforme a derecho. Verdaderamente, ese es el propósito del procedimiento administrativo, sin que pueda acusarse a la Administración de incurrir en silencio cuando lo que falta es el elemento básico de un pronunciamiento. En tal virtud, la deficiencia sustancial en el petitorio, la ausencia de documentación esencial o de informes indispensables, o la carencia de pruebas, no permiten cumplir el fin del procedimiento y, por consiguiente, no será posible dictar un acto conforme a derecho ni acusarse a la Administración de callar. Además, debe haber posibilidad de finalizar el procedimiento y cumplir normalmente el plazo de los mismos, de modo que no cabrían situaciones fraudulentas provenientes del contribuyente, destinadas al retardar innecesariamente los trámites o a consumir el plazo. En la normativa del Código Tributario, el artículo 115 se refiere al caso de la reclamación oscura o que no reúne los requisitos legales, y dispone que de no aclarársela o completársela, se tendrá por no presentado el reclamo. Además, se ha previsto situaciones de interrupción del plazo para resolver cuando el contribuyente requiere informes o datos o cuando éstos sean necesarios para resolver (artículos 119, 120 y 125). Por último, y esto es evidente, el petitorio, reclamación o recurso debe presentarse ante autoridad competente, y en caso contrario, el plazo que se otorga a la Administración para pronunciarse debería contarse desde la fecha

en que la autoridad competente recibe en toda regla la petición, reclamación o recurso propuestos.

En cuanto a los efectos del silencio administrativo, se ha advertido que tienen una diferencia sustancial, de manera que no pueden ser considerados unitariamente.

Es menester tratar caso por separado, destacando su funcionalidad, significación y efectos particulares, a efectos de apreciar el notable distanciamiento que existe entre cada categoría.

En el Ecuador, el silencio administrativo en materia tributaria está normado en el Código Tributario; concretamente en sus artículos 104, 132, 133 y 134.

Art. 104.- Aceptación Tácita.- La falta de resolución por la autoridad tributaria, en el plazo fijado en el artículo 132, se considerará como aceptación tácita de la reclamación respectiva, y facultará al interesado para el ejercicio de la acción que corresponda.

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

Art. 132.- Plazo para resolver.- Las resoluciones se expedirán en el plazo de 120 días hábiles, contados desde el día hábil siguiente al de la presentación del reclamo, o al de la aclaración o ampliación que disponga la autoridad administrativa. Se exceptúan de esta norma los siguientes casos

Art. 133.- Resolución expresa.- Las resoluciones serán motivadas en la forma que se establece en el artículo 81, con cita de la documentación y actuaciones que las fundamentan y de las disposiciones legales aplicadas. Decidirán todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente o de los expedientes acumulados. Art. 134.- Aceptación tácita.-

En todo caso, el silencio administrativo no excluirá el deber de la administración de dictar resolución expresa, aunque se hubiere deducido acción contenciosa por el silencio administrativo.

En este evento, si la resolución expresa admite en su totalidad el reclamo, terminará la controversia; si lo hace en parte, servirá de elemento de juicio para la sentencia; y si la resolución fuere íntegramente negativa, no surtirá efecto alguno.

En la Ley Orgánica de Aduanas, en materia aduanera, el ordenamiento dispone lo siguiente:

Art. 76.- Materia de los reclamos sobre cualquier acto administrativo aduanero.- Los reclamos sobre cualquier acto administrativo aduanero u otro que ocasione perjuicio directo a una persona natural o jurídica, se presentarán por el afectado, ante el Gerente del que emanó el acto administrativo, dentro del término de veinte días de realizado o notificado el acto. La reclamación reunirá los requisitos previstos en el Código Tributario.

La introducción del silencio positivo fue paulatina y no quedó libre de increpaciones. La Disposición Final Primera de la Ley 51, publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993 estableció lo siguiente:

En todos aquellos casos en que el Código Tributario y demás Leyes Tributarias no prevean plazos específicos para resolver o atender peticiones, reclamaciones o recursos de los contribuyentes, la administración fiscal tendrá el plazo de 90 días para pronunciarse. Cabe agregar que en ese mismo Registro Oficial se publicó la Ley de Modernización del Estado, en cuyo artículo 28 se introdujo el silencio positivo a la materia administrativa. Posteriormente, mediante el artículo 21 del Decreto Ley 05, publicado en el Registro Oficial 396 del 10 de marzo de 1994, se sustituyó el anterior artículo por el siguiente:

A partir del 1 de enero de 1995, en todos aquellos casos en que el Código Tributario y demás leyes Tributarias prevean o no plazos específicos para resolver o atender peticiones, reclamaciones o recursos de los contribuyentes, la administración tendrá el plazo de 120 días para pronunciarse. Si vencido el plazo señalado en el inciso anterior no hubiere pronunciamiento expreso de las peticiones y reclamaciones que se presentaren a partir de la fecha indicada el silencio administrativo se considerará como aceptación tácita de los mismos. Ésta fue la norma que introdujo definitivamente al silencio administrativo positivo en nuestro ordenamiento jurídico tributario. La administración tributaria llegó a aseverar que su procedencia es un imposible jurídico (Ver: sentencia de la Sala de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia No. 10-98, emitida el 24 de junio de 1998 y publicada en el Registro Oficial No. 378 de 7 de agosto de 1998).

2.4 El silencio administrativo negativo.

Para estudiar este tipo de silencio administrativo, debe tenerse presente, por una parte, que el proceso contencioso administrativo se lo ha configurado con un carácter impugnatorio de actos previos, lo cual se ve reflejado en el artículo 234 del Código Tributario; y, por otra parte, que nuestra legislación, hasta antes de las reformas del artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, exigía la proposición de una reclamación administrativa como requisitos previos al acceso a la jurisdicción. En virtud de la auto tutela de que goza la Administración Pública, el juez no puede interferir en todo momento del desenvolvimiento de la labor de aquella, o en toda oportunidad del desarrollo y preparación de sus manifestaciones de decisiones; en virtud de aquel ámbito de independencia entre las funciones públicas que debe ser respetado y asegurado. La articulación entre la autotutela y la jurisdicción se expresa en el carácter impugnatorio de actos previos con el que se configura al contencioso-administrativo, pues se respeta el ámbito de producción jurídica de la Administración y se espera a que esta dicte un acto o resolución para que opere la jurisdicción.

Conforme a la explicación que antecede, es fácil observar que, abusando de los privilegios que le concede la autotutela, la Administración podría eludir fácilmente el control jurisdiccional con el cómodo expediente de no manifestar su voluntad (emitir un acto administrativo) ante una petición de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la Administración, y producidas además determinadas circunstancias, se entenderá (o podrá entenderse) denegada u otorgada la petición o recurso formulado por los particulares u otras administraciones.

Que se le formula sobre algo que es de interés del administrado. De esta manera, al no haber acto previo, el juez no podría actuar, y los derechos del administrado quedarían seriamente afectados.

Por otra parte, aun cuando haya un acto que impugnar, en un contexto en que se impone la carga de la reclamación administrativa previa, la ausencia de resolución impediría, bien acceder a las siguientes instancias administrativas que pudieren estar previstas, bien acudir al juez para impugnar el acto que se considera lesivo para el administrado.

Esta fisura del sistema de tutela jurídica es, precisamente, la causa y origen de la técnica del silencio administrativo de efectos negativos: pasado cierto tiempo sin resolver la

Administración, el administrado o contribuyente podrá entender denegadas sus peticiones o pretensiones, para acceder a la instancia siguiente en la misma vía administrativa, o a la vía jurisdiccional, no obstante lo cual, la Administración no está eximida del deber de resolver y se puede dictar una resolución expresa tardía.

Visto este panorama, se pueden hacer las siguientes reflexiones:

Cfr. *Ibid.*, Pg. 577. Como afirman García de Enterría y Fernández: «El silencio negativo no es un verdadero acto administrativo de sentido desestimatorio, sino, precisamente, lo contrario, es decir, la ausencia de toda actividad volitiva de la Administración, ante lo cual no son admisibles procesos interpretativos destinados a averiguar el sentido de una voluntad que no existe. No siendo propiamente un acto, sino la ausencia de acto, no es posible ligar a él ningún tipo de efectos jurídico-materiales, ni cabe añadirse los adjetivos que se aplican a los actos propiamente tales para decir que ha quedado firme o consentido o que ha sido posteriormente confirmad. Pg. 577.

a) El silencio administrativo de efectos negativos constituye una ficción legal de efectos puramente procesales, que suple el requerimiento del acto o resolución administrativa previa con el concreto fin de no obstaculizar el ejercicio de la acción procesal, y de permitir la fiscalización judicial. La ocurrencia del silencio administrativo negativo no traduce novedad alguna en la situación jurídico-sustancial del administrado; no agrega ni quita nada, pues solamente confirma en derecho una situación de hecho: el interesado no adquiere lo que solicita o pretende.

b) Al silencio administrativo negativo se lo ha instituido en beneficio del administrado o contribuyente, como uno más de los medios de garantía jurídica que le otorga el derecho positivo.

Es un contrapeso necesario a los privilegios de autotutela y de reclamación previa de que goza la Administración. Con él se pretende evitar la indefensión del contribuyente, que vería seriamente limitadas sus posibilidades de defensa si la norma no instituyese la técnica de los efectos denegatorios ante el hecho del silencio.

Ernesto García-Trevijano Garnica, Op. Cit., Pg. 88. El texto del artículo 127 del Código Tributario, que se debería entender como reformado, plasmaba muchos aspectos doctrinarios del silencio administrativo negativo. No se eximía a la Administración del deber de resolver, aun cuando se hubiese iniciado un proceso por el silencio administrativo, lo cual implicaba, como consecuencia lógica, la posibilidad dictar una resolución expresa tardía que podía ser estimatoria o denegatoria de la reclamación. Acorde con todo ello, también puede decirse que el silencio no era un modo de terminar el procedimiento administrativo-tributario (como sí lo es la resolución expresa que es acto administrativo), por el mismo hecho de que subsiste el deber de resolver y la posibilidad de la resolución expresa tardía.

En materia tributaria, el contribuyente no estaba constreñido a la única solución del silencio negativo, en cuanto técnica que deja expedita la acción procesal. Concebido el silencio en su beneficio, se sigue también que considerar desestimadas por silencio sus peticiones o pretensiones era una opción a la cual el contribuyente accedía si lo considera conveniente. Esto resulta, tanto del tenor literal del artículo 102 del Código Tributario, que emplea los potenciales “podrá” y “facultará”, como de la previsión del remedio del recurso de queja ante el superior jerárquico (artículo 318). Por consiguiente, el contribuyente podía también esperar, y aún exigir, el cumplimiento del deber legal que recae sobre la Administración, y que de ninguna manera le exime el silencio administrativo.

c) El silencio administrativo negativo no exime a la Administración de su deber de resolver expresamente, como ya lo hemos advertido. Esto da lugar a la posibilidad de resoluciones expresas tardías, es decir, a aquellas que se producen luego de cumplido el plazo dentro del cual se debió decidir, y que tienen un cierto valor jurídico, aun cuando se haya iniciado un proceso ante los órganos jurisdiccionales. Según el inciso segundo del artículo 127 del Código Tributario, si la resolución expresa tardía admite en su totalidad la petición o pretensión, termina la controversia; si lo hace en parte, sirven como elemento de juicio para sentencia; y, si la resolución es íntegramente negativa, no surte efecto alguno.

2.5 Silencio administrativo positivo.

Con la expedición de la Ley de Modernización del Estado, a la cual se sumarían otras normas de carácter tributario, se transforma radicalmente el Sistema anterior, pues, con pretensiones de generalización, se introducen en la legislación ecuatoriana los efectos positivos para el silencio de la Administración.

El silencio administrativo positivo, a diferencia de la categoría que anteriormente hemos analizado, presenta una radical diferencia sustancial y de régimen jurídico. Los efectos previstos por la ley sustituyen a la decisión de la Administración, tienen el valor de una decisión administrativa o equivalen a ella, y comportan un cambio jurídico-material en la situación del administrado. Aquel efecto legal, con valor análogo al de un acto administrativo, en principio, no podrá ser atacado por una resolución expresa tardía de signo contrario, retirado válidamente del mundo jurídico por medio de la acción de lesividad.

El propósito del legislador al instituir el silencio administrativo positivo, claramente manifestado en el artículo 28 de la Ley de Modernización, es fortalecer el derecho de petición, y se defiende la solución legal con el afán de hacer, a la fuerza, eficiente a la Administración. Sin embargo, en dicha norma, y en otros cuerpos legales, se hace sentir la conciencia de lo ilegítimo de la figura,

En el sistema anterior, el silencio administrativo era excepcional y destacaba su aplicación en el ámbito de la fiscalización y control entre administraciones públicas. El caso estaría previsto en el artículo 130 numeral 3 del ERJAFE, que sanciona al acto tardío con la nulidad absoluta.

Pues se habla de la responsabilidad de los funcionarios y se instituyen sanciones. Sin embargo, el mismo propósito, loable e ineludible en sus principios, invita a ser críticos con el medio; a valorarlo en su función e idoneidad respecto al fin, que debe traducirse en la efectiva garantía que pretende lograr. Al respecto, pueden hacerse las siguientes reflexiones, no sólo aplicables a la materia tributaria, sino a la generalidad de los casos.

Por su parte el silencio administrativo que puede denominarse 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 en;

El artículo 28 de la ley no. 50, ley de modernización del estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos;

Según la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 66), numeral 23). “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”.

Entonces se reconoce como regla general el silencio administrativo positivo, al consagrar que:

El artículo 28 de la Ley N° 50, Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos. “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 todos los casos, vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo que la solicitud o pedido ha sido aprobada, o que la reclamación ha sido resuelta a favor del reclamante”.

Así lo avala la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Ecuador luego de resaltar que el derecho establecido como consecuencia del silencio administrativo es de carácter autónomo y que la acción que el ciudadano puede plantear ante el órgano jurisdiccional no está destinada al reconocimiento del derecho, sino a disponer su ejecución inmediata, lo que da origen a un proceso de ejecución y no de conocimiento.

En efecto, la citada Sala ha precisado que:

“El derecho que se establece por el ministerio de la ley como consecuencia de silencio administrativo en el término señalado es un derecho autónomo, que, nada tiene que ver con los hechos o circunstancias administrativas anteriores a su origen y al que ni siquiera le afecta la contestación negativa al que se dirigió el pedido, cuando tal declaración es emitida después del término que la ley establece para dar oportuna contestación a un petitorio; por lo cual, la acción que se endereza ante el órgano jurisdiccional no está dirigida a que se declare el derecho, que, como señalamos, se encuentra firme, sino a que dicho órgano disponga su ejecución inmediata; de tal forma que una acción de esta clase no da origen a un proceso de conocimiento, sino a uno de ejecución inmediata.

Desde luego que la legislación ha establecido en el Art. 28. de la Ley de Modernización, el efecto positivo del silencio administrativo, en reemplazo del efecto negativo que consagra la anterior legislación, no de manera arbitraria, pues tal efecto rebasa el propósito negativo, que únicamente tenía por objeto posibilitar la continuación y desenvolvimiento del proceso contencioso administrativo, ya que, además, y principalmente, mediante el positivo se da un efecto práctico a la garantía o derecho de petición y oportuna respuesta, precisamente por ello, el efecto positivo del silencio administrativo, no es una presunción de hecho que admite prueba en contrario, sino más bien una presunción de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo.”

2.6 El silencio administrativo y su aplicación a la contraloría general del estado.

Hasta hace algunos años en el Ecuador existía aun la tesis del silencio administrativo negativo, es decir que cualquier reclamo o petición presentada, que no tenía una contestación oportuna por parte de la administración, era considerada como una decisión negativa al pedido de los particulares.³ (salvo casos excepcionales, el silencio administrativo positivo no tenía aplicación en nuestro sistema legal, sólo en la legislación de contratación pública especialmente respecto de los efectos del silencio tanto del Procurador cuanto del Contralor General del Estado). El efecto de esta voluntad presunta negativa era allanar el camino para que el administrado que se sintiera perjudicado por tal silencio, al considerar su petición atendida de forma negativa, pudiera iniciar una acción contencioso administrativa. Un requisito fundamental era agotar la vía administrativa de forma previa a presentar cualquier acción judicial en contra del Estado. De allí que una de las exigencias para intentar una acción contencioso administrativa era el de que el acto que se atacara hubiere causado estado, esto es, que ya no fuera susceptible de recurso alguno en vía administrativa.¹ Como es obvio, si el Estado guardaba silencio, jamás podría existir una demostración de que se había agotado la instancia administrativa, por lo que habría sido imposible iniciar la acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Actualmente con el reconocimiento pleno del derecho de petición y sin que exista más la necesidad de agotar la vía administrativa para demandar al Estado ya no hay razón para sostener la tesis del silencio administrativo negativo. Es por esto que, la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa

Privada ha consagrado el efecto positivo a la omisión de la Administración en atender las peticiones o reclamos de los administrados y el efecto es considerar la petición como aceptada, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal del funcionario por cuya omisión el efecto positivo del silencio de la Administración por la inactividad u omisión de los Órganos Administrativos.

En el Suplemento del Registro Oficial del día 22 de mayo del año se publican dos fallos de casación dictados por la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en los que se sostiene que el silencio administrativo positivo no es aplicable a las reclamaciones sobre glosas que se sustancien en la Contraloría General del Estado. Los fundamentos de tales fallos y el razonamiento seguido son los siguientes:

No. 8-2001

El artículo 143 de la Constitución de la República en su inciso segundo señala: "Una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de especial". La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, conforme su nombre lo indica, tiene la mencionada condición, en tanto que la Ley de Modernización del Estado no es orgánica, por lo que evidentemente las normas de la primera prevalecen sobre las de la segunda en caso de contradicción. Y el artículo 386 de la primera de ellas, señala que de no expedirse la resolución sobre glosas en el plazo señalado en el Art. 385 esto es, 180 días contados desde el día siguiente al de la notificación respectiva, los interesados podrán considerar este hecho como denegación tácita de sus pretensiones y consiguientemente como confirmación de las glosas.

En aplicación de la norma constitucional, es evidente que jurídicamente lo único que ocurrió es que al no haberse dado resolución a la glosa en 180 días (según lo establece la LOAFYC), se produjo la negativa tácita a las reclamaciones del actor en tomo a la glosa quien, en consecuencia estaba habilitado por la presunción legal que aporta el silencio administrativo negativo, a iniciar la correspondiente acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

No. 16-2001

El Art. 353 de la LOAFYC dispone en el inciso tercero que "Si notificadas las glosas, no se notificare la resolución respectiva dentro de los cinco años posteriores a la notificación de las glosas, se entenderá también caducada la facultad del Contralor para dictar resoluciones sobre tales glosas, que se tendrán en consecuencia como inexistentes".

Por consiguiente, es evidente que el Contralor tiene la facultad o la competencia en el tiempo para dictar resoluciones sobre glosas en los cinco años posteriores a la notificación de las mismas. Tan sólo una vez transcurridos estos, caduca dicha facultad.

La disposición señalada en el Art. 353 de la LOAFYC, sobre el plazo de ciento ochenta días para resolver sobre las glosas, no constituye un plazo fatal que agota la potestad contra lora, sino tan sólo constituye una disposición cuyo único propósito es el de permitir que transcurrido dicho plazo, si no hubiere dictado la resolución respectiva, el afectado por una glosa pueda impugnar la misma en sede jurisdiccional, esto último en aplicación de lo dispuesto taxativamente por el Art. 336 de la LOAFYC.

A pesar de que la disposición transitoria vigésima segunda de la Constitución señala que "El Congreso Nacional, en el plazo de seis meses, determinará las leyes vigentes que tendrán calidad de orgánicas", hasta la fecha y habiendo transcurrido en demasía el término para el efecto, el Congreso no ha ejercido la facultad antes señalada; más no es menos evidente que la LOAFYC, por su propio nombre, tiene esta calidad de "orgánica", tanto más que por su contenido regula la organización del ente de control del Estado, así como la actividad fiscalizadora y presupuestaria, lo que evidentemente le dará, por su naturaleza la categoría de Ley Orgánica.

La normatividad de la LOAFYC señala un plazo mayor para el ejercicio de su potestad de control en relación al plazo para considerar denegadas tácitamente las alegaciones sobre glosas, circunstancia que imposibilita el que se considere la transformación del efecto del silencio de negativo a positivo; y esto porque, conforme a la doctrina del silencio positivo, éste origina un verdadero derecho autónomo sin relación a sus antecedentes y sobre el cual no tiene efecto alguna una declaración

extemporánea de la administración. De aplicarse el silencio positivo al caso se estaría dejando sin efecto la facultad establecida por el Art. 332 de la LOAFYC, lo que significaría que se estaría dando una interpretación extensiva a la disposición del Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, interpretación extensiva absolutamente inaceptable en tratándose de normas de derecho público.

(Ambas resoluciones fueron suscritas por los Doctores José Julio Benítez, Luis Heredia Moreno, Héctor Romero Parducci). Tal tesis es totalmente contraria a la que el autor de esta nota ha mantenido durante sus clases en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Espíritu Santo de Guayaquil, por lo que parece conveniente el siguiente análisis.

1. La Constitución de la República consagra en el artículo 11, numeral 9) que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.
2. El Art. 66 de la Constitución de la República del Ecuador en su numeral 23) consagra el denominado Derecho de Petición; al expresar:
"Art. 66.- Se reconoce y garantiza a las personas:

...23) El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo"...

"El Derecho de Petición conlleva el deber del Estado y sus instituciones de atender las peticiones o reclamaciones de manera pertinente y dentro de un plazo adecuado. Así se podría sostener que existen dos conceptos principales en el citado artículo:

La obligación de contestar de manera pertinente, lo que dará origen al deber de motivación de los actos administrativos.

La obligación de resolver en un plazo adecuado surgiendo así la teoría del silencio administrativo que constituye una presunción de derecho.

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

3. 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.
4. Hasta hace algunos años en el Ecuador existía aun la tesis del silencio administrativo negativo, es decir que cualquier reclamo o petición presentada, que no tenía una contestación oportuna por parte de la administración, era considerada como una decisión negativa al pedido de los particulares. (salvo casos excepcionales), el silencio administrativo positivo.

No tenía aplicación en nuestro sistema legal, sólo en la legislación de contratación pública especialmente respecto de los efectos del silencio tanto del Procurador cuanto del Contralor General del Estado). El efecto de esta voluntad presunta negativa era allanar el camino para que el administrado que se sintiera perjudicado por tal silencio, al considerar su petición atendida de forma negativa, pudiera iniciar una acción contencioso administrativa. Un requisito fundamental era agotar la vía administrativa de forma previa a presentar cualquier acción judicial en contra del Estado. De allí que una de las exigencias para intentar una acción contencioso administrativa era el de que el acto que se atacara hubiere causado estado, esto es, que ya no fuera susceptible de recurso alguno en vía administrativa.¹ Como es obvio, si el Estado guardaba silencio, jamás podría existir una demostración de que se había agotado la instancia administrativa, por lo que habría sido imposible iniciar la acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Actualmente con el reconocimiento pleno del derecho de petición y sin que exista más la necesidad de agotar la vía administrativa para demandar al Estado ya no hay razón para sostener la tesis del silencio administrativo negativo. Es por esto que, la

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada ha consagrado el efecto positivo a la omisión de la Administración en atender las peticiones o reclamos de los administrados y el efecto es considerar la petición como aceptada, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal del funcionario por cuya omisión el efecto positivo del silencio de la Administración por la inactividad u omisión de los Órganos Administrativos.

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

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

CAPÍTULO III

CONSECUENCIAS CIVILES Y PENALES DE LA REVOCATORIA

Sin embargo que el silencio administrativo es un elemento que se esgrime para facilitar el apresurar los tramites y reprimir la ineptitud, es necesario mostrar que tiene diferentes limitaciones que, a pesar de ser obvias, no han sido tomadas en cuenta por sujetos sin calidad moral que han pretendido ciertos abusos.

Todos los ciudadanos gozamos del derecho a concurrir con las correspondientes peticiones, reclamos y recursos ante las instituciones públicas y recibir de ellas la debida atención o respuesta en el término o plazo señalado por la ley.

Pero puede ocurrir que la administración pública no exprese su voluntad ante los petitorios presentados por los administrados dentro del tiempo indicado legalmente y guarde silencio sobre los mismos sin siquiera resolverlos.

Dado que dentro de la administración pública los asuntos sometidos a su conocimiento no pueden quedar irresolutos, la ley ha dispuesto un efecto jurídico ante esta falta de atención o expresión de la voluntad pública que se denomina silencio administrativo, cuya definición se expone a continuación.

Para Alberto Jhayya Segovia el silencio administrativo es una “figura jurídica y modo de conclusión anormal del procedimiento administrativo que opera cuando vencido el término para resolver el reclamo, solicitud o pedido y no se ha emitido decisión o resolución al respecto, se suple la omisión, retardo o desidia en el pronunciamiento mediante un efecto jurídico que la ley le dota a dicho silencio, el mismo que puede ser positivo o negativo”.

El silencio administrativo positivo se encuentra regulado en la Ley de Modernización del Estado y en el Código Tributario; mientras que, el silencio administrativo negativo está contenido en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Entendido de esta manera, el silencio administrativo es una garantía, tanto para el derecho de petición y el debido proceso.

3.1 Limitaciones

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas, no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho

3.2 Juicio de lesividad

Por definición, la acción de Lesividad consiste en un proceso administrativo que puede ser promovido por un particular en contra de un acto estatal, susceptible de ser impugnado en vía jurisdiccional; o que puede (y en mi opinión debería) ser impugnado o subsanado de oficio, por parte de la administración.

La acción de Lesividad, es un proceso administrativo de carácter especial, cuando es entablado por la propia administración, con el fin de que se anule o deje sin efecto un acto administrativo emanado por la propia administración, por considerarlo como un acto ilegal en contra de un particular o por considerarlo lesivo a sus propios bienes o al bien común.

De manera general para algunos autores expertos en Derecho Administrativo, como es el caso del Dr. Roberto Dromi y del tratadista español José María Díez, la administración no puede en principio revocar sus decisiones, sino que primero debe declararlas como lesivas y luego impugnarlas judicialmente, ante el órgano competente.

Siguiendo la doctrina de Dromi podemos señalar que los actos impugnables en el proceso de Lesividad no son los mismos que en el proceso administrativo ordinario de plena jurisdicción. En este último se pueden impugnar las leyes, los decretos, las ordenanzas, los reglamentos, las resoluciones, los actos, los contratos o cualquier disposición administrativa. Por el contrario, en virtud de la acción de Lesividad sólo se puede impugnar un acto administrativo irrevocable y en sede administrativa, o sea que debe tratarse de un acto administrativo estable.

En otras palabras podemos señalar que por medio de la declaración administrativa de Lesividad, la propia administración declara que un acto suyo anterior resulta lesivo para sus propios intereses o para los intereses generales de los administrados y lo considera como ilegítimo.

En el Ecuador, de acuerdo a lo que establece el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, en su artículo 97:

“Lesividad.- La anulación por parte de la propia Administración de los actos declarativos de derechos y no anulables, requerirá la declaratoria previa de lesividad para el interés público y su impugnación entre el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente.

La lesividad deberá ser declarada mediante Decreto Ejecutivo cuando el acto ha sido expedido ya sea por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial; en los otros casos la lesividad será declarada mediante Resolución del Ministro competente.

La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo en el plazo de tres meses a partir de la declaratoria de lesividad”.

Desafortunadamente, en el Ecuador esta figura es prácticamente inaplicable, puesto que son muy pocos los casos en los cuales tanto la doctrina como la jurisprudencia evidencian que la propia administración corrija de oficio sus propios errores, sin embargo el principal problema radica en que ni los funcionarios que componen la administración pública, ni mucho menos los ciudadanos es decir, los administrados, que muchas veces nos vemos afectados por estos actos y decisiones administrativas , tenemos conocimiento de los mecanismos que la propia ley nos faculta para impugnar tales actos y hacer respetar nuestros derechos.

El COOTAD en su: Artículo 373.- Lesividad.- Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados podrán de oficio o a petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para el administrado que sean legítimos o que contengan vicios convalidables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa su extinción. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos tres años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo.

Transcurrido el plazo de tres meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad. Se producirá la caducidad del mismo. La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los tribunales distritales delo contencioso administrativo en

el plazo de tres meses a partir de la declaratoria. Iniciado el procedimiento administrativo de lesividad, la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado respectivo podrá suspender la ejecución del acto materia de dicho procedimiento, cuando éste pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o le cause daños a terceros.

COOTAD Artículo 374.- Transmisibilidad.- La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos actos en el procedimiento que sean independientes del primero. La nulidad o anulabilidad parcial del acto administrativo, no implicará la de las partes del mismo independientes de aquella, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado.

COOTAD Artículo 375.- Conversión de actos viciados.- Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro acto distinto producirán los efectos de éste.

COOTAD Artículo 376.- Conservación de actos y trámites.- El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

COOTAD Artículo 377.- Actos propios.- Bajo ningún concepto los administrados podrán ser perjudicados por los errores u omisiones cometidos por las autoridades en los respectivos procedimientos administrativos, especialmente cuando dichos errores u omisiones se refieran a trámites, autorizaciones o informes que dichas entidades u organismos conocían, o debían conocer, que debían, ser solicitados o llevados a cabo. Se exceptúa cuando dichos errores u omisiones hayan sido provocados por el particular interesado.

CAPÍTULO IV
INVESTIGACIÓN DE CAMPO

4.1 Justificación

Este estudio es muy relevante y jurídicamente justificado por cuanto para el ciudadano particular es muy importante que la Administración Pública cumpla con la Constitución de la república del Ecuador y de la Ley de Modernización del Estado en lo que se refiere al derecho de petición y al silencio administrativo.

Los preceptos de eficacia, eficiencia y del buen vivir que se deben cumplir al momento, se deben cimentar en todos los sistemas de administración, especialmente en el sistema jurídico rápido y confiable.

El estado debe procurar que sus funcionarios cumplan con su labor eficientemente y eficazmente, para garantizar así que no se vulneren los derechos ciudadanos, que mejor sean considerados como la parte más importante de la administración y los beneficios que consten en las leyes y normas se los aplique con prontitud, para que los cambios que en este contexto tiene que darse no se los demore por culpa de una persona o una institución.

4.2 Objetivos

4.2.1 General

Conocer de modo específico y concreto el origen y perfeccionamiento del silencio administrativo y el beneficio jurídico para los ciudadanos a través de sus diferentes escenarios jurídicos, así como los beneficios que generan cada una de ellos.

4.2.2 Específicos

- Identificar el origen o surgimiento de las figuras jurídicas objeto del presente estudio del silencio administrativo y beneficio ciudadano.
- Investigar las diferentes situaciones jurídicas que dan lugar a la ocurrencia de los temas objetos de estudio
- Conocer los beneficios que surgen cuando se presenta el silencio administrativo.

- Conocer el desarrollo que ha tenido el silencio administrativo y el beneficio jurídico para los ciudadanos.

4.3 Hipótesis

La aplicación del Artículo 66, numeral 23) de la Constitución de la República del Ecuador y el Artículo 28 de la Ley de Modernización, son beneficiosos para el ciudadano particular.

4.4 Población y muestra

Para la realización del presente diagnóstico, la población que tomaremos como base para realizar el estudio y análisis serán: los habitantes de la ciudad de Ibarra que son económicamente activos y que se encuentran en el sector urbano de la ciudad incluidos aquí los abogados en libre ejercicio de la profesión, los cuales son 300 en total.

La población total del cantón Ibarra es de 181.175 habitantes y de acuerdo al censo del INEC año 2010, con un índice de crecimiento poblacional del Cantón Ibarra del 1.63% anual.

La población para el año 2013 alcanza los 190.180 habitantes aproximadamente, de la cual 135.028 habitan en el sector urbano y 55.152 en el sector rural, que en porcentaje corresponde al 71.00% y 29.00% respectivamente. El 51.55% corresponde a mujeres y 48.45% a hombres, según datos establecidos en el último censo del INEC para el año 2010.

De acuerdo a estos datos obtenidos del INEC solo el 39.20% del total de la población de la ciudad Ibarra son económicamente activas, y de acuerdo a este indicador la población o universo que será objeto de nuestra investigación será:

Cuadro N°

POBLACIÓN O UNIVERSO 2010	
Población Urbana	135.028
Porcentaje de PEA.	39,20%

Población Económicamente Activa Urbana	52.931
--	--------

Cuadro N°

POBLACIÓN OBJETO DE ESTUDIO POSIBLES ACTORES	POBLACIÓN OBJETO DE ESTUDIO ESPECIALISTAS
52.931	300

4.4.1 Fórmula

Una vez determinada la población a la cual va ir dirigido nuestro producto se procede a determinar el cálculo del tamaño de la muestra en donde el cálculo de la Muestra se lo realizara a través de la siguiente fórmula:

Dónde:

- Z = Para un nivel de confianza
- N = Es el tamaño de la población
- P = probabilidad de aceptación en la población
- E = error muestral
- N = 52.931
- Z = 1.96
- E = 0.05
- P = 0.9

$$n = \frac{N * Z^2 * p * (1-p)}{E^2 * N + Z^2 * p*(p-1)}$$

4.4.1 Calculo de la muestra

Del Universo que se toma la población económicamente activa y aplicando la formula el tamaño de la muestra es:

$$n = \frac{53.231*(1,96)^2*0,90*(1-0,90)}{(0,05)^2*53.231+ (1,96)^2*0,90*(0,90-1)}$$

$$n = \frac{18404,2989}{132,731756}$$

$$n = 138,6578$$

$$n = 139$$

Muestra referencial 139 habitantes

4.5 Diseño de instrumentos de investigación

Para la recolección de información se utilizara información primaria y secundaria.

4.5.1 Información primaria:

4.5.1.1 Encuesta

Para la obtención de la información apropiada se realizara encuestas; técnica que será formulada en base a las variables expuestas, las mismas que son resultado de una investigación de campo y serán dirigidas a posibles actores y especialistas.

4.5.1.2 Entrevista

Para obtener información veraz se realizarán entrevistas; técnica que será formulada en base a las variables expuestas, esta entrevista será aplicada a expertos que se encuentran dentro del campo de nuestra investigación.

4.5.1.3 Información secundaria

Para obtener información se va a utilizar son folletos informativos sobre temas relacionados con nuestra investigación, revistas relacionadas con el silencio administrativo positivo o negativo del país, los medios magnéticos para la recolección de información estadística, bibliografía especializada y otros.

4.6 Evaluación de la información.

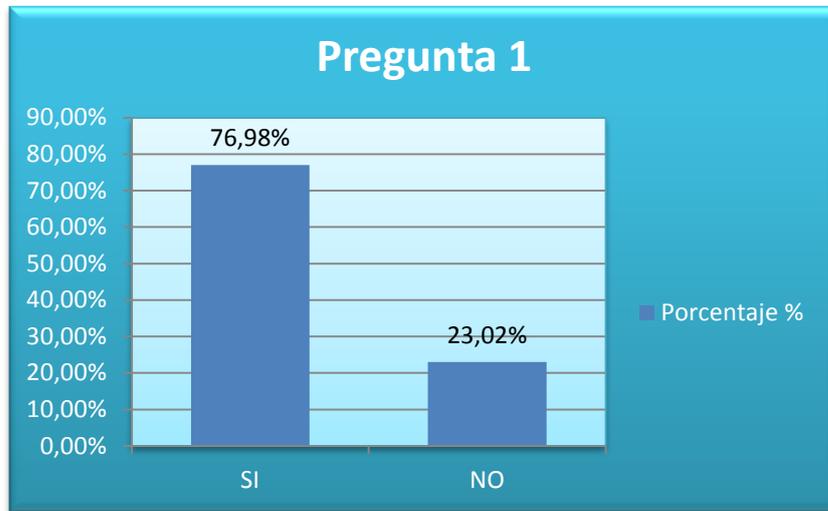
4.6.1 Encuesta aplicada a los habitantes de la ciudad de Ibarra del sector urbano y que son económicamente activos.

Pregunta 1.- ¿Conoce usted sobre el Silencio Administrativo?

Cuadro N° 1

Alternativa	Porcentaje %	NÚMERO
SI	76,98%	107
NO	23,02%	32
TOTAL	100,00%	139

Gráfico N° 1

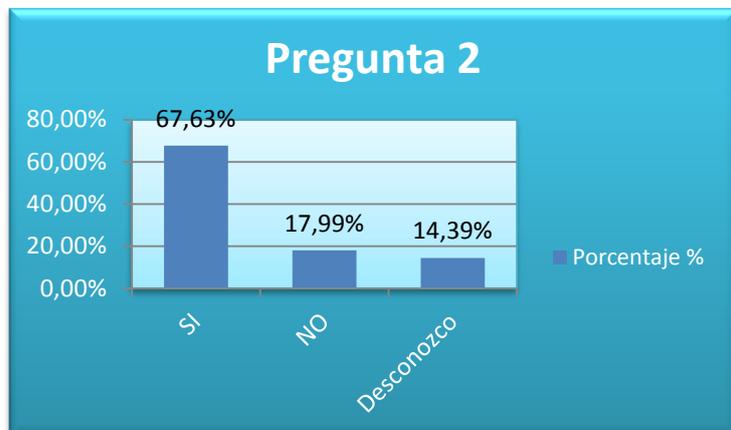


Pregunta 2.- ¿Conoce usted si el Silencio Administrativo Positivo se encuentra en la Ley de Modernización del Estado?

Cuadro N° 2

Alternativa	Porcentaje %	NÚMERO
SI	67,63%	94
NO	17,99%	25
Desconozco	14,39%	20
TOTAL	100,00%	139

Gráfico N° 2

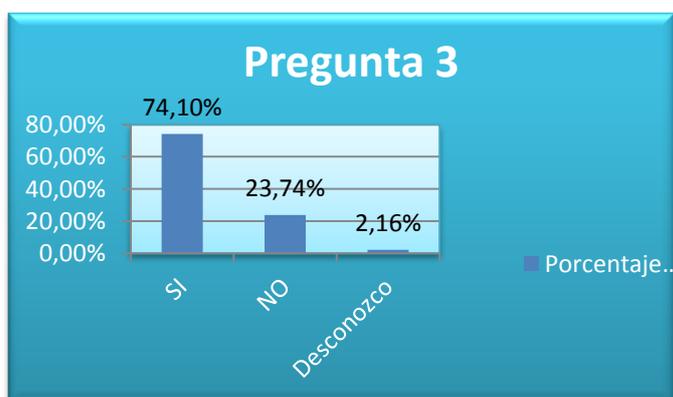


Pregunta N° 3 ¿Cree usted que el Silencio Administrativo es una voluntad manifiesta de la administración pública?

Cuadro N° 3

Alternativa	Porcentaje %	NÚMERO
SI	74,10%	103
NO	23,74%	33
Desconozco	2,16%	3
TOTAL	100,00%	139

Gráfico N° 3

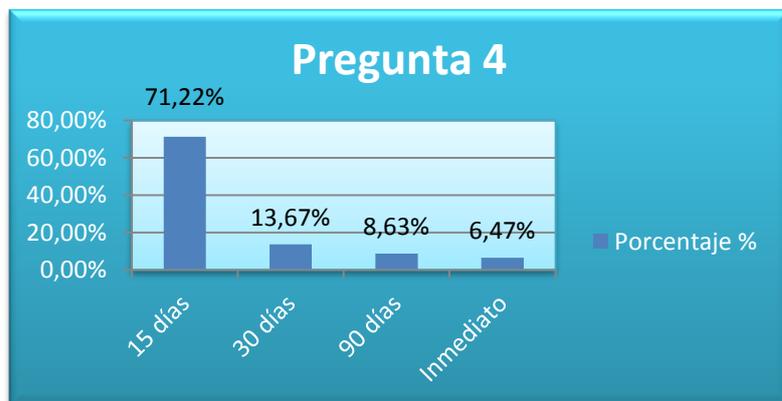


Pregunta N° 4 ¿Conoce usted cuál es el plazo para presentar un pronunciamiento antes que aplique el silencio administrativo constante en el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado?

Cuadro N° 4

Alternativa	Porcentaje %	NÚMERO
15 días	71,22%	99
30 días	13,67%	19
90 días	8,63%	12
Inmediato	6,47%	9
TOTAL	93,53%	139

Gráfico N° 4

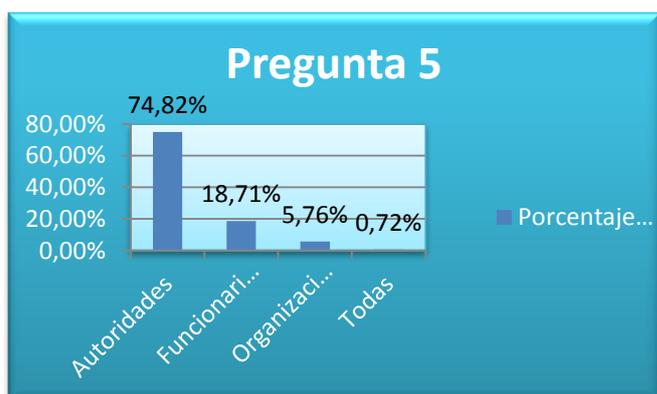


Pregunta N° 5 ¿Ante quién se puede ejercer el derecho de petición?

Cuadro N° 5

Alternativa	Porcentaje %	NÚMERO
Autoridades	74,82%	104
Funcionario público	18,71%	26
Organizaciones privadas	5,76%	8
Todas	0,72%	1
TOTAL	100,00%	139

Gráfico N° 5

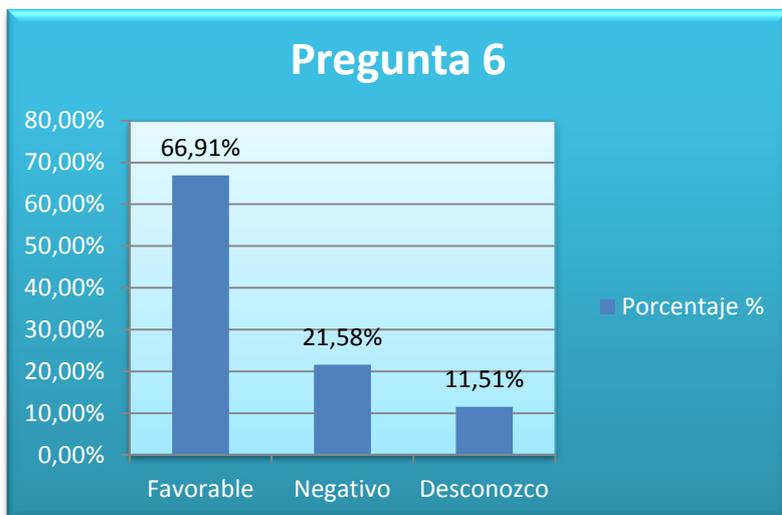


Pregunta N° 6 ¿Cómo estima usted que es el silencio administrativo para los ciudadanos?

Cuadro N° 6

Alternativa	Porcentaje %	NÚMERO
Favorable	66,91%	93
Negativo	21,58%	30
Desconozco	11,51%	16
TOTAL	100,00%	139

Gráfico N° 6



Pregunta N° 7 ¿Qué tipo de acción se debe realizar ante autoridad o funcionario público?

Cuadro N° 7

Alternativa	Porcentaje %	NÚMERO
Queja	8,63%	12
Reclamo	22,30%	31
Petición	69,06%	96
TOTAL	100,00%	139

Gráfico N° 7



4.7 Análisis de resultados de las encuestas

Los resultados no arrojan un alto índice de conocimientos de que se trata el silencio administrativo e incluso como aplicarlo.

Para este conocimiento no impide que se siga realizado este tipo de infracción se podría decir que en varias ocasiones solo se resuelve los actos administrativos mediante un análisis propio (personal) y no de acuerdo a las normas y leyes que rigen este tipo de acciones administrativas como es el Silencio Administrativo.

Por tanto diremos que la figura del Silencio Administrativo en forma general es bien conocida para una gran parte de la población encuestada, ya que si el administrado quiere reclamar o quiere hacer prevalecer sus derechos que le amparan y garantiza la Constitución de la República del Ecuador y la normativa legal secundaria, como lo es la Ley de Modernización del Estado, que rige la actuación de las Autoridades del Gobierno Central y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización que rige la actuación y proceder de las autoridades locales sean estas de carácter regional, provincial, cantonal o municipal y parroquial.

En definitiva, el Silencio Administrativo ya sea de carácter positivo o negativo es una figura creada por el propio legislador para suplir la falta de respuesta a las peticiones formuladas por los administrados dentro de los términos legales establecidos y que de no ser atendidas dichas peticiones provocan en el administrado efectos positivos o negativos de acuerdo como lo establezca la normativa jurídica vigente.

4.8 Interpretación de resultados de las encuestas

Los resultados nos arrojan un alto índice de conocimiento de que se trata el silencio administrativo e incluso como aplicarlo.

Pero este conocimiento no impide que se siga realizando este tipo de infracción se podría decir, que en varias ocasiones solo se resuelve los actos administrativos mediante un análisis propio (personal) y no de acuerdo a las normas y leyes que rigen este tipo de acciones administrativas como es el Silencio Administrativo.

4.9 Interpretación de resultados de las entrevistas

Pregunta N° 1 ¿Qué tipo de problemas se propusieron solucionar con la propuesta de Ley de Modernización y el Art. 28 en especial?

La demora en recibir respuesta a las peticiones dirigidas a las Autoridades Públicas no Judiciales.

Pregunta N° 2 ¿Cómo estaba regulada la administración y cuáles eran los problemas, respecto al silencio administrativo?

Para que opere el silencio administrativo era necesario demandar su ejecución ante una autoridad judicial, como en el caso de una persona que pide volver a su puesto de trabajo y dicha petición no es atendida por la administración, así haya operado el silencio administrativo a su favor, necesita una decisión con fuerza coercitiva para que pueda cumplirse.

Pregunta N° 3 ¿Cuál es el beneficio que genera la ley de modernización y el artículo 28 respecto al silencio administrativo, para el ciudadano particular?

En que vencido el termino se entenderá por el silencio que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta a favor del reclamante.

Pregunta N° 4 ¿Cree usted qué para ejercer el derecho a las peticiones a la administración pública y el silencio administrativo se debería reformar las leyes administrativas?

Si es necesario que se cumplan ciertas exigencias de orden sustantivo y de orden formal, como que la petición no esté prescrita o caducada, debe preocuparse la ejecución del referido acto administrativo presunto en sede administrativa; que la petición dirigida a la administración sea de su competencia; que no esté afectada de nulidad de pleno derecho; que sea plenamente ejecutable; que no haya procedido otra petición de similares características sobre la cual ya haya hecho pronunciamiento la administración, que la petición en proceso cumpla con el principio de preclusión; que no se trate de impugnación a un acto administrativo anterior; que la petición no pretenda evadir el pago de los tributos

constantes en títulos de crédito generados por la administración; en sí, que la petición cumpla con los requisitos esenciales del acto administrativo.

Pregunta N° 5 ¿Considera usted que el Art. 28 de la Ley de Modernización ha ayudado a mejorar en los administrados la seguridad y eficacia al momento de realizar ante la administración pública, Solicitudes, Reclamos, Otros?

No de gran manera, por falta de precisión en forma de ejecución del acto presunto aceptado por silencio administrativo.

Pregunta N° 6 ¿Conoce el tiempo máximo en que debe tener respuesta de la administración luego del ingreso de su requerimiento?

Si el término máximo es de quince días contado desde la fecha de presentación de la solicitud.

Pregunta N° 7 ¿Para hacer efectivo el silencio administrativo positivo, qué problemas cree usted que son los más importantes?

Existen problemas de orden económico, político, de decisión de la Autoridad, de una fuerza coercitiva que permita su cumplimiento, previo trámite sumario al interior de la misma administración.

Pregunta N° 8 ¿Cree usted que se aplica de manera eficiente el silencio administrativo positivo de acuerdo a como se contempla en La Constitución de la República del Ecuador y la Ley de Modernización del Estado?

No, la administración siempre va a poner trabas para desacatar el cumplimiento de la ley en estos casos.

Pregunta N° 9 ¿La vulneración de los derechos por la administración se debe a: Impericia, Negligencia, Inobservancia de la ley, Otra?

A parte de las tres circunstancias mencionadas en la pregunta, se debe a un acto deliberado de pretender negar el derecho de petición, esperando buscar cualquier daño a la administración.

4.10 Verificación de los objetivos

4.10.1 Objetivo Planteado.

Conocer de modo específico y concreto el origen y perfeccionamiento del silencio administrativo y el beneficio jurídico para los ciudadanos a través de sus diferentes escenarios jurídicos, así como los beneficios que generan cada una de ellos.

Resultado Obtenido

De acuerdo con los resultados obtenidos, queda apropiado que el objetivo ha resultado adecuado por la realidad de los derechos de petición y silencio administrativo, por tanto es factible de verificación en el contexto del estudio llevado a cabo.

El derecho de petición y la aplicación del silencio administrativo de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador y la Ley de Modernización del Estado, son relaciones que se crean y utilizan en beneficio de los ciudadanos particulares para agilizar de manera eficiente las actividades de la administración pública.

4.10.2 Objetivo Planteado.

Identificar el origen o surgimiento de las figuras jurídicas objeto del presente estudio del silencio administrativo y beneficio ciudadano.

Resultado Obtenido

El Artículo 66, numeral 23) de la Constitución de la República del Ecuador, indica de manera clara el derecho de petición que tienen los ciudadanos particulares.

El "Art. 66.- Se reconoce y garantiza a las personas:...23) El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo"...

4.10.3 Objetivo Planteado.

Investigar las diferentes situaciones jurídicas que dan lugar a la ocurrencia de los temas objetos de estudio.

Resultado Obtenido.

De acuerdo a los resultados jurídicos de lo establecido por decisiones de la Corte de lo Contencioso y Administrativo, se va obteniendo pronunciamientos claros en beneficio de los ciudadanos particulares.

4.10.4 Objetivo Planteado.

- Conocer los beneficios que surgen cuando se presenta el silencio administrativo.

4.10.5 Resultado Obtenido

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

De acuerdo a esta norma de la Ley, se determina un beneficio en favor de los ciudadanos particulares de que la petición al no ser contestada y causar silencio administrativo, se considera positiva y aprobada por la entidad pública, que es lo que se ha ido determinando en el estudio de este tema muy importante para la sociedad.

- Conocer el desarrollo que ha tenido el silencio administrativo y el beneficio jurídico para los ciudadanos.

4.10.6 Contratación de la hipótesis.

En el proceso de contratación de las hipótesis de la investigación se ha llevado a cabo en base a los objetivos propuestos y cumplidos en el proceso del desarrollo del estudio.

En el marco teórico de la investigación se ha definido todos los aspectos para facilitar la optimización de las normas establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley de Modernización del Estado , mediante la aplicación de los artículos relacionados con el derecho de petición y el silencio administrativo como la respuesta efectiva de lucha contra el maltrato al ciudadano particular y, como medio para viabilizar la gestión óptima de la administración pública.

El modelo de investigación por objetivos, ha consistido en relacionar en primer lugar los problemas con los objetivos de la investigación y luego tomar como referencia el objetivo general para contrastarlo con los objetivos específicos, los que nos han llevado a determinar las conclusiones parciales del trabajo, para luego derivar en la conclusión final, la misma que ha resultado concordante en un 95% con la hipótesis planteada; por tanto se da por aceptada la hipótesis del investigador.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- El marco legal que regula de manera integral la figura del silencio administrativo está compuesto por la Ley de Modernización del Estado en su Artículo N° 28 y en la Constitución de la República del Ecuador Artículo 66, numeral 23).
- De estas normas legales se debe destacar la importancia de la Ley de Modernización del estado en su Artículo No. 28, ley que resalta el Silencio Administrativo, en tanto se enmarca en el proceso de reforma y modernización del Estado ecuatoriano, así como en el lineamiento de política pública de consolidación de la simplificación administrativa. Se trata de una ley que establece como regla la aplicación del silencio administrativo positivo y, solo de manera excepcional y en determinados supuestos específicos, el negativo. De esta manera, la ley brinda una regulación más garantista y preferente para el administrado frente a la actuación del Estado.
- En ese sentido, en tanto el silencio administrativo positivo se aplica en los procedimientos de evaluación previa generando la aprobación automática de las pretensiones del ciudadano, transcurrido el plazo legal que la administración pública tiene para resolver, constituye una herramienta eficaz para compensar de manera inmediata la desprotección e indefensión en que se encuentra el ciudadano.
- Por su parte, el silencio administrativo negativo constituye, asimismo, una garantía para el ciudadano, en tanto le permite dar por desestimada su solicitud y acudir, si lo estima conveniente, en vía de recurso, a la siguiente instancia administrativa o a la vía judicial, de ser el caso.
De esta manera se garantiza al ciudadano la continuidad y funcionamiento de la maquinaria estatal con la finalidad de que no se vea perjudicada su petición.
- La utilización de esta importante herramienta para el administrado es beneficiosa pero, tiene límites en su aplicación pues exige el cumplimiento de requisitos y trámites que, de no ser cumplidos, pueden acarrear la declaración de la nulidad del acto administrativo. De este modo, el Estado busca tutelar el interés público y los principios de legalidad, veracidad y licitud que han de regir en toda actuación administrativa

- El Silencio Administrativo, su origen o razón de ser responde a la necesidad de dar continuidad al procedimiento administrativo, cuando la administración no cumple con su deber de responder la petición del administrado. Bajo esta premisa 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 queda expedita la vía de la impugnación, que de no darse el silencio negativo, generaría la indefensión del administrado ante la indolencia de la administración.
- Al ser el administrado, la parte débil en la relación jurídica, se ha desarrollado el concepto del silencio administrativo positivo, este, además de garantizar al administrado el ejercicio de su derecho de impugnación, le da una solución efectiva a la petición realizada a la administración, garantizando de esta manera el cumplimiento de derecho de petición del administrado.
- El Silencio Administrativo sí beneficia, de alguna manera, al ciudadano.
- Los procedimientos administrativos sujetos al silencio administrativo quedan automáticamente aprobados y validados en los términos que fueron solicitados, si transcurrido el plazo establecido o máximo, la entidad no hubiera comunicado al administrado el pronunciamiento.
- El silencio administrativo tiene, para todos los efectos, el carácter de resolución que pone fin al procedimiento.
- El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado para la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes. Aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la administración mantiene la obligación de resolver.
- Es necesaria regular esta materia de manera más clara, buscando situaciones que causen dudas, en especial en materia de garantías procesales, específicamente en una Acción de Protección.

RECOMENDACIONES

- El Estado tiene que contratar personas idóneas, con capacidad y aptas para cada puesto en la administración pública, con el fin de que no se cometan arbitrariedades contra el individuo particular.
- Si bien el Silencio Administrativo según el Artículo 28 de la Ley de Modernización tiene efecto positivo, y como tal se erige como una herramienta para frenar la inoperancia de la administración, su aplicación exige la concurrencia de ciertas condiciones de carácter inexcusable; se estaría frente a la posibilidad de incurrir en arbitrariedades. Así, en primer término, debe existir una base de derecho para efectuar el pedido y, en segundo lugar, la petición se debe dirigir al órgano competente y finalmente, la vía escogida debe estar prevista por la ley.
- Para el ciudadano particular 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.
- El efecto, la carga que pesa sobre la Administración Pública de dictar resolución o de emitir el pertinente acto administrativo debidamente motivado, resultaría ineficaz si no se arbitrarán los medios idóneos para exigir su cumplimiento.
- El tema del Silencio Administrativo es un tema que debe de profundizarse en la investigación a efectos de emprender en reformas que permitan que esta figura se convierta en una herramienta útil y eficaz del administrado frente a la imagen poderosa de la Administración Pública.
- La figura del Silencio Administrativo debe ser declarada ipso-facto en vía administrativa con la sola certificación de la secretaría de la autoridad a quien se realice la Petición sin necesidad de acudir a la vía judicial para hacerlo efectivo, pues el administrado requiere protección y tutela inmediata y eficaz sin recurrir a la vía judicial que muchas de las veces se convierte en un camino tortuoso y desesperante y con ello hacer gala y preeminencia del principio de la Seguridad Jurídica en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- **RIVADENEIRA VASQUEZ.** Diego, (2005). Memorias VI Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario. Cuenca-Ecuador.
- **TOSCANO SORIA.** Luis, (2006). Procesos Administrativos y Contenciosos en materia tributaria. Quito-Ecuador.
- **TROYA JARAMILLO.** José Vicente, (1984). Estudios de Derecho Tributario. Quito-Ecuador.
- **TROYA JARAMILLO.** José Vicente y otros, (1984). La Casación. Quito-Ecuador.
- **TROYA JARAMILLO.** José Vicente, (2012). El Contencioso Tributario. Artículo Inédito. Quito-Ecuador.
- **ZABALA EGAS.** Jorge, (2003). Introducción al Derecho Administrativo. Quito-Ecuador.
- **AGUADO CUDOLA.** Vince, (2001). Silencio Administrativo e Inactividad. Madrid-España.
- **GUILLÉN PÉREZ,** María (1997). El Silencio Administrativo, El Control Judicial de la Inactividad Administrativa. Segunda Edición, COLEX, Madrid-España.
- **JIMÉNEZ MEZA,** Manrique (2003). El Silencio Positivo y el Derecho de la Constitución para la Protección Efectiva de los Derechos Humanos, en: Justicia, Libertad y Derechos Humanos, Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante. San José de Costa Rica.
- **SOLER,** Oswaldo (2001). Derechos y Garantías del Contribuyente frente al Fisco y La Ley, Buenos Aires-Argentina.
- **SECAIRA DURANGO.** Patricio, (2004). Derecho Administrativo Quito-Ecuador.
- **GRANJA GALINDO.** Nicolás, (1983). Fundamentos de Derecho Administrativo. Quito-Ecuador.

- **PÉREZ.** Efraín, (2009). Manual de Derecho Administrativo. Quito-Ecuador.
- **MORALES TOBAR.** Marco, (2011). Derecho Procesal Administrativo. Loja-Ecuador.

ANEXOS

ENCUESTA APLICADA A LOS HABITANTES DE LA CIUDAD DE IBARRA DEL SECTOR URBANO Y QUE SON ECONÓMICAMENTE ACTIVOS.

1) ¿Conoce usted sobre el Silencio Administrativo?

SI NO DESCONOZCO

2) ¿Conoce usted si el Silencio Administrativo Positivo se encuentra en la Ley de Modernización del Estado?

SI NO DESCONOZCO

3) ¿Cree usted que el Silencio Administrativo es una voluntad manifiesta de la administración pública?

SI NO DESCONOZCO

4) ¿Conoce usted cuál es el plazo para presentar un pronunciamiento antes que aplique el silencio administrativo constante en el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado?

15 días 30 días 90 días Inmediato

5) ¿Ante quién se puede ejercer el derecho de petición?

Autoridades

Funcionario Público

Organizaciones Privadas

Todas

6) ¿Cómo estima usted que es el silencio administrativo para los ciudadanos?

Favorable Negativo Desconozco

7) ¿Qué tipo de acción se debe realizar ante autoridad o funcionario público?

Queja Reclamo Petición

ENTREVISTA

Pregunta N° 1 ¿Qué tipo de problemas se propusieron solucionar con la propuesta de Ley de Modernización y el Art. 28 en especial?

Pregunta N° 2 ¿Cómo estaba regulada la administración y cuáles eran los problemas, respecto al silencio administrativo?

Pregunta N° 3 ¿Cuál es el beneficio que genera la ley de modernización y el artículo 28 respecto al silencio administrativo, para el ciudadano particular?

Pregunta N° 4 ¿Cree usted qué para ejercer el derecho a las peticiones a la administración pública y el silencio administrativo se debería reformar las leyes administrativas?

Pregunta N° 5 ¿Considera usted que el Art. 28 de la Ley de Modernización ha ayudado a mejorar en los administrados la seguridad y eficacia al momento de realizar ante la administración pública, Solicitudes, Reclamos, Otros?

Pregunta N° 6 ¿Conoce el tiempo máximo en que debe tener respuesta de la administración luego del ingreso de su requerimiento?

Pregunta N° 7 ¿Para hacer efectivo el silencio administrativo positivo, qué problemas cree usted que son los más importantes?

Pregunta N° 8 ¿Cree usted que se aplica de manera eficiente el silencio administrativo positivo de acuerdo a como se contempla en La Constitución de la República del Ecuador y la Ley de Modernización del Estado?

Pregunta N° 9 ¿La vulneración de los derechos por la administración se debe a: Impericia, Negligencia, Inobservancia de la ley, Otra?