



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD**

**CARRERA DE DERECHO**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN  
DEL TÍTULO DE ABOGADO**

**TEMA:**

Naturaleza jurídica del silencio administrativo en el Código Orgánico  
Administrativo del Ecuador, 2022

**AUTORA:**

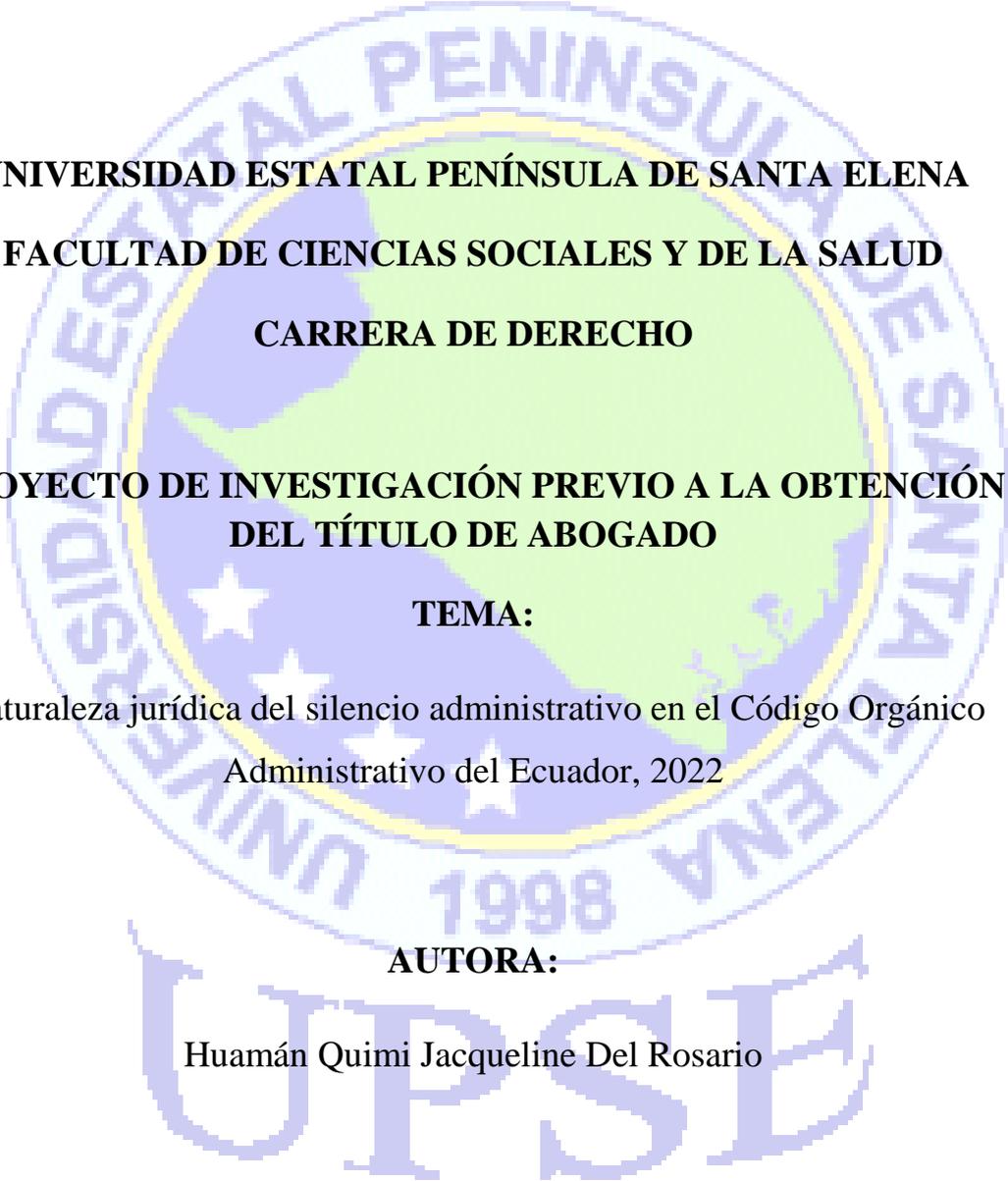
Huamán Quimi Jacqueline Del Rosario

**DOCENTE TUTOR:**

Ab. Coronel Ortiz Víctor, MSc.

LA LIBERTAD – ECUADOR

**2022**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD**  
**CARRERA DE DERECHO**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN  
DEL TÍTULO DE ABOGADO**

**TEMA:**

Naturaleza jurídica del silencio administrativo en el Código Orgánico  
Administrativo del Ecuador, 2022

**AUTORA:**

Huamán Quimi Jacqueline Del Rosario

**DOCENTE TUTOR:**

Ab. Coronel Ortiz Víctor, MSc.

LA LIBERTAD – ECUADOR

**2022**

La Libertad, a 10 de febrero de 2023

### **APROBACIÓN DEL TUTOR**

En mi calidad de tutor del trabajo de titulación “**Naturaleza jurídica del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo del Ecuador, 2022**”, correspondiente a la estudiante HUAMÁN QUIMI JACQUELINE DEL ROSARIO, de la Carrera de Derecho, de la Universidad Estatal Península de Santa Elena; declaro que, luego de haber orientado científica y metodológicamente su desarrollo, el referido proyecto de investigación se encuentra concluido en todas sus partes, cumpliendo así con el proceso de acompañamiento determinado en la normativa interna, recomendando se inicien los procesos de evaluación que corresponden.

Atentamente,



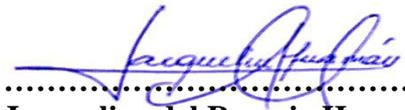
**Ab. Víctor Manuel Coronel Ortiz, MSc.  
PROFESOR TUTOR**

La Libertad, 10 de febrero de 2023

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Yo, Jacqueline del Rosario Huamán Quimi, estudiante del octavo semestre de la carrera de Derecho de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, habiendo cursado la asignatura Unidad de Integración Curricular, declaro la autoría del presente proyecto de investigación “**Naturaleza jurídica del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo del Ecuador, 2022**”, desarrollada en todas sus partes por la suscrita estudiante con apego a los requerimientos de la ciencia del derecho, la metodología de la investigación y las normas que regulan los procesos de titulación de la UPSE.

Atentamente

  
.....  
**Jacqueline del Rosario Huamán Quimi**  
**CC. 0911854487**  
**Celular: 0979787891**  
**jacqueline.huamanquimi@upse.edu.ec**

## **Página de validación gramatical y ortográfica**

### **CERTIFICACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA**

Yo, Betsy Aracely Flores Villao, en mi calidad de Licenciada en Ciencias de la Educación y Magister en Diseño y Evaluación de Modelos Educativos, por medio de la presente tengo a bien indicar que he leído y corregido el Proyecto de Investigación previo a la obtención del título de Abogado, correspondiente al tema: **“NATURALEZA JURÍDICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO DEL ECUADOR, 2022”**, elaborado por JACQUELINE DEL ROSARIO HUAMAN QUIMI, con cedula de ciudadanía No 091185448-7, estudiante de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Salud, Carrera de Derecho de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, la misma que cumple con los parámetros gramaticales, estilo y ortografía vigentes.

Es todo en cuanto puedo certificar en honor a la verdad, autorizo a la interesada a utilizar el presente certificado como a bien tuviere.

Atentamente,



**Lcda. Betsy Aracely Flores Villao, Mgt.  
Registro Senescyt No 1050-14-86052891**

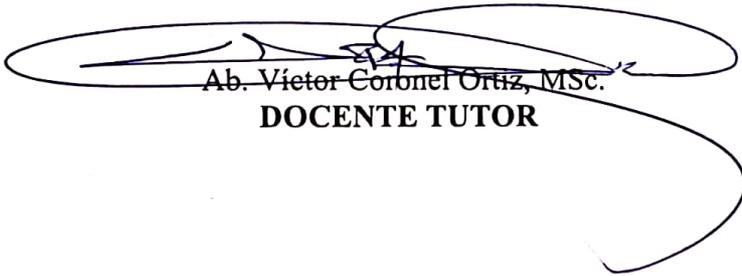
**TRIBUNAL DE GRADO**



Lcdo. Milton González Santos, MSc.  
**DIRECTOR CARRERA DE DERECHO**



Ab. Carlos Vélez Freire, Mgt.  
**DOCENTE ESPECIALISTA**



Ab. Víctor Coronel Ortiz, MSc.  
**DOCENTE TUTOR**

Anita Cecilia  
Monroy  
Abad

Digitally signed  
by Anita Cecilia  
Monroy Abad  
Date: 2023.03.14  
20:18:11 -05'00'

Ab. Ana Monroy Abad, Mgt.  
**DOCENTE GUÍA DE LA UIC**

## **DEDICATORIA**

La realización de este proyecto de investigación es dedicado en primer lugar a Dios, quien me ha llenado de prosperidad en las actividades que conlleva este trabajo y ha sido mi fortaleza para sobrellevar las dificultades que se fueron manifestando durante mis estudios; a mis amados hijos Nagel, Nelson, Ciara y Eloy, quienes son el motor que mueve mi vida y pilar fundamental en mi etapa universitaria; a mis padres Oswaldo Huamán y Gladys Reyes, familiares y amigos quienes me brindaron su apoyo incondicional en todo momento durante esta trayecto.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a Dios por las bendiciones que recibí en recompensa por mi fe, por confiar en que lo mejor estaba por llegar; manifiesto mi profundo agradecimiento a mis profesores inmersos en este proyecto previo a la obtención de mi título profesional. Además de agradecer a quienes han aportado con conocimiento para realizar mi trabajo de investigación. Por último, pero no menos importante, agradezco a mis hijos, familiares y amigos.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

Portada.....	I
CONTRAPORTADA.....	II
APROBACIÓN DEL TUTOR.....	III
DECLARACIÓN DE AUTORÍA.....	IV
Página de validación gramatical y ortográfica.....	V
TRIBUNAL DE GRADO.....	VI
DEDICATORIA.....	VII
AGRADECIMIENTO.....	VIII
ÍNDICE DE CONTENIDO.....	IX
INDICE DE TABLAS.....	XIV
TABLA DE ILUSTRACIONES.....	XV
RESUMEN.....	XVI
ABSTRACT.....	XVII
INTRODUCCIÓN.....	18
<b>CAPITULO I.....</b>	<b>20</b>
<b>PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>20</b>
1.1 Planteamiento del problema.....	20
1.2 Formulación del problema.....	23
1.3 OBJETIVOS.....	23
1.3.1 Objetivo General.....	23

1.3.2 Objetivos Específicos .....	23
1.4 Justificación del problema .....	24
1.5 Variables .....	25
1.6 Idea a defender.....	25
<b>CAPITULO II</b> .....	26
<b>MARCO REFERENCIAL</b> .....	26
<b>2.1. MARCO TEÓRICO</b> .....	26
2.1.1 Antecedentes del derecho de petición.....	26
2.1.2 Teoría general del derecho administrativo.....	28
2.1.3 El derecho administrativo como rama del derecho público.....	31
2.1.4 Los principios generales que rigen la administración pública .....	32
2.1.5 Procedimiento administrativo .....	33
2.1.6 Acto administrativo.....	35
2.1.7 Fundamento del Silencio Administrativo .....	39
2.1.8 El silencio administrativo como título de ejecución en la vía judicial .....	41
2.1.9 Responsabilidad y consecuencias administrativas del servidor público.....	44
2.1.10 El silencio administrativo desde la legislación colombiana .....	45
2.1.11 El silencio administrativo desde la legislación chilena .....	47
2.1.12 Similitudes entre las legislaciones ecuatoriana, colombiana y chilena.....	49
<b>2.2 MARCO LEGAL</b> .....	50
2.2.1 Constitución de la República del Ecuador (2008) .....	50

2.2.2 Código Orgánico Administrativo COA .....	53
2.2.3 Código Orgánico General de Procesos COGEP .....	58
2.2.4 Legislaciones comparadas .....	60
2.2.4.1 Legislación Colombiana .....	60
Constitución Política de la Republica de Colombia .....	60
Ley 1755 de 2015. Derecho Fundamental de Petición.....	60
Ley 1437 de 2011. Procedimiento administrativo.....	61
2.2.4.2. Legislación Chilena .....	62
Constitución Política de la República de Chile .....	62
Ley No 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado.....	62
<b>2.3 MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>63</b>
2.3.1 Naturaleza jurídica.....	63
2.3.2 Principios .....	64
2.3.3 Derechos individuales.....	64
2.3.4 Administración publica.....	64
2.3.5 Servidor público.....	64
2.3.6 Administrado .....	65
2.3.7 Petición .....	65
2.3.8 Acto presunto .....	65
2.3.9 Procedimiento administrativo .....	65

2.3.10 Motivación .....	66
2.3.11 Silencio administrativo .....	66
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>67</b>
<b>MARCO METODOLÓGICO</b> .....	<b>67</b>
3.1 Diseño y Tipo de Investigación .....	67
3.1.1 Diseño de Investigación .....	67
3.1.2. Tipo de investigación .....	67
3.2 Recolección de la Información .....	68
3.2.1 Métodos de investigación .....	68
3.2.1 Método Inductivo .....	69
3.3 Técnicas e instrumentos de investigación .....	69
3.3.1 Ficha bibliográfica .....	70
3.3.2 La observación .....	70
3.3.3 Entrevista .....	70
3.4 Población y muestra .....	71
3.4.1 Población .....	71
3.4.2 Muestra .....	71
3.5 Tratamiento de la información .....	73
3.6 Operacionalización de variables .....	74
3.7. Matriz de consistencia .....	75
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	<b>76</b>

<b>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</b> .....	76
4.1. Análisis e interpretación de resultados de las entrevistas realizadas a abogados en libre ejercicio que laboran en el sector público en la provincia de Santa Elena.....	76
4.1.1 Análisis de la entrevista al Ab. Gabriel David Romo Pezantes, Secretario General del GAD Provincial de Santa Elena.....	76
4.1.2 Análisis de la entrevista al Ab. Daniel Brito Monar Msc., Procurador Sindico del GAD Municipal de La Libertad.....	78
4.1.3 Análisis de la entrevista al Ab. Enzo Olimpo Navia Cedeño Mgt., Abogado Especialista B del GAD Provincial de Santa Elena.....	80
4.1.4 Análisis de la entrevista al Ab. Raúl Elías Villao Borbor, Director Jurídico del GAD Provincial de Santa Elena.....	82
4.1.5 Análisis de la entrevista al Ab. Becker Salinas Buenaño, Procurador Sindico del GAD Municipal de Santa Elena.....	84
4.2 Verificación de la idea a defender .....	86
<b>CONCLUSIONES</b> .....	87
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	88
<b>Bibliografía</b> .....	89
<b>ANEXOS</b> .....	95

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Similitudes entre las legislaciones de Ecuador, Colombia y Chile .....	49
Tabla 2. Población .....	71
Tabla 3. Muestra .....	72
Tabla 4. Operacionalización de variables .....	74
Tabla 5. Matriz de consistencia .....	75

## TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Formato de entrevista .....	95
Ilustración 2. Entrevista Ab. Gabriel Romo Pezantes .....	96
Ilustración 3. Entrevista Ab. Daniel Brito Monar .....	96
Ilustración 4. Entrevista Ab. Enzo Navia Cedeño .....	97
Ilustración 5. Entrevista Ab. Raúl Villao Borbor .....	97
Ilustración 6. Entrevista Ab. Becker Salinas Buenaño .....	98

**NATURALEZA JURÍDICA DEL SILENCIO  
ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO  
ADMINISTRATIVO DEL ECUADOR, 2022**

**Autora:** Huamán Quimi Jacqueline del Rosario

**Tutor:** Ab. Coronel Ortiz Víctor, MSc.

**RESUMEN**

El Código Orgánico Administrativo (COA), entró en vigencia el 7 de julio de 2018, con la finalidad de regular la administración pública y su relación con los administrados, derogando totalmente la Ley de Modernización del Estado. Con el COA hubo otras leyes reformadas como el Código Orgánico General de Procesos y derogada parcialmente el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y de Descentralización. Del objetivo general se estudia los principios generales del derecho administrativo y se analiza que se encuentran contenidos en el derecho de petición garantizando la tutela administrativa efectiva y la seguridad jurídica y que de ser necesario y procedente el administrado solicite el silencio administrativo, como reparación a su derecho vulnerado. La problemática radica en que el silencio administrativo no contiene los requisitos de validez de un acto administrativo pero al no recibir respuesta por parte del órgano administrativo se convierte en un acto presunto que goza del principio de eficiencia y legalidad para ser reclamado en sede administrativa pero ante la inoperancia del ente estatal como compensación a la falta de respuesta, el órgano judicial le otorga favorablemente lo que peticiona el ciudadano conminando a la institución pública a dar cumplimiento de la decisión judicial que de no ser acatada por la autoridad administrativa tendrá consecuencia legales. De la metodología utilizada se realizó la comparación de las legislaciones de Ecuador, Colombia y Chile determinando similitudes tanto en sus constituciones como en sus normas orgánicas las cuales establecen términos de tiempos prudenciales que fluctúan entre diez a treinta días hábiles para que el administrando cumpla con satisfacer las necesidades del administrado como fin de la función administrativa.

**Palabras Claves:** Petición, principios, tutela administrativa efectiva, administrado, administración pública.

**NATURALEZA JURÍDICA DEL SILENCIO  
ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO  
ADMINISTRATIVO DEL ECUADOR, 2022**

**Autora:** Huamán Quimi Jacqueline del Rosario

**Tutor:** Ab. Coronel Ortiz Víctor, MSc.

**Palabras Claves:** Petición, principios, tutela administrativa efectiva, administrado, administración pública

**ABSTRACT**

The Organic Administrative Code (COA), entered into force on July 7, 2018, with the purpose of regulating the public administration and its relationship with the administered, completely repealing the State Modernization Law. With the COA there were other reformed laws such as the General Organic Code of Processes and partially repealed such as the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization. From the general objective, the general principles of administrative law are studied and it is analyzed that they are contained in the right of petition, guaranteeing effective administrative protection and legal security so that the administered party requests administrative silence, as reparation for their violated right. The problem is that administrative silence does not contain the validity requirements of an administrative act, but since it does not receive a response from the administrative body, it becomes a presumed act that enjoys the principle of efficiency and legality that can be claimed at the administrative headquarters but Given the ineffectiveness of the state entity as compensation for the lack of response, the judicial body favorably grants what the citizen requests, ordering the public institution to comply with the judicial decision that, if not complied with by the administrative authority, will have legal consequences. From the methodology used, the comparison of the laws of Ecuador was made.

**Keywords:** Petition, principles, effective administrative protection, administered, public administration.

## INTRODUCCIÓN

Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia social, cuya soberanía radica en el pueblo, tal como lo consagra nuestra constitución como protectora de hechos jurídicos, garante del derecho a la defensa, el debido proceso, la seguridad jurídica y sobre todo el derecho a la petición otorgado al individuo como mecanismo de acción para satisfacer necesidades por parte de quien ejerce la potestad y administración pública.

El ciudadano en pos de sus derechos realiza la petición al órgano administrativo para que se pronuncie en aplicación de las normas inherentes a la administración pública, sus normas supletorias, ordenanzas y reglamentos, pero en algunas ocasiones la administración pública hace caso omiso a dicha petición, vulnerando el derecho a recibir una respuesta oportuna, motivada con fundamento y enmarcada en la ley.

Derogada la Ley de Modernización del Estado, por el Código Orgánico Administrativo mismo que por su naturaleza comprende los procedimientos a llevarse a efecto en materia de derecho administrativo, así como conceptualizaciones de figuras jurídicas que pueden orientarnos como un escudo protector del poder coercitivo del estado, quien ejerce de forma autoritaria sus decisiones a través de sus funciones públicas.

De la presente investigación en primer capítulo se ha planteado la problemática de las bases del silencio administrativo y si esta figura jurídica contiene los principios que rigen el derecho administrativo como rama del derecho público, analizando el derecho de petición como el génesis de dicha figura que, al no tener respuesta por parte del ente administrativo, se considera como una petición aceptada.

Dentro del segundo capítulo se deduce que los principios constitucionales de legalidad de la actuación administrativa, la responsabilidad del Estado, el derecho de petición y la motivación en los actos administrativos, son el eje del Derecho Administrativo como modelo de desarrollo de reconocimiento de derechos ciudadanos y como resultado de aquello no se puede aceptar retardos u omisiones por parte de la administración pública.

La metodología utilizada en el tercer capítulo nos lleva a observar que órganos administrativos como los gobiernos autónomos descentralizados municipales no han considerado lo que establece la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de

Trámites Administrativos, con el que simplificarían los tramites y darían luz a los administrados de que peticiones son las competentes para este órgano administrativo.

De la valoración y análisis del capítulo IV, previamente recolectada la información necesaria y suficiente en cuanto a doctrina y normativa jurídica, se contrastar la idea a defender con las entrevistas realizadas a abogados en libre ejercicio con experiencia laboral en la función pública, llegando a la conclusión que es responsabilidad del órgano administrativo emitir respuestas a los ciudadanos de forma ágil y oportuna.

En contexto, la no respuesta por parte de la administración pública vulnera el derecho petición del ciudadano que transgrede los principios que establece nuestra constitución, convirtiéndose en letra muerta, por el incumplimiento de las atribuciones, funciones y competencias de los servidores públicos como parte de los sujetos que intervienen en la relación estado-administrado.

El contenido legal es claro al prescribir que excedido el término de treinta días de no recibir respuesta, el ciudadano en ejercicio de sus derechos accione el silencio administrativo como reparación y satisfacción de su necesidad, reclamando ante sede judicial la resolución de lo que la administración pública le negó de forma presunta, condicionándose al cumplimiento obligatorio de autoridad competente.

La finalidad del presente trabajo de investigación consiste en poner a conocimiento una problemática puntualizada en las variables y los conflictos que genera, justificando así lo investigado, las potenciales soluciones y su aplicación, llegando a la conclusión de la necesidad de haberla realizado para el bienestar de los sujetos intervinientes además de profesionales del derecho que tutelen una administración eficiente y de calidad.

## CAPITULO I

### PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1.1 Planteamiento del problema

La carta magna en su artículo 227 establece; “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (2008) es así que debe regular las acciones a fin de hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución.

El artículo 225 de nuestra norma suprema pone en conocimiento quienes conforman el sector público, cabe mencionar que se establecen las instituciones estatales pero resalto que estas a su vez tienen otras semejantes como las empresas publicas creadas por la Constitución, ley u ordenanzas para el ejercicio de la potestad estatal las cuales se rigen por el Código de Trabajo (CT) y la Ley Orgánica de Empresas Publicas (LOEP).

Tomando en cuenta que nuestra constitución es garantista de derechos y justicia, basado en los principios constitucionales, los ciudadanos en ejercicio de sus derechos pueden y deben reclamarlos si así lo requieren; por tanto, en el artículo 66 numeral 23 reza: “Se reconoce y garantizará a las personas: 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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En contexto, las y los ciudadanos ejercen el control de efectivizar su derecho de petición dentro de la administración pública y este organismo o institución se encuentra en la obligación de dar una respuesta que sea motivada de acuerdo al orden kelsiniano teniendo en cuenta el término en cuanto al tiempo que se requiere de acuerdo a la ley para recibir respuesta y demás solemnidades.

El derecho de petición, podríamos clasificarlo tal como dice Wladimiro Naranjo Mesa en su obra Teoría Constitucional e Instituciones Políticas; “La petición queja; la petición

manifestación y la petición demanda” (Naranjo, 2006). La primera pone en conocimiento de la autoridad competente irregularidades cometidas por una autoridad menor exigiendo una sanción; la segunda expresa una pretensión a la autoridad competente para que tome medidas de carácter individual o colectivo y la tercera está orientada a las autoridades públicas del Estado en cuanto al reclamo de un derecho que el solicitante cree vulnerado.

La potestad administrativa al no dar respuesta de una petición produce el ejercicio del acto administrativo presunto llamado silencio administrativo por el exceso del término legal, siendo este un mecanismo para evitar la inactividad administrativa que surte efecto en sede judicial como una herramienta de efectivizar el derecho constitucional del usuario al no recibir una respuesta sea favorable o de rechazo.

En tanto, la administración pública tiene debilidades administrativas como la actuación inmediata en respuesta de peticiones, estas no tiene un proceso ágil y oportuno sino que está envuelto de burocracia y retardo en los trámites administrativos poniendo en movimiento las normas que rigen el derecho administrativo y que van, de la mano con el derecho constitucional como norma suprema.

De los principios constitucionales tales como; legalidad de la actuación administrativa, la responsabilidad del Estado, el debido proceso, el derecho de petición y la motivación de los actos administrativos. Se colige que es el eje del Derecho Administrativo como un modelo de desarrollo en el reconocimiento de derechos ciudadanos.

Es menester aclarar que la descentralización administrativa es una salida a la gestión administrativa que permita al ciudadano un proceso ágil, rápido y oportuno. Es así que, la petición debe ser clara en su pretensión y motivada en ley para que goce de legitimidad y validez permitiendo al ciudadano la reclamación de un derecho.

Centrándonos en el silencio administrativo, este nace con la expedición de la Ley de Modernización del Estado, es aquí que se incluye el silencio administrativo positivo el cual se configuraba al transcurrir quince días hábiles sin recibir respuesta por parte de la entidad pública considerando además, otras normas tales como la Ley de Régimen Tributario Interno, Ley Orgánica de Aduanas y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

El Código Orgánico Administrativo (COA) entra en vigencia el 7 de julio de 2018, convirtiéndose en un sistema normativo administrativo imprescindible para el desarrollo de las actividades administrativas entre los ciudadanos y las instituciones del Estado regido por los principios del Derecho Administrativo, en garantía del debido proceso y la motivación administrativa.

Las peticiones, los reclamos y los recursos interpuestos antes de entrar en vigencia el Código Orgánico Administrativo se sustanciaron por las normas vigentes al momento de iniciar su petición los cuales, tenían como plazo seis meses para ser contestados, pero con este nuevo código tienen un término de treinta días y que de no ser contestados los actos administrativos jurídicamente caen en silencio administrativo.

La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia No 035-11-SEP de fecha 16 de noviembre del 2011, hace un análisis sobre los efectos jurídicos que nacen de administración pública en cuanto a evitar la vulneración de derechos a los ciudadanos de presentar una queja o petición y recibir una respuesta.

En cuanto que la sentencia No T-920 de fecha 18 de septiembre de 2008, expedida por la Corte Constitucional de Colombia, la Dra. Clara Inés Vargas Hernández como jueza ponente manifiesta que;

El derecho de petición es de carácter fundamental y que esto contiene otros derechos como el derecho a la información, el derecho a la participación política y el derecho a la libertad de expresión; siendo que el núcleo esencial del derecho de petición radica en la obligación de la autoridad de dar una respuesta pronta y oportuna que además debe de resolver de fondo el asunto con una respuesta clara y precisa que guarde relación con lo solicitado más sin embargo no obliga que sea favorable y que de haber una incompetencia en conocer el asunto este no le exime de dar una respuesta. (Sentencia T-920/08, 2008)

Por otra parte, dentro de la legislación chilena en su ley No 19.880, artículos 64 y 65 establece el silencio positivo y negativo los cuales surten efecto transcurrido los plazos conforme su normativa que no difieren de nuestra legislación ecuatoriana. Con las consideraciones expuestas, se va a realizar el respectivo análisis del problema en una forma teórica doctrinaria basado en los efectos que genera el silencio administrativo ante la ineficiencia del sector público en dar respuesta a las peticiones que se plantean haciendo hincapié en la responsabilidad del servidor público como garantista de los derechos de las personas.

## **1.2 Formulación del problema**

¿El silencio administrativo contenido en el art. 207 del Código Orgánico Administrativo es una actuación administrativa con efecto jurídico que se acciona por la inoperancia de sus funcionarios en las entidades públicas?

## **1.3 OBJETIVOS**

### **1.3.1 Objetivo General**

- Estudiar los principios generales del derecho administrativo con el fin de encontrar un equilibrio entre el derecho de petición y el silencio administrativo.

### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- Realizar un análisis del derecho de petición y el acceso a los servicios públicos.
- Analizar el Art. 207 del Código Orgánico Administrativo en relación con el artículo 370 A del Código Orgánico General de Procesos, sobre la solicitud de ejecución del silencio administrativo.
- Establecer similitudes existentes entre la legislación de Ecuador, Colombia y Chile, sobre el silencio administrativo.

#### **1.4 Justificación del problema**

La presente investigación está orientada al estudio de los principios generales tutelados en el Código Orgánico Administrativo inmersos en el silencio administrativo; considerando que las instituciones u organismos del Estado carecen de instrumentos de fácil aplicación para la optimización y eficiencia en trámites administrativos evidenciando la no aplicación del principio eficacia y calidad.

La Constitución de la República del Ecuador determina en su Art. 1; “El Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia” (2008), es así que, el estado protege y garantiza los principios para el ejercicio de los derechos a través de mecanismos que efectivicen los derechos de los ciudadanos ante los organismos y entidades públicas que componen un servicio colectivo regulados acorde a sus facultades y competencias.

Por lo tanto, el propósito de esta investigación es dar a conocer la función administrativa de quienes conforman el sector público, el estudio doctrinario y jurídico de los principios generales que la rigen y el estudio de los principios de la actividad administrativa en relación con las personas contenidos en el COA implícitos en el silencio administrativo, mediante una comparación entre la legislación ecuatoriana, colombiana y chilena.

De tal forma que no solo se estudiará el silencio administrativo contenido en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo, sino que también, se realizará una crítica jurídica en cuanto a la aplicación de los principios contenidos en esta figura jurídica, así como características y requisitos que debe cumplir el acto administrativo presunto como una herramienta objetiva para accionar en la vía judicial y conseguir lo peticionado.

El presente proyecto de investigación, aportará con el estudio de esta figura jurídica evidenciando la aplicación efectiva de los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y calidad para la simplificación de los trámites administrativos dentro del sector público.

## **1.5 Variables**

**Variable Dependiente:** La administración pública sobre la simplificación de trámites administrativos.

**Variable Independiente:** El acto administrativo presunto sobre los efectos que este genera para incurrir en el silencio administrativo.

## **1.6 Idea a defender**

La responsabilidad de respuesta por parte de la administración pública y su efecto positivo al aplicar el silencio administrativo beneficiando al administrado en observancia del derecho de petición.

## **CAPITULO II**

### **MARCO REFERENCIAL**

#### **2.1. MARCO TEÓRICO**

##### **2.1.1 Antecedentes del derecho de petición**

Desde tiempos antiguos el hombre tuvo la necesidad de organizarse creando un organigrama para convivir con los quienes integraban su tribu jerarquizando el poder teniendo privilegio de ocupar estos cargos los más fuertes luego, en la independencia de los pueblos empiezan a regirse por leyes constituyéndose en formas de gobierno creando instituciones que contribuyan con el objetivo dando inicio a la administración pública.

En este sentido, el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público cuya finalidad es regular la actividad del Estado a través de su función administrativa reglamentando su estructura organizacional, originando la Administración Pública teniendo como ámbito de acción la gestión de los recursos del estado con el fin de satisfacer el interés colectivo a través del contacto entre la ciudadanía y el poder público.

Por ende, la administración pública está compuesta por las instituciones públicas y los servidores públicos cuya función es, tener un vínculo estrecho entre el gobierno y el pueblo mediante acciones encaminadas a hacer efectivo el goce de los derechos de los administrados, así como el ejercicio de la función administrativa.

En el Ecuador, se debe entender que la figura jurídica del silencio administrativo tiene cabida por la Ley de Modernización del Estado publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993, disposición que entró en vigencia en el periodo presidencial del Arq. Sixto Duran Ballén, mismo que se conocía como “Derecho de petición y atención inmediata de los poderes públicos”.

El Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, establecía que;

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. (Ley de Modernización del Estado, 1993, p. 12)

Actualmente nuestra carta magna en su Art. 66 numeral 23 establece; “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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008) es decir que, si el administrado no tuviere una respuesta oportuna y motivada acorde a derecho sobre su petición o queja, tendrá como consecuencia el silencio administrativo.

De esta forma podemos determinar dos puntos importantes primero: que la Constitución de la República del Ecuador garantiza o asegura el cumplimiento de derechos de los ciudadanos, más no se establece que los derechos son o deban de ser observados como institucionales; es decir, nunca la institución sobre el ser humano.

En segundo lugar, se debe concebir que el órgano administrativo es de función permanente en el tiempo mientras que los servidores públicos son de función temporal en los cargos, por tanto las decisiones de la administración pública garantizan la validez de sus actos con personalidad jurídica con la cual adquieren derechos y obligaciones tal como establece el Art. 46 del Código Orgánico Administrativo (COA).

En este contexto, el derecho de petición genera una consecuencia jurídica que inicia un procedimiento administrativo tomando en cuenta que los hechos reclamados son reales y lícitos teniendo por respuesta un acto administrativo en que el ente administrativo responde de forma unilateral expedida por escrito en garantía de la tutela administrativa y el debido proceso administrativo cuyo efecto administrativo recae en el administrado.

En consecuencia, el silencio administrativo se da por la falta de contestación por parte de la institución pública al administrado produciendo un acto de administrativo presunto con efecto jurídico de ejecución en la que el juzgador no toma en consideración los hechos

que no respondió, sino que este acto presunto no caiga en vicios de nulidad como lo establece el Art. 105 del COA, petición que haya sido dirigida a la institución competente.

En cuanto a la competencia para resolver las controversias que existan entre la administración pública y los administrados radica en los Tribunales Contencioso Administrativo sustanciándose con el procedimiento de ejecución tal como lo dispone el artículo 370A del Código Orgánico General de Proceso (COGEP), reformado y publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 517 del 26 de junio de 2019.

El silencio administrativo negativo si bien es cierto estuvo presente en nuestra legislación ecuatoriana, este no aparece como una figura jurídica que tenga efectos validos ante la falta de contestación de una petición en un plazo establecido al contrario de lo que dispone el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado generando un efecto positivo que de no recibir una respuesta genera un acto administrativo presunto.

Con este razonamiento se deja ver que el acto administrativo presunto es ejecutable siempre y cuando se haya generado por una petición que dé inicio a un acto administrativo aplicando los principios de legitimidad, exigibilidad y ejecutoriedad.

### **2.1.2 Teoría general del derecho administrativo**

La Administración Pública son los órganos del Estado que depende directa o indirectamente del Poder Ejecutivo teniendo a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos. (Navarro y Sendin, 2008)

Agustín Gordillo en su libro titulado Teoría General del Derecho Administrativo manifiesta:

...dentro de la teoría general del derecho administrativo se debe de considerar dos aspectos puntuales que son; a) La adecuada protección de la libertad individual y b) El desarrollo coherente de la actividad económica y social del Estado actual. Precisa que desde tiempo remoto ha habido una preferencia que ha favorecido al estado como ente administrativo de recursos. (Gordillo A. , 2013)

Asimismo señala que dentro de esta teoría existen dos bases metodológicas que son; las bases históricas y las bases políticas para poder apreciar la evolución que el derecho administrativo tiene actualmente considerando que las bases históricas se centran en qué; “el derecho administrativo es un conjunto de normas jurídicas positivas que regulan las relaciones del Estado con los administrados” (Gordillo A. , 2013)

Cabe considerar que, con el nacimiento del estado nacen también las leyes como un sistema de regulación de las relaciones de los sujetos que componen un estado esto atribuido a que en la época de la monarquía el derecho administrativo era de tipo limitado debido a que no se le reconocía al administrado derechos pero si obligaciones que no eran muy favorecedoras y debían de acatarse como una orden soberana.

Con la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre a finales del siglo XVIII nace el constitucionalismo, en el cambia la relación del estado con el administrado debido a que en la declaración de los derechos del hombre se le otorga derechos que son propios, los cuales deben de ser respetados a cabalidad, quedando sentada las bases el derecho administrativo y los principios de aplicación de esta rama.

La lucha entre el poder absolutista del estado y este último en tener que reconocer la presencia del individuo como sujeto de derecho ante el poder del estado ha generado el desarrollo de normativas que regulen dichas relaciones administrativas por el bien y beneficio del estado más que por el administrado, al ser un sujeto de derechos este también adquiere obligaciones que siguen teniendo carácter de coerción.

Actualmente se puede considerar que seguimos arrastrando las concepciones del derecho administrativo de la época de la monarquía, a pesar que el Estado como responsable de ejecutar acciones en beneficio del pueblo ha estructurado de forma jerárquica las instituciones públicas para alcanzar el objetivo del derecho administrativo, regular la administración pública para que los individuos y colectivos ejerzan sus derechos.

De esta manera también debemos considerar los aportes de Adolf Julius Merkl dentro del ámbito de la teoría jurídica desarrollada por Kelsen específicamente sobre la teoría de la construcción gradual del orden jurídico además de como nacen y se promulgan las normas jurídicas tomando en consideración que existen normas que son supletorias a otras y otro aspecto es la ponderación de la norma de acuerdo a la materia que regula.

Desde el punto de vista de Merkl la teoría estructurada en escalón encuentra su oposición entre la producción de la norma y su ejecución, debido a los poderes del estado que son influyentes al momento de ejercer el derecho; esto en consecuencia de que el poder ejecutivo es el representante del estado abstracto debido que este precisa de otros poderes para emitir normas como para hacerlas cumplir en pos de mantener la institucionalidad.

De ahí, nace el derecho procedimental en cuanto a ejecución mediante procedimientos en el ámbito administrativo con requisitos esenciales y validos al momento de emitir una resolución en función de las competencias del órgano administrativo que aplica el derecho, que de ser contrario por la insatisfacción del administrado puede judicializar el derecho que se ha transgredido a través de procesos contenciosos administrativos.

El estado como tal, impone un derecho aplicable a través de los instrumentos internacionales, así como de su constitución a la cabeza de la pirámide kelseniana; es aquí, donde parte que se garantice los derechos de los individuos y colectivos para el ejercicio pleno de esos derechos a través de los principios que emanan de nuestra carta magna y delimita el poder público en función de sus competencias y funciones.

Es decir, la intervención estatal se encuentra en todas las esferas ejerciendo su personería jurídica pero las que no tuviesen esa autonomía se representan a través de su representante legal y otras pueden ser representados por el Procurador General del Estado; podemos indicar que la administración pública desde sus inicios es la “voluntad unilateral” por parte del Estado pero que pretende satisfacer las necesidades del administrado.

El derecho administrativo también sienta sus bases políticas entre la libertad del administrado y la autoridad del poder público estatal, en la antigüedad nos referimos al despotismo del Estado ante los individuos y actualmente el papel es invertido por la consagración de derechos del hombre que son propios de su naturaleza reclamados a través de sus constituciones y efectivizados a través de los órganos administrativos.

¿Existe entonces el equilibrio entre la relación individuo-estado?, es necesario recalcar que la soberanía radica en el pueblo el cual elige democráticamente quien lo gobernará y también elige quien creará sus leyes, creando una relación real y directa a través de sus poderes estatales expresando el individuo sus necesidades y plasmando sus derecho en una constitución que busca un orden jurídico de los actos que emanan de esta relación.

Nuestro estado es un “estado constitucional de derechos y justicia social” que desde la teoría del derecho administrativo se traduce en el respeto a la ley por parte del Poder Ejecutivo; y la aplicación del principio de la legalidad que impone límites a la administración pública en protección de que la administración estatal en todas las esferas se respete la constitución y se proteja a los ciudadanos.

Guido Zanobini en su obra *Corso di Diritto amministrativo* intenta definir a la función administrativa en forma material como; “la actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar, de modo inmediato, los intereses públicos que asume en los fines propios” esto a manera de una actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas de manera directa e inmediata (Gordillo A. , 2013)

### **2.1.3 El derecho administrativo como rama del derecho público**

El derecho positivo es el conjunto de normas escritas por un órgano legislativo plasmadas en una Constitución u otro tipo de norma que se derive de esta, siendo su fuente, el derecho consuetudinario y regulada mediante leyes para establecer un orden social en ejercicio de la paz de la sociedad y la actuación de los órganos estatales teniendo como función del estado el cumplimiento de las normas expedidas.

Podemos expresar que del derecho positivo se desprende el Derecho Público que refiere a ciertas normativas jurídicas que regulan la relación entre el poder público y los individuos, así como su estructura organizacional; regido por dos principios rectores como lo son el principio de legalidad y el principio de jerarquía; por lo expuesto en estas líneas el derecho administrativo una rama del derecho público.

Bajo mi criterio de estudio puedo definir que el derecho administrativo es una rama del derecho público, convirtiéndose en una disciplina científica implícita en nuestro ordenamiento jurídico como una norma jurídica en función de los principios que rigen el derecho administrativo que legitima el ejercicio del poder del estado ante los administrados.

Tal como considera Gordillo “el derecho administrativo no se refiere exclusivamente a la creación y gestión de los servicios públicos, sino que abarcan a toda la función administrativa, trátese o no de servicios públicos” (Gordillo A. , 2013) por tanto contiene

otras materias que no necesariamente tienen un vínculo entre la institucionalidad y la actividad de los servicios públicos pero que depende del control jurisdiccional.

Por tal razón, el derecho administrativo estudia la actividad administrativa del sector público y la actividad jurídica de las administraciones públicas de aquí que podemos decir que, el administrado se encuentra protegido judicialmente del poder estatal que por su calidad de órgano administrativo tome en atribución de sus competencias si quebranta sus derechos por el abuso de poder o el ejercicio ilegal de la administración.

#### **2.1.4 Los principios generales que rigen la administración pública**

La Constitución de la República del Ecuador determina en su Art. 227 que los principios que rigen la Administración pública son: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación en garantía de un estado constitucional de derechos donde la administración pública es sujeto de derecho con personalidad jurídica. (2008)

Así también el Art. 233 de nuestra carta magna establece que; “la servidora o servidor público no estará exento de responsabilidades por actos realizados en el ejercicio de sus funciones, por sus omisiones serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Tal como ha manifestado García Amado los principios son mandatos de optimización teniendo mayor importancia que las reglas y estos al ser aplicados se pondera su valor jurídico frente a hechos que requieren ser satisfechos y que primen sobre las reglas, a través de mecanismos efectivos que actúen sobre la potestad estatal favoreciendo al administrado en goce de sus derechos constitucionales.

El jurista Carlos Bernal Pulido (2008) “explica claramente que las reglas se aplican por medio de la subsunción, en cambio, los principios se aplican mediante la ponderación. A veces conocida como razonabilidad, proporcionalidad en lato sensu o interdicción de la arbitrariedad” (García, 2009)

Basados en la presente investigación, se colige de manera clara que no se deben aceptar retardos u omisiones dentro de las actuaciones administrativas en los cuales los servidores

y las servidoras públicas no están exentos de responsabilidades, debiendo crear mecanismos que faciliten el goce y ejercicio de los derechos constitucionales en equilibrio de los intereses de los individuos en debido control de la actividad administrativa.

### **2.1.5 Procedimiento administrativo**

Es necesario distinguir proceso y procedimiento, con esas puntualizaciones refiero lo que expresa Agustín Gordillo;

El proceso se destaca como el conjunto de actos en consideración que tiene por finalidad esencial llegar al dictado de un determinado acto. En el concepto que adoptamos, ese acto es el jurisdiccional. Mientras que el procedimiento, prescinde del fin y la secuencia de actos pueda tener, señalándolo como un aspecto externo, en el cual existe una serie de actos que se desenvuelven progresivamente. (Gordillo A. , 2012)

Ahora bien, el procedimiento administrativo se propone ante el órgano administrativo convirtiéndose en una garantía para el administrado al existir un reclamo, petición o solicitud. Julio Comadira afirma que “cumple una función de garantía, al proteger tanto al interés público como al particular frente a la ilegitimidad o inconveniencia del obrar de la administración pública, siendo sus principios susceptibles de protección judicial” (Comadira, 2020)

Por ello, la administración pública en función del interés público responde a principios fundamentales estatuidos en nuestra constitución y son: de legalidad, legalidad objetiva y debido proceso adjetivo, sin dejar de tener en cuenta el de seguridad jurídica, gratuidad, celeridad, economía, sencillez, eficacia, eficiencia, publicidad, buena fe, descentralización, desconcentración y de coordinación.

Gordillo define al procedimiento administrativo como parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. En consecuencia, estudia la participación y defensa del interesado sea este un particular, un funcionario o una autoridad pública, implícitos en todas las etapas de la tramitación administrativa, los problemas que su tramitación puede originar y cómo y por quién deben ser resueltos. (Gordillo A. , 2012)

De lo expuesto, definiremos al procedimiento administrativo como la serie de actos de carácter administrativo producto de la actividad administrativa en función de sus competencias, siendo la administración pública la que dé solución a controversias o reclamos que se dan dentro sus dependencias en las que el administrado sea el titular de derechos y los servidores públicos responsables del impulso de los procedimientos.

Con ello el artículo 42 del Código Orgánico Administrativo señala el ámbito de aplicación del prenombrado código determinando la relación jurídica administrativa entre las personas y la administración pública como se origina el procedimiento administrativo y, en su numeral cuarto contempla el procedimiento administrativo como tal del mismo que se desprenden los principios de tipicidad y de irretroactividad.

No solo el artículo 66 numeral 23 de nuestra carta magna hace referencia al derecho de petición así también el artículo 52 hace alusión que las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios públicos con información precisa, cuyos servidores actúen en virtud de la potestad estatal coordinen acciones para el cumplimiento de los procedimientos administrativos en los plazos establecidos en el ordenamiento jurídico.

El tratadista Dr. Jairo Enrique Bulla Romero manifiesta que el derecho de petición no solo se limita a presentar un petitorio sino que el servidor público está en la obligación de dar una respuesta motivada, razonada y argumentada en relación a los hechos que se presentan como controversia y que requiere de un inmediata contestación que de este el factor tiempo es un elemento esencial para efectivizar el derecho del peticionario.

El artículo 32 del Código Orgánico Administrativo observa el derecho de petición mismo que reconoce la vinculación entre la administración pública y los administrados de forma ágil y eficaz, con el objetivo que el administrado pueda presentar su solicitud y esta obtenga una respuesta indistintamente si es favorable o no al administrado pero con la condicionante que debe estar debidamente motivada.

Dentro de nuestra normativa la constitución en el artículo 66 numeral 23 enuncia el derecho de petición y el citado artículo del párrafo anterior también lo dispone; se puede evidenciar que no existen requisitos ni procedimiento que regule el derecho de petición, dejando entrever falencias que tienden a caer en error al servidor público en su calidad de garantizar este derecho asistido al ciudadano.

De aquello podemos citar que los procedimientos administrativos guardan una estrecha relación con la garantía constitucional del debido proceso, la tutela administrativa efectiva y la seguridad jurídica que otorga nuestro ordenamiento jurídico en pleno goce y ejercicio de derechos no solo para el ciudadano sino también para el órgano administrativo, siendo este último responsable del diseño de los procedimientos a llevarse a efecto.

Desde la perspectiva ciudadana el órgano administrativo tiene la responsabilidad de dar solución a los problemas que los ciudadanos presenten, pero al no tener una respuesta a su petición, solicitud o reclamo es una clara inactividad administrativa que acarrea el silencio administrativo el cual puede ser evitado de contar con la expresión de la voluntad administrativa sea esta positiva o negativa.

Hemos considerado que el derecho de petición tiene como premisa mayor la motivación y así se desprende del artículo 76 numeral 7 literal 1) en cuanto que las resoluciones que emite la administración pública deben ser motivadas. La otra premisa sería la responsabilidad del servidor público que de no acatar lo que dispone este articulado constitucional deberá ser sancionado conforme la Ley Orgánica de Servicio Público.

Dentro del procedimiento administrativo los actos administrativos son legítimos y ejecutables, mientras que el silencio administrativo no contiene estas características, pero es un mecanismo de protección al administrado del cual emergen los principios de legitimidad y validez del acto como consecuencia de una petición, solicitud o reclamo que debe estar dirigida al órgano competente, caso contrario produciría una nulidad.

Nulidad conceptualizada en el artículo 104 del Código Orgánico Administrativo y las causas de nulidad del acto administrativo prevista en el artículo 105 del mismo código. Acto administrativo que por su naturaleza es impugnabile y que de ser necesario declarar el procedimiento administrativo como nulo solo deberá referirse al acto administrativo viciado manteniéndose todas las actuaciones que resulten independientes del acto nulo.

### **2.1.6 Acto administrativo**

Históricamente los actos administrativos eran actos que emitía el rey o monarca debido a que gobernaba con una forma de gobierno en la cual el rey tenía el poder absoluto, no existiendo en esta época la división de poderes ejerciendo este la soberanía del estado, por tanto no existía mecanismo alguno que proteja al individuo de los abusos del poder.

El Dr. Marco Morales Tobar contextualiza que “Los Actos Administrativos surgen luego de las Guerras de la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y Revolución Francesa, esto es con la instauración del denominado estado liberal de derecho” (Muñoz, 2013) esto como resultado de la Revolución Francesa que conllevó a la separación de los poderes del estado actualmente determinante como forma de gobierno.

Lo anterior indica que una vez constituida la forma de gobierno actual y la separación de poderes, la función ejecutiva subsume la administración pública que no puede actuar independiente sino bajo los parámetros de discrecionalidad al momento de tomar decisiones administrativas que deberán ser motivadas en favor de los administrados aplicando los principios de celeridad, legalidad y eficiencia.

En tales circunstancias la administración pública genera actos administrativos que en su momento fueron regladas por la Ley de Modernización del Estado misma que tenía por objeto regular la eficiencia administrativa, la desconcentración y la simplificación de los trámites administrativos, y que actualmente están previstas en el Código Orgánico Administrativo cuyo ámbito de aplicación regulariza los organismos del sector público.

De acuerdo a la obra; La Teoría del acto administrativo, el profesor Bocanegra cita el artículo 35 de la Ley de Procedimiento Alemana definiendo que; “el acto administrativo es toda disposición, resolución u otra medida de autoridad adoptada por un órgano administrativo y dirigida a la regulación de un caso en particular en el ámbito del Derecho Público con efectos inmediatos en el exterior” (Bocanegra, 2005)

Bocanegra refiere al exterior como los terceros que son los administrados los cuales están sujetos a la decisión de la autoridad administrativa sobre un determinado asunto que tiene carácter obligatorio y como condicionante la eficacia y validez de la decisión tomada sin menoscabo de los derechos que amparan ambas partes intervinientes dentro de un conflicto administrativo relativo a la protección de la seguridad jurídica.

Cabe señalar que;

El acto administrativo es la manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones es generalmente ejecutivo y propone satisfacer el interés general de los individuos y colectivos. (Calafell, 2022)

Teniendo en cuenta lo citado podemos considerar que el fin de la función administrativa es manifestar la voluntad del órgano administrativo sin llegar a tener efectos jurídicos del cual se toma en consideración los hechos que anteceden para su resolución y que de no estar conforme el administrado puede reclamar como ente interesado que por su naturaleza jurídica será sustanciado en el tribunal contencioso administrativo.

Según el Dr. Marcos Morales (1999) se debe distinguir que; “los actos administrativos desde el punto de vista formal son aquellos que emanan del órgano administrativo y desde el punto de vista material son actos administrativos que tienen un contenido administrativo, independiente de la naturaleza del órgano” (Muñoz, 2013) por ejemplo las decisiones que toma el Consejo de la Judicatura como órgano administrativo de la Función Judicial.

Con esta diferenciación la actuación de la administración se dará a través de actos administrativos que Acosta Romero define “como la manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública” (Biblioteca de Derecho Administrativo, 2023)

Tómese en consideración que los actos administrativos son impugnables como mecanismo de protección del administrado, pudiendo reclamar su inconformidad tanto en vía administrativa o judicial en garantía de la tutela administrativa efectiva por lo que los actos administrativos al ser impugnables, contienen particularidades como gozar de presunción de legitimidad, de ejecutividad y de ejecutoriedad.

Por lo expuesto y acorde a las características que contiene el acto administrativo debemos considerar que se clasifica por su ámbito de aplicación, por la naturaleza de la decisión, por las voluntades que intervienen en su elaboración, por el margen de libertad para su creación, por los efectos que producen en la esfera jurídica de los administrados y lo que hacen constar. (Miras, 2012)

El acto administrativo por su ámbito de aplicación radica en la propia administración pública que a través de su gestión interviene como un ente de control en los procedimientos en que el individuo es titular del derecho de petición y que de acuerdo a su naturaleza de decisión se encuentra contemplada en el artículo 89 del Código Orgánico Administrativo sobre las actuaciones administrativas.

En cuanto al artículo 98 del Código Orgánico Administrativo, se debe de considerar que de la clasificación del margen de libertad para su creación este, establece que debe ser cumplido de forma directa sin dilaciones y que conste con todos los requisitos que validan el acto administrativo dando como resultado un resolución motivada que no vaya contrario a la constitución ni que viole el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, el acto administrativo tiene tres elementos que son subjetivos, objetivos y formales. En el elemento subjetivo tenemos al órgano administrativo quien está a cargo de regular la organización y funcionamiento de la administración pública; en el elemento objetivo situaremos al hecho por el cual se emite el acto que consta de lo que se requiere a causa de un hecho real y por último el elemento formal que en si es el procedimiento.

Dicho procedimiento se encuentra establecido en el artículo 134 del Código Orgánico Administrativo clasificándolo de acuerdo a la controversia que plantea el administrado es así que, cada institución pública puede tener un modelo específico de petición para la iniciación de un trámite con su normativa para los trámites administrativos con el fin de simplificarlos por cuestión de tiempo en garantía del principio de celeridad y calidad.

De lo dicho se concluye que el acto administrativo es un acto valido que se produce a través de un procedimiento administrativo como la manifestación de la voluntad de la administración pública que, en el caso en que el órgano administrativo no emita un pronunciamiento a una petición presentada por parte del ciudadano este genera un silencio por parte de la administración al no contestar en el plazo previsto en la ley.

Es menester aclarar que el silencio administrativo no es una acto administrativo como tal sino que es un acto presunto expreso así porque el órgano administrativo no se pronuncia formalmente sobre la petición presentada por el administrado cayendo en una presunción de aceptación al petitorio; siendo que, para opere el silencio administrativo como título de ejecución este no debe tener ninguna respuesta por parte de la administración pública.

Dentro de este contexto la falta de contestación por el órgano administrativo impone efectos jurídicos convirtiendo este hecho en ejecutable que materialmente es culpa de la inactividad administrativa y que conlleva la responsabilidad del servidor público quien conoce el petitorio y no da respuesta misma que por ningún motivo, es excusa la carga procesal o que lo solicitado no tenga sentido.

Por tanto, el estado a través de sus órganos administrativos y como responsable el servidor público, se encuentra en la obligación de responderle al ciudadano efectivizando su derecho de petición cuyo término de treinta días es un tiempo razonable para recibir una respuesta y, el artículo 210 del Código Orgánico Administrado determina que los efectos por silencio administrativo se generan desde el día siguiente al vencimiento del plazo.

### **2.1.7 Fundamento del Silencio Administrativo**

Hemos revisado en líneas anteriores que luego de la monarquía se instaura el estado liberal que reconoce el derecho de petición de los ciudadanos los cuales deberán ser resueltos para satisfacción de sus necesidades manifestadas en su petición en reconocimiento del goce y ejercicio de sus derechos obligando al estado por medio de sus instituciones a dar una respuesta motivada.

Antes del siglo XX el silencio administrativo era negativo por cuanto que las peticiones al no tener establecido un plazo para contestarlas se atribuían a ser desestimadas por parte de la autoridad administrativa, pero a partir del año 1973 nace el silencio administrativo positivo en el que se obliga al administrando a dar respuesta inmediata sin excusas al administrado, con la salvedad de que de no recibir respuesta es favorable su petición.

La Constitución de 1830 en su Título VIII. De los derechos civiles y garantías, artículo 66 instituye lo que sigue;

**Artículo 66.-** Todo ciudadano puede reclamar respetuosamente sus derechos ante la autoridad pública, y representar al Congreso y al Gobierno cuando considere conveniente, al bien general; pero ningún individuo o asociación particular podrá abrogarse el nombre de pueblo, ni hacer peticiones en nombre del pueblo colectando sufragios sin orden escrita de la autoridad pública. Los contraventores serán presos y juzgados conforme a las leyes. (Constitución del Estado del Ecuador, 1830)

Con esta constitución nace el derecho de petición y con ella el silencio administrativo aunque no esté expresamente descrito, tal como manifiesta Andrés Moreta en su libro silencio administrativo en el COA, las siguientes constituciones no hacen mención del silencio administrativo como tal siendo una consecuencia del derecho de petición cuyo derecho hasta la actualidad se encuentra en nuestra carta magna de 2008.

Andrés Moreta señala que desde 1919 a través de la reforma a la Ley de Régimen Administrativo Interior de 1897, se incorpora el derecho de impugnar las decisiones públicas en materia administrativa, pero esta reforma no contempla que el administrado reciba una respuesta sea negativa o positiva de su reclamo. (Moreta, 2020)

Con la Constitución Política de 1945 se elimina el Consejo de Estado y sus competencias fueron asumidas por el Tribunal de Garantías Constitucionales con jurisdicción en el contencioso administrativo, dando paso a la expedición de la Ley de Régimen Político y Administrativo que implanta el silencio administrativo negativo como consecuencia de la falta de respuesta por parte de la entidad administrativa en un plazo de treinta días.

El artículo 13 de la Ley Orgánica del Ministerio Público establece un plazo máximo de sesenta días para la resolución de un reclamo administrativo previo a la acción judicial dejando en claro que, los jueces y tribunales no podían accionar mecanismo judicial en contra del estado sin que antes el accionante justifique haber agotado la vía administrativa y que si dentro de ese término previsto en la ley no tenía respuesta era silencio negativo.

De lo citado con anterioridad, el derecho de petición establecido en el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado pone de manifiesto que; “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” (Ley de Modernización del Estado, 1993)

Constituyéndose el derecho de petición en un derecho fundamental de exigible aplicación y que Cabanellas define como “la facultad concedida por la constitución a los ciudadanos para dirigir peticiones a los poderes públicos, de manera individual o colectiva” (Cabanellas, 2006) consecuentemente la constitución prevé que dicha petición tenga una respuesta motivada por parte del servidor público en función de sus atribuciones y competencias en calidad de representantes de la institución administrativa.

Por consiguiente, vencido dicho término, tiene como consecuencia el silencio administrativo beneficiando al que reclama, pero para ser ejecutable debe tenerse en consideración la competencia y el tiempo, además de que la petición debe de estar por escrito y contenga la designación de la autoridad a quien dirige su petición, nombres, apellidos y número de cedula del peticionario, dirección domiciliaria de donde recibirá las notificaciones, los hechos que reclama o solicita, pretensión de su petición y su firma.

En la actualidad el Código Orgánico Administrativo en su artículo 207 contempla el silencio administrativo del cual se presume un acto administrativo resultado del derecho de petición determinado en el artículo 66 numeral 23 de la constitución de 2008, que no habiendo sido resuelta en el término de treinta días da por terminado el procedimiento administrativo otorgándole efecto jurídico a reclamar en vía administrativa.

### **2.1.8 El silencio administrativo como título de ejecución en la vía judicial**

El derecho de petición tiene sus bases en los tratados internacionales por citar el artículo 18 al artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, refiere que los individuos tienen derecho a participar en los asuntos públicos de igual forma el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, destaca que toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y de obtener pronta resolución. (Valdivieso, 2012)

La doctrina observa al silencio administrativo desde dos aspectos que son; el silencio administrativo como un hecho con efecto jurídico y el silencio administrativo con poder resolutorio. Se precisa que el hecho con consecuencia jurídica es por la inoperancia del órgano administrativo de dar respuesta no considerándose como un hecho administrativo que este surte efecto ante la actuación administrativa susceptible de impugnación.

Con esta aclaración, nos centramos en el silencio administrativo con poder resolutorio, el cual nace del acto administrativo presunto, que al no notificarse al ciudadano con una respuesta en el tiempo establecido, puede ejecutar el acto administrativo en vía judicial, que en relación a la jurisdicción administrativa, le compete al contencioso administrativo conocer y tutelar los derechos de las personas por el ministerio de la ley.

La ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tenía como objeto controlar la legalidad de los hechos o actos administrativos dentro del sector público que estén sujetos al derecho administrativo a través de mecanismos judiciales que subsanen errores de la administración pública en atribución de sus funciones siempre que hayan lesionado o vulnerado derechos de los interesados en la resolución de un acto administrativo.

Por lo que el poder estatal cuenta con herramientas jurídicas como la autotutela administrativa del cual surgen las decisiones válidas y ejecutables del órgano

administrativo con el fin de satisfacer las necesidades de interés público, otra herramienta es la tutela jurisdiccional como un mecanismo de acción en vía contencioso administrativa que de existir un acto administrativo dentro de un procedimiento administrativo este es susceptible de revisión

Es por ello, que debe cumplirse con el principio constitucional del debido proceso en concordancia con lo que nuestra carta fundamental establece en su Art. 82, el principio de la seguridad jurídica en cuanto la existencia de normas claras para ser aplicadas por las autoridades competentes por lo que nace la figura del silencio administrativo como un mecanismo que opera ante la inacción del ejercicio de la función administrativa.

El artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador en consonancia con el artículo 69 del Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, ERJAFE, define sobre la impugnación de los actos administrativos haciendo hincapié que los actos administrativos dictados por los órganos estatales serán impugnados en sede administrativo o judicial dependiendo de los efectos jurídicos que contenga.

Orlando García (1997) en su obra Lecciones de Derecho Administrativo dice que;

La vía jurisdiccional, es el mecanismo de control de legalidad de la actividad administrativa, ejercido por la jurisdicción contenciosa administrativa, que está conformado por las acciones que contra dicha actividad pueden proponerse, con el objeto de obtener su anulación y, en algunos casos, las indemnizaciones correspondientes. (Durán, 2010)

Con esto, deducimos que los actos administrativos susceptibles de impugnación son planteados a través de un recurso ya sea para que se declare la nulidad del acto o como para que se restablezca el derecho que se considere violentado. Que de los procesos que se llevan en el contencioso administrativo el accionante presenta su demanda en contra del órgano de la administración pública de donde proviene el acto administrativo.

Anteriormente debía de tomarse en consideración el término de la presentación de la demanda en la vía contenciosa administrativa tal como disponía el artículo 65 de la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, presentándose hasta noventa días en asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción y, en recurso contencioso de anulación se proponía la demanda hasta en el plazo de tres años.

Se precisa que la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa quedó completamente derogada a partir del año 2016 que entra en vigencia el Código Orgánico General de Procesos que en su Sección III del Procedimiento Contencioso Administrativo determina las acciones para las que tiene competencia precisando el procedimiento con el que se sustanciaran, simplificando los proceso, tutelando la buena administración pública.

El artículo 329 del Código Orgánico General de Procesos define a las Presunciones del acto administrativo como los actos administrativos que gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad (Código Orgánico General de Procesos, COGEP, 2015) en armonía con lo dispuesto en el art. 326 numeral 1 del código antes en mención se sustentaran bajo el procedimiento contencioso administrativo.

Sin embargo la ejecución del silencio administrativo, siendo un acto administrativo presunto debería ser reclamado ante el mismo órgano administrativo que incurrió en la falta de respuesta provocando el silencio administrativo y así evitar un desgaste de recursos de función judicial como aclara la sentencia Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador, Resolución N°198-07, sentencia de 11 de mayo de 2007, publicada en el Registro Oficial N° 341 de 20 de mayo 2008. Tercer considerando. (Tropi International Associates Vs. DAC)

Zavala Egas define al acto administrativo presunto como;

La variación que se da en torno al efecto que produce la falta de pronunciamiento por parte de la administración pública respecto de la petición, situación que la doctrina ha denominado como silencio administrativo, a través del cual se entiende que surge un acto administrativo presunto, o bien se abre la puerta para acceder a la sede judicial con la impugnación respectiva. (Zavala Egas, 2011)

Pero en el caso del silencio administrativo por el atributo de título de ejecución se debe demandar bajo el procedimiento de ejecución tal como lo establece el artículo 370 A del Código Orgánico General de Procesos de la ejecución por silencio administrativo donde se especifica de qué forma se llevara a efecto la audiencia, las pruebas que el administrado deberá aportar para sustentar su pretensión y los requisitos que determina la materia.

### **2.1.9 Responsabilidad y consecuencias administrativas del servidor público**

El artículo 229 de nuestra constitución de 2008 define “al servidor o servidora pública como la persona que presta servicio o ejerce un cargo en función o dignidad dentro del sector público” (Constitución de la República del Ecuador, 2008) así mismo el artículo 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público conceptualiza el termino servidor o servidora pública y estos se encuentran regidos por la prenombrada ley.

En cuanto a la responsabilidad que tienen los y las servidoras publicas indica el artículo 233 de la constitución que; “no se encuentran exentos de responsabilidad por los actos realizados en ejercicio de sus funciones o por omisiones y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

De lo señalado en la presente investigación, el acto administrativo es la manifestación de la voluntad de la administración pública en ejercicio de sus atribuciones y que la emite el o la servidora pública en función de sus competencias a nombre del órgano administrativo del cual converge la responsabilidad administrativa, teniendo en consideración los deberes, derechos y prohibiciones del o la servidora pública.

Acorde a las prohibiciones de él o la servidora pública estatuido en el artículo 24 literal c) de la Ley Orgánica del Servicio Público, “prohíbe el retardo o negación de forma injustificada sobre el oportuno despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su cargo” (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010)

Por ello el silencio administrativo exige una respuesta por parte del órgano administrativo ante la vía judicial esto, por la inactividad administrativa que lesiona el derecho de petición del administrado y que dicha inactividad no produce responsabilidad en el o la servidora pública por su negligencia, desidia e inoperancia a pesar que el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidades, Contraloría General Del Estado determina la Responsabilidad por acción u omisión de los sujetos de control.

La competencia como requisito de validez del acto administrativo radica en el sujeto de control que es el órgano administrativo del cual se emite el acto y que en la sustanciación del proceso contencioso administrativo de ser favorable al administrado el órgano

demandado debe de reponer el proceso y declarar la nulidad del acto administrativo pero no emite una sanción al servidor público por no ser su competencia.

Por lo que, la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos en su Capítulo V del Régimen Sancionatorio identifica en su artículo 34 las infracciones cometidas por los y las servidoras públicas y el artículo 35 determina las sanciones a las que están sujetos las y los servidores públicos además de la apertura del sumario administrativo conforme la Ley Orgánica de Servicio Público.

Debemos comprender que la responsabilidad tiene mucho que ver con el ejercicio de las acciones por parte del o la servidora pública y atañen al cargo que desempeñan y que las normas dentro de nuestro ordenamiento contemplan sanciones en protección del interés público y de los administrados titulares de derechos.

#### **2.1.10 El silencio administrativo desde la legislación colombiana**

El Derecho administrativo francés es la base del derecho administrativo colombiano pero actualmente ha incorporado figuras jurídicas como la conciliación judicial y extrajudicial, se pone en consideración que la Constitución Política de Colombia tiene un sistema de ordenamiento jurídico similar a nuestra constitución por el orden jerárquico de las leyes, determinando poderes del estados y separando la función administrativa de la judicial.

Los principios que rigen las actividades de función administración están interpuestos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia en consonancia con el artículo 269 de la misma carta política que determina que las entidades públicas deben diseñar mecanismo de control interno de la actividad que desarrollan las diversas instituciones públicas por amplia división del estado organizacional.

La organización del estado colombiano se encuentra preceptuado en el artículo 1 de su constitución, que por la autonomía de las entidades públicas se aplica la descentralización territorial y la descentralización funcional o de servicio. El artículo 3 de la Ley 489 de 1998 conceptualiza la función administrativa como el conjunto de actividades que son destinadas a satisfacer las fines del estado que es el bienestar general.

El sector público se encuentra jerárquicamente dividido y normado, de aquí que el servidor público es responsable penal, fiscal, patrimonial y disciplinaria. El estado tiene

la potestad disciplinaria en vigilancia de la conducta pública de sus servidores públicos por el incumplimiento de sus funciones, deberes, obligaciones y responsabilidades.

En Colombia, la autoridad administrativa que emite el acto administrativo lo hace acorde a sus competencias territoriales y que no es exclusiva de la función administrativa, por ello el acto administrativo se divide en general y particular el cual debe de ser motivado. El acto administrativo general puede ser derogado por la entidad que lo emite ya puede extinguir o modificar actividades para su cumplimiento.

Pero cabe recalcar que los actos administrativos particulares competen al administrado como titular de la acción teniendo en consideración que estos actos deben ser debidamente motivados de forma clara y explícita, que de sentirse inconforme el ciudadano son susceptibles de impugnación demandando ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo siempre que se haya agotado la vía administrativa.

Además la legislación colombiana contempla dos tipos de actos administrativos y son; los actos administrativos expresos y los actos administrativos presuntos. El primero expresa la voluntad de la administración pública de forma concreta y directa de los que emergen una consecuencia jurídica y el segundo la voluntad que no es expresa pero la ley la supone por el silencio que guarda la administración estando obligada a dar contestación.

Se evidencia que, el silencio administrativo es considerado como un fenómeno que la ley contempla con la finalidad de proteger el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política Colombiana, esta figura se materializa, en virtud que la Administración no se pronuncie frente a peticiones o recursos interpuestos por los administrados, generando un acto ficto o presunto que según el caso niega o acepta lo solicitado. (Concepto de silencio administrativo positivo, 2019)

La ley No 1755, regula el derecho de petición, sustituyendo al título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el propósito de que de cualquier petición que realice el ciudadano, sin embargo el servidor público está en la obligación de revisar la petición y si de faltar un requisito darle a conocer al ciudadano para que corrija pero por ningún motivo debe de desechar la petición.

De lo anterior lo que se encontraba dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo en sus artículos 83 y 84 queda

derogado, pero que con la ley No 1755, se regula lo concerniente al derecho de petición, y que su respuesta debe ser clara, precisa y congruente con un lenguaje entendible al administrado, siendo un mecanismo idóneo y eficaz del actuar administrativo.

En tanto la Ley 1437, en sus artículos 83 y 84 regulan los tipos de silencio administrativo estos son; positivo y negativo que no son activados bajo los mismos parámetros habiendo diferencias tanto en concepto como en procedimiento y lo contemplan los artículos 85 y 86 de la prenombrada ley. Se considera que el silencio administrativo es por la inactividad del órgano estatal a través de sus funcionarios los cuales son responsables.

De acuerdo a las consideraciones que hace el H. Consejo de Estado en sentencia No 00219, de fecha 25 de abril de 2018, ponente Stella Jeannette Carvajal refiere que;

El silencio positivo es un acto presunto que hace que el administrado vea satisfecha su pretensión como si la autoridad la hubiera resuelto de manera favorable, y a su vez la Administración pierde competencia para decidir. Por lo tanto, el silencio de la administración equivale a una decisión positiva, respecto de peticiones a ella formuladas y no respondidas oportunamente. (Nulidad y restablecimiento del derecho, 2018)

### **2.1.11 El silencio administrativo desde la legislación chilena**

El artículo 19 numeral 14 de la Constitución Política de la República de Chile estatuye lo siguiente; “El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes” (Constitución Política de la República de Chile, 2010)

De la investigación realizada al derecho comparado, encontramos que la figura jurídica de Silencio Administrativo en Chile, se encuentra contenida en la Ley N°19.880, que dispone;

Es una presunción o ficción legal en virtud de la cual, toda vez que un particular presente una solicitud que dé inicio a un procedimiento administrativo transcurrido un plazo máximo legal sin que el Órgano competente de la Administración se haya pronunciado acerca de la solicitud presentada, podía este denunciar la demora de la Administración y requerir del ente respectivo una decisión efectiva en torno a la solicitud o petición presentada; si la autoridad que debía resolver tal asunto no se pronuncia dentro de un nuevo plazo otorgado en beneficio de la Administración en forma especial y excepcional, dicha

presentación se entenderá aprobada o rechazada según sea el caso”. (Ley No 19.888, 2003)

La ley que hemos hecho mención fue publicada en el año 2003, en ella se especifica los procedimientos administrativos que regulan los actos que emiten los órganos de la administración estatal. El silencio administrativo en Chile tiene su origen el Derecho Francés además de la influencia del Derecho español que se centra en el derecho de petición como garantía del ejercicio de los derechos que le asisten al ciudadano.

Es claro que el silencio administrativo tiene su génesis en el acto administrativo precedido por la petición, que en la Ley No 2000-321, de fecha 12 de abril de 2000, Ley Relativa a los Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas en el artículo 21 preceptuaba el silencio administrativo negativo en el que la autoridad administrativa tenía dos meses para dar contestación.

Pero la falta de celeridad en las actuaciones administrativas generó una problemática en cuanto el tiempo que podía contestar la autoridad administrativa en razón de aquello se regula los plazos para el procedimiento administrativo y se instaura la figura de silencio administrativo en la Constitución Política de la República de Chile, en ejercicio de estado de derechos. (Loaiza, 2013)

La Ley No 19.880, contiene los principios básicos que regula la acción de la Administración pública, los derechos de los ciudadanos, los medios electrónicos utilizados para el efecto, regulación de plazos, etapas del procedimiento, los medios de prueba que sirvan para acreditar el hecho, así como los recursos y los efectos del silencio administrativo, esto como garantía del respeto a la constitución.

El autor español González Pérez recalca que la Ley de procedimiento chilena “se enmarca en la corriente legislativa que inició la Ley española de 1958” (Loaiza, 2013) convirtiéndose en una ley procedimental con una regulación completa del régimen jurídico sobre la administración pública, inspirada en la legislación española por las corrientes teóricas administrativas que datan desde la monarquía y han evolucionado.

Para entender el silencio administrativo la ley 19.880 en su artículo 64 contempla al silencio positivo como el mecanismo que se acciona ante la falta de contestación por la administración pública en el plazo determinado y con ello deberá reclamar una

certificación al órgano administrativo de la denuncia presentada en un plazo de 24 horas y deberá darse a conocer a la autoridad competente para que resuelva favorablemente.

Mientras que el artículo 65 de la ley invocada en líneas anteriores se refiere al silencio administrativo negativo el cual opera como una vía de exclusión debido a que no hay algo que resolver sino que se reclama la actuación del órgano administrativo sobre determinado asunto y que afecta directamente las arcas del estado además de que la administración pública actué de oficio.

Los plazos previstos en la Ley No 19.880, son los establecidos en el artículo 24 en el cual se detalla los tiempos prudenciales para la contestación por parte del servidor público a los administrados considerando varios tipos de trámites y el artículo 30 de la misma ley contiene los requisitos que debe contener la petición dejando en claro que de existir falta de algún requisito el ciudadano deberá completar su información en un plazo previsto.

### 2.1.12 Similitudes entre las legislaciones ecuatoriana, colombiana y chilena

Con los gobiernos comunistas nacieron constituciones protectoras y garantistas de derechos dando paso al neoconstitucionalismo, que mediante sus normativas constitucionales a nivel regional de América del Sur implementaron como derecho del ciudadano el derecho de petición y al no tener respuesta del órgano administrativo la figura jurídica silencio administrativo se pone de manifiesto, estableciendo similitudes en las normativas legales vigentes de Ecuador, Colombia y Chile, sobre el derecho de petición, el tiempo de termino para que se configure el silencio administrativo, y los tipos de silencio administrativo.

Tabla 1. Similitudes entre las legislaciones de Ecuador, Colombia y Chile

Descripción	Ecuador	Colombia	Chile
<b>Derecho de petición (Carta Magna)</b>	Art. 66 num. 23	Art. 23	Art. 19 num. 14
<b>Termino para aplicar el silencio administrativo (tiempo)</b>	30 días hábiles	Entre 10 y 30 días hábiles dependiendo del tipo de tramite	20 días hábiles
<b>Tipo de silencio administrativo</b>	Silencio positivo	Silencio positivo y negativo	Silencio positivo y negativo

Elaborado por Jacqueline Huamán Quimi

## **2.2 MARCO LEGAL**

Dentro del trabajo de investigación se analizará la normativa legal de la cual se desprende el estado constitucional de derechos como garantía de efectivo cumplimiento y satisfacción de los administrados, y lo que analizaremos en adelante para un mayor entendimiento de la normativa ecuatoriana que respeta y sobrepone el derecho de los individuos sobre el poder estatal en beneficio de una buena relación administrativa.

### **2.2.1 Constitución de la República del Ecuador (2008)**

Nuestra constitución del año 2008, es llamada Constitución de la República del Ecuador, redactada por la Asamblea Nacional Constituyente sesionada en los años 2007 y 2008, siendo sometida a referéndum constitucional por sufragio. Dentro de la constitución se establece que es de mayor jerarquía de acuerdo el ordenamiento jurídico de las leyes que rigen el país y serán respetadas en su estricto orden.

Con el oleaje de los partidos comunistas y lo que América del Sur sufrió cambio en este contexto, la constitución cambia su modelo de estatal a constitucional dando origen al neo constitucionalismo como una constitución garantista de derechos y justicia. La constitución de 2008 está conformada por un preámbulo y nueve títulos, en los cuales están comprendidos los cuatrocientos cuarenta y cuatro artículos.

La Constitución de la República del Ecuador está dividida en parte dogmática en la que constan los derechos fundamentales y las garantías jurisdiccionales; y en la parte orgánica se encuentra la organización y estructura del Estado. También se establecen cinco funciones del estado y son; función ejecutiva, función legislativa, función judicial, función electoral y función de transparencia y control social.

Dentro del Título II de la carta magna se encuentran los derechos en el que se reconocen a los ciudadanos como parte del estado y los cuales son titulares de derechos que pueden ser ejercidos en cualquier momento sea de forma administrativa, judicial, social o democrática y en el Título IV la participación y organización del poder en cuanto la estructura de los organismo e instituciones estatales en sus modalidades y competencias.

**2.2.1.1. Nuestra carta magna en su Art. 1 de las formas de estado y gobierno manifiesta que;**

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Siendo Ecuador un estado de derecho, la constitución del 2008 tiene como característica esencial una fuerza normativa, que promueve el desarrollo y defensa de los derechos y garantías constitucionales como un deber del Estado que se vincula directamente con inmediata aplicación, ante los órganos de justicia y de la Administración Pública.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en su Art. 11 de los Principios para el ejercicio de los derechos establece que;

**Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:**

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

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

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En contexto las servidoras o servidores públicas se encuentran en la obligación de hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los ciudadanos sea en materia judicial o administrativa, habiendo la responsabilidad del estado de adoptar las medidas necesarias para la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos dentro de la administración pública en respeto estricto a lo establecido en nuestra carta magna.

El contenido del Capítulo Sexto de los Derechos de libertad en el Art. 66, Numeral 23 manifiesta;

“**Art. 66.-** Se reconoce y garantizará 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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Los individuos y colectividades tienen derecho de petición asistida como una garantía constitucional que debe ser dirigida a la autoridad administrativa competente; es decir, que la petición debe estar bien dirigida. Por tanto, debe de tener una respuesta motivada en derecho la cual es puesta a conocimiento de quien presenta dicha petición de acuerdo a los plazos previstos en el Código Orgánico Administrativo.

#### **Art. 76. Garantías básicas del derecho al debido proceso**

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

1) 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

El estado ecuatoriano por ser un estado constitucional de derechos y justicia garantiza el respeto a los principios y derechos establecidos en la constitución; de esto, podemos decir que los principios al ser mandatos de optimización previenen y ejecutan el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

El artículo 76 de la constitución establece el derecho al debido proceso, siendo claro al determinar que puede ser la autoridad administrativa o la autoridad judicial la que aplique la garantía del cumplimiento de las normas y en su numeral 7 literal 1) del derecho que tiene las personas a la defensa como garantía del proceso que se sustancie. Tal es el caso, que en actos administrativos que emitan resoluciones o fallos deberán estar debidamente motivadas con relación a los hechos que se reclaman y la normativa en obediencia del ordenamiento jurídico y las competencias de la autoridad administrativa.

## **2.2.2 Código Orgánico Administrativo COA**

En el año 2017, con Registro Oficial 31, de fecha 07 de julio de 2017, se publica el Código Orgánico Administrativo, mismo que se encuentra vigente desde el 7 de julio de 2018, con carácter de ley, lo constituyen 344 artículos esto con el propósito de organizar y regular la administración pública y su relación con los administrados, en cumplimiento de lo que establece nuestra carta magna en su artículo 1.

Es menester decir que queda derogada totalmente la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, que hasta ese momento era utilizada con el mismo fin que tiene actualmente el Código Orgánico Administrativo, además hubo otras leyes reformadas como el Código Orgánico General de los Procesos y derogadas parcialmente como el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y de Descentralización.

De los procedimientos que se iniciaron con anterioridad siguieron sustanciándose con la ley vigente antes del Código Orgánico Administrativo, que dentro de los aspectos relevantes de este código, es que los servidores públicos deben cumplir con sus obligaciones inherentes al cargo o puesto laboral en pos del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y su rol dentro de la administración pública.

### **2.2.2.1 Capítulo I. Principios generales**

**“Artículo 4.- Principio de eficiencia.** Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales” (Código Orgánico Administrativo, 2017)

El principio de eficiencia en la función administrativa se relaciona con la administración, es decir, la forma de actuar, misión, visión y objetivos a ser alcanzados de acuerdo al sistema normativo para su efectivo desarrollo de sus actividades con celeridad y economía procesal que tiene por finalidad el deber ser en estricto respeto a lo que manda nuestra constitución, sin dilaciones u omisiones que permitan una vulneración de derechos.

**“Artículo 5.- Principio de calidad.** Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios

de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos” (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Se considera que el principio de calidad es un principio de mandato ya que su cumplimiento es obligatorio, mientras que el principio de eficiencia y eficacia son principio de optimización, los cuales son materializados en la administración pública satisfaciendo a los administrados como el principal eje dentro de la función administrativa a modo de herramienta de progreso organizacional.

**Artículo 7.- Principio de desconcentración.** La función administrativa se desarrolla bajo el criterio de distribución objetiva de funciones, privilegia la delegación de la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Ahora bien, ya dijimos que el principio de calidad es una herramienta de progreso y debido a esto el principio de desconcentración se encargará de efectivizarse a través de modelos de gestión aplicados a los trámites administrativos de acuerdo a la jerarquización organizacional, a la juridicidad de la función administrativa y la eficacia que el trámite administrativo tiene como tal a fin de satisfacer al administrado.

**Artículo 15.- Principio de responsabilidad.** El Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o las acciones u omisiones de sus servidores públicos o los sujetos de derecho privado que actúan en ejercicio de una potestad pública por delegación del Estado y sus dependientes, controlados o contratistas. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

La administración pública debe de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los administrados ya que en efecto por ser el estado el responsable de las pésimas atenciones; es totalmente intrínseco que quien omite o actúa de forma negligente en perjuicio del usuario responda por el retardo o la falta de atención del administrado.

#### **2.2.2.2 Capítulo II. Principios de la actividad administrativa en relación con las personas**

**Artículo 18.- Principio de interdicción de la arbitrariedad.** Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias.

El ejercicio de las potestades discrecionales, observará los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Una interpretación extensiva de lo ya normado no haría más que confirmar la necesidad de recurrir a una instancia judicial distinta para hacer prevalecer los derechos de los administrados en observancia a la garantía de motivación y razonabilidad.

### **2.2.2.3. Capítulo V. Derecho de las personas**

**“Artículo 32.- Derecho de petición.** Las personas tienen derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, ante las administraciones públicas y a recibir respuestas motivadas, de forma oportuna” (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Basado en este derecho, los ciudadanos concurren a los estamentos públicos con o sin conocimientos del mismo a realizar algún tipo de requerimiento y muchas de las veces no son atendidos es por tal razón de que al no tener una respuesta en muchos de los casos dejan abandonados sus peticiones o reclamos sin tener conocimiento de que les asiste el derecho a más de tener una respuesta motivada esta sea también oportuna.

### **2.2.2.5 Título II. Capítulo I. Acto administrativo**

**Artículo 98.- Acto administrativo.** Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

El acto administrativo en la doctrina se define como la declaración del órgano administrativo que produce efectos jurídicos directamente al administrado que contiene ciertos elementos para declarar su validez en la que interviene los sujetos cuya participación es bilateral pero que solo la administración pública revisada la petición señala su competencia y resuelve por medio de una resolución u ordenanza.

**“Artículo 99.- Requisitos de validez del acto administrativo.** Son requisitos de validez:

1. Competencia
2. Objeto

3. Voluntad

4. Procedimiento

5. Motivación” (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Para que sea válido procesalmente el acto administrativo este, debe cumplir requisitos jurídicos estos es que haya sido solicitado ante la autoridad administrativa competente, que el requerimiento haya versado sobre algún objetivo inherente al servicio público que se presta, que el procedimiento haya cumplido con el principio de contradicción y/o derecho a la defensa y de existir una resolución o respuesta esta haya sido emitida con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

#### **2.2.2.6 Capítulo IV. Sección 1ª. Acto administrativo**

**Artículo 202.- Obligación de resolver.** El órgano competente resolverá el procedimiento mediante acto administrativo.

El vencimiento de los plazos previstos para resolver no exime al órgano competente de su obligación de emitir el acto administrativo.

Las administraciones públicas no pueden abstenerse de resolver con la excusa de la falta u oscuridad de la ley. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

De existir el requerimiento quien recibió dicha petición apegado a los plazos y términos deberá emitir su criterio jurídico y/o respuesta según la norma que nos ocupa hace referencia que aunque hayan fenecido los plazo igual debe emitirse una respuesta y que debe hacérselo tomando en cuenta que se debe tutelar por ser un principio constitucional a más del normado en la materia administrativa.

**Artículo 203.- Plazo de resolución.** El acto administrativo en cualquier procedimiento será expreso, se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes, contado a partir de terminado el plazo de la prueba.

El transcurso del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución se puede suspender, únicamente en los supuestos expresamente recogidos en este Código. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

En contraste al artículo 202 el presente articulado dispone que el procedimiento administrativo deberá contener una motivación y emitida dentro del marco de la ley haciendo referencia que se puede suspender el término y plazo para notificar al entender

justificando la carga procesal que le conlleva no emitir la resolución dentro del plazo que establece la ley.

**Artículo 205.- Contenido del acto administrativo.** El acto administrativo expresará la aceptación o rechazo total o parcial de la pretensión de la persona interesada, los recursos que procedan, el órgano administrativo o judicial ante el que deban presentarse y el plazo para interponerlos. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Se evidencia que el acto administrativo si tiene una respuesta sea favorable o no al administrado y que de no estar conforme el ciudadano puede interponer los recursos que se crea asistido siempre que sean planteados en los términos previstos en la ley, ya sea en sede administrativa o judicial como derecho a la seguridad jurídica y en aplicación de la tutela administrativa efectiva.

#### **2.2.2.7 Capítulo IV. Sección 2ª. Silencio administrativo**

**Artículo 207.- Silencio administrativo.** Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva.

Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código.

El acto administrativo presunto que resulte del silencio, será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.

No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios invalidadables, esto es, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este Código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Para que opere el silencio administrativo es necesaria que se presente un petición, solicitud o requerimiento del ciudadano ante la administración pública el cual de no tener una respuesta en el término de treinta días se convierte en título ejecutivo válido para

presentar la solicitud de ejecución del silencio de administrativo en sede judicial como garantía del respeto de los derechos establecidos en nuestra constitución.

**Artículo 210.- Resolución expresa posterior ante el silencio administrativo.**

En los casos de silencio administrativo positivo, la resolución expresa, posterior a la producción del acto, solo puede dictarse de ser confirmatoria.

El acto administrativo presunto producido por silencio administrativo se puede hacer valer ante la administración pública o ante cualquier persona.

Los actos producidos por silencio administrativo generan efectos desde el día siguiente al vencimiento del plazo máximo para la conclusión del procedimiento administrativo sin que el acto administrativo se haya expedido y notificado. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

De lo analizado en este artículo se determina que el acto administrativo presunto configura el silencio administrativo, una vez vencido el término para recibir respuesta por parte del órgano administrativo pero para su ejecución debe presentarse con requisitos válidos pero que será declarada favorable a los intereses del administrado por el simple hecho de no haber recibido una respuesta ágil y oportuna a su petición.

### **2.2.3 Código Orgánico General de Procesos COGEP**

El Código Orgánico General de Procesos entra en vigencia el 23 de mayo de 2016 derogando al Código de Procedimiento Civil, con el que se regula procesos en materia no penal teniendo como reto la oralidad, dejando atrás el proceso escrito, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa a las partes sin dilaciones y con procedimientos explícitos para cada caso.

Esta normativa responde a los principios y mandatos de nuestra constitución, en respuesta a la necesidad de resolver los procesos de forma ágil y oportuna, fortaleciendo el principio de celeridad, inmediación y concentración, además de los principios contenido en el artículo 2 del Código Orgánico General de Procesos, siendo el Juez quien dirige las audiencias y regula la actividad procesal entre las partes.

Para garantizar la tutela judicial efectiva dentro de los procedimientos contenidos en el COGEP, el juez competente es el que radica en el territorio donde habita el demandado con la salvedad que en los procedimientos contenciosos administrativos, cuando el

demandado es el Estado la competencia del juez será el territorio donde habita el actor, esto último en los procedimientos contenciosos administrativos.

### **2.2.3.1 Libro V Ejecución. Título I Ejecución. Capítulo I Reglas Generales**

**“Art. 362.- Ejecución.** Es el conjunto de actos procesales para hacer cumplir las obligaciones contenidas en un título de ejecución” (Código Orgánico General de Procesos, 2015)

En cumplimiento de los actos procesales dispuestos en el Código Orgánico General de Proceso, se inicia con la notificación, comparecencia y señalamiento de domicilio legal a fin de dar a conocer de las actuaciones administrativas que deben de cumplir las partes procesales administrativas ajustados a términos y plazos a efectos de que no se vean vulnerados derechos garantizados en nuestra constitución de la República del Ecuador.

#### **Art. 370A.- Ejecución por silencio administrativo.**

Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oirá a las partes.

Corresponde a la o al accionante demostrar que se ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición, mediante una declaración bajo juramento en la solicitud de ejecución de no haber sido notificado con resolución expresa dentro del término legal, además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción. (Código Orgánico General de Procesos, 2015)

Garantizado en derecho de las partes para que conozcan de algún hecho u acto administrativo bien sea por escrito la contestación del mismo o ya en audiencia deberá ser escuchado el administrado a fin de dar cumplimiento con el derecho a la defensa garantía básica que tiene todo ciudadano y poder justificar la procedencia o no del acto administrativo que se pretende juzgar bajo la óptica de la sana crítica por parte del juzgador administrativo.

## **2.2.4 Legislaciones comparadas**

### **2.2.4.1 Legislación Colombiana**

#### **Constitución Política de la Republica de Colombia**

“**Artículo 23.-** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales" (Constitución Política de la República de Colombia, 1991)

De la revisión de las disposiciones legales previstas en la legislación Colombia tiene mayor énfasis en tanto que los órganos administrativos institucionales deben ceñirse a la norma a través de quienes ejercen la administración pública para con los administrados y estos puedan tener una respuesta capaz de satisfacer sus necesidades lo que regularmente no se cumple he ahí el motivo del presente trabajo.

#### **Ley 1755 de 2015. Derecho Fundamental de Petición**

**Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.** Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

**PARÁGRAFO.** Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto. (Ley 1755, 2015)

La administración pública en Colombia es muy rígida para dar respuesta a sus administrados, estableciendo términos de tiempo en los que se obliga al funcionario público que dé respuesta inmediata de las peticiones, solicitudes y requerimientos que presentan el administrado, caso contrario se someten a una sanción que puede constarle la destitución de su puesto de trabajo y acarrear sanción civil o penal.

### **Ley 1437 de 2011. Procedimiento administrativo**

**Artículo 83. Silencio negativo.** Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda. (Ley 1437, 2011)

El administrando, por lo general sin justificar consiente u inconscientemente deja transcurrir los plazos determinado en la norma legal que nos ocupa, permisivamente el requerimiento deriva en silencio negativo por no tener respuesta alguna lo que conlleva a más de que el peticionario quede en la libertad de hacer valer sus derechos por la configuración del silencio administrativo negativo recaiga a quien omitió dar esa respuesta con responsabilidades civil y hasta penales dependiendo del caso a referirse.

**Artículo 84. Silencio positivo.** Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva

Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.

El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código. (Ley 1437, 2011)

El ciudadano que concurre ante el ente público haciendo prevalecer su derecho de petición y, transcurrido que sean los términos conforme lo determinado en la ley de modernización siendo estos los quince días deberá considerarse que existe un silencio administrativo y la respuesta anhelada mediante el requerimiento inicial como aceptada sin que el administrando tenga la oportunidad de cambiar tal respuesta en relación a su omisión de atender el derecho de petición ya que jurídicamente pierde su competencia para resolver por cuanto dicho derecho deberá hacerse prevalecer ante el contencioso administrativo.

#### **2.2.4.2. Legislación Chilena**

##### **Constitución Política de la República de Chile**

“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

14°. El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes” (Constitución Política de la República de Chile, 2010)

La Constitución chilena regula la actividad administrativa dándole al administrado el derecho de peticionar y recibir una respuesta motivada enmarcada en la ley, creando la figura jurídica del silencio administrativo como garantía de la tutela administrativa efectiva en aplicación de los principios que rigen el derecho administrativo como rama del derecho público en beneficio de las personas.

**Ley No 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado.**

**Artículo 64. Silencio Positivo.** Transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas.

Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada.

En los casos del inciso precedente, 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. (Ley No 19.888, 2003)

Lo que se entiende del presente enunciado legal es de que, una vez que se ha cumplido el plazo para dar respuesta sin haber tenido una contestación, para encaminar por la vía legal el silencio administrativo positivo se debe solicitar copias certificadas al administrando de la petición presentada con fecha día y hora del recibido y que no fue atendida por este con la razón de que dicha petición no fue atendida conforme lo determina la norma legal inherente a la materia que nos ocupa.

**Artículo 65. 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 consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política.

En los casos del inciso precedente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro de plazo legal. El certificado se otorgará sin más trámite, entendiéndose que desde la fecha en que ha sido expedido empiezan a correr los plazos para interponer los recursos que procedan. (Ley No 19.888, 2003)

El administrado que realiza el derecho de petición ante el ente administrador público deberá estar atento a que se cumpla el procedimiento una vez que se ha dado trámite a la petición evacuados todos los precedentes del derecho recurrido y, al no tener una resolución dentro de los plazos que determina ley que nos ocupa se entenderá que ha recaído jurídicamente en un silencio administrativo negativo solicitando se certifique la actuación de dicho acto administrativo si se dio cumplimiento con el plazo previsto

## **2.3 MARCO CONCEPTUAL**

**2.3.1 Naturaleza jurídica.-** Calificación que corresponde a las relaciones o instituciones jurídicas conforme a los conceptos utilizados por determinado sistema normativo.

Podríamos identificar que la naturaleza jurídica como concepto tiene varias acepciones tales como la esencia, la estructura o como categoría; sin embargo tomaremos como el génesis de una institución jurídica a la que se le atribuye como el descubrimiento en

relación al acto que busca explicar desde una perspectiva real que precise caracteres correspondiente al fondo del ser manifestada de forma comprensible.

**2.3.2 Principios.-** Son normas jurídicas en las que: a) no hay relación de subsunción entre hechos y consecuencias y b) su contenido se expresa en lenguaje de alta abstracción, sin que se repita o especifiquen los casos o consecuencias de su aplicación.

**2.3.3 Derechos individuales.-** Los derechos individuales garantizan que los individuos puedan desarrollar una vida digna y establecer sus propios proyectos vitales de acuerdo con sus propias creencias y preferencias. Su diferencia con los derechos colectivos se encuentra en que los individuales hacen referencia a la persona, mientras que con colectivos estamos haciendo referencia a un grupo de personas.

Es un concepto que guarda estrecha relación con los derechos humanos y con los fundamentales. Los primeros fueron aprobados por la ONU y los segundos están en la constitución de cada país. Los individuales corresponden a un tipo de derecho; serían aquellos derechos ya recogidos en los humanos y fundamentales, pero que afectan estrictamente al individuo.

**2.3.4 Administración pública.-** Según el concepto de González (1998) La Administración Pública se define como: “El conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder”.

Así mismo Martínez (2002) indica que desde esta perspectiva podemos decir que la finalidad y naturaleza de las instituciones y órganos de gobierno es fungir como mediador entre las demandas de la sociedad con respecto de las acciones del gobierno quien le da el hilo conductor a sus actividades legalmente representadas en el Estado; de esta manera la realización de esas actividades de gobierno a través de la Administración Pública le dan legitimidad al Estado con respecto a la sociedad que se gobierna.

**2.3.5 Servidor público.-** 1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de esta, como parte de su organización, en virtud

de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

2. A este efecto considérense equivalentes los términos funcionario público, servidor público, empleado público, encargado de servicio público y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario. 3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.

**2.3.6 Administrado.-** El administrado “es toda persona física o jurídica, ya sea esta de Derecho Público o Privado que se encuentren sometidos en una relación de subordinación respecto de una Administración Pública”

**2.3.7 Petición.-** *Const.* Derecho de toda persona a dirigir por escrito, de forma individual o colectiva, a cualquier institución pública, una solicitud relacionada con sus atribuciones y a recibir un acuse de recibo y una contestación con el acuerdo adoptado. El contenido de este derecho no conlleva el derecho a obtener una respuesta favorable a lo solicitado, pero de su ejercicio no puede derivarse perjuicio alguno para el peticionario.

**2.3.8 Acto presunto.-** Es el acto administrativo que, por disponerlo la norma jurídica, se asume o se presume que se ha producido aunque en la realidad no haya tenido lugar. La cantera básica de producción de actos presuntos es la inactividad o silencio administrativo. En el sistema vigente hasta la última reforma del régimen administrativo, transcurridos tres meses desde que se formulase una petición a la Administración sin obtener respuesta de ésta, el peticionario podía proceder a la denuncia de la mora. Tres meses después sin respuesta administrativa permitían al administrado considerar la desestimación presunta y, por tanto, la impugnabilidad del consiguiente acto administrativo presunto. Esto conforme a la Ley de Procedimiento administrativo, artículos 56 a 58, y 61, derogados por Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común, disposición derogatoria.

**2.3.9 Procedimiento administrativo.-** Los procedimientos administrativos son las vías o caminos legales que debe seguir la administración para la realización de sus actos y que se les suele confundir con los procesos administrativos, que son los procedimientos que deben seguirse ante los tribunales para la resolución jurisdiccional de controversias administrativas.

**2.3.10 Motivación.-** Según el profesor García de Enterría: «motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene, a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello, motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica, y, en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto». La motivación, pues, es un elemento material de los actos administrativos y no un simple requisito de forma.

**2.3.11 Silencio administrativo.-** Es la manifestación tácita de voluntad de la administración, cuando ha sido concebida en sentido positivo, supone que aquello solicitado a la Administración ha sido concedido. En este caso, se lo denomina silencio administrativo positivo. “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 de la República. 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.

## CAPÍTULO III

### MARCO METODOLÓGICO

#### 3.1 Diseño y Tipo de Investigación

##### 3.1.1 Diseño de Investigación

El presente trabajo de investigación está orientado al diseño investigativo cualitativo tal como define Hernández Sampieri Roberto (2014):

En este diseño de investigación se pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más en “circular” en el que la secuencia no siempre es la misma, pues varía con cada estudio. (Hernandez, 2016)

Es decir, mediante el análisis de distintas doctrinas, obtuvimos como resultado que la naturaleza jurídica del Silencio Administrativo está constituido por los principios generales del Derecho Administrativo y los principios que rigen el procedimiento administrativo; por tanto, toda actuación del funcionario público está supeditada a la norma constitucional y a las leyes que rigen sus competencias y atribuciones.

Por otra parte, con el fin de entender la problemática se recopilará información a través de los instrumentos y métodos aplicados para robustecer el conocimiento del tema planteado además se utilizará el método analítico de la normativa y los aspectos doctrinarios para dominar a cabalidad el contenido y en síntesis determinar la influencia del derecho petición de los ciudadanos en la administración pública.

##### 3.1.2. Tipo de investigación

La problemática dentro de la investigación exploratoria es un tipo de investigación utilizada para estudiar un problema que no está claramente definido, por lo que se lleva a cabo para comprenderlo mejor, pero sin proporcionar resultados concluyentes. Según

Fidias “la investigación exploratoria es aquella que se efectúa sobre un tema u objeto desconocido o poco estudiado, por lo que sus resultados constituyen una visión aproximada de dicho objeto, es decir un nivel superficial de conocimiento” (Fidias, 2012)

Por consiguiente, de acuerdo al corte exploratorio de la investigación se establecerá que el silencio administrativo es un acto administrativo presunto que no debe estar viciado de nulidades, generando un mecanismo de protección al administrado, en cuanto a su derecho a peticionar sobre determinado asunto; para la eficacia de este derecho la administración pública debe satisfacer el derecho o interés de los particulares.

El propósito de esta investigación está orientada a analizar el derecho de petición de los administrados como garantía del ejercicio de sus derechos frente a la potestad del estado tal como lo contempla en artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador; por tal razón, se ha esgrimido libros, revistas y documentos científicos sobre el silencio administrativo, a fin de complementar el enfoque descriptivo de la investigación.

### **3.2 Recolección de la Información**

Considerando los objetivos de la investigación en el presente trabajo con el propósito de referirnos al tema relacionado con los fundamentos teóricos, la normativa legal así como interpretar los hechos y las causas del problema planteado, se tendrá en consideración la idea a defender sobre la responsabilidad de respuesta por parte de la administración pública y su efecto positivo al aplicar el silencio administrativo.

#### **3.2.1 Métodos de investigación**

Rafael Calduch, define el método de la investigación como:

El conjunto de tareas, procedimientos y técnicas que deben emplearse, de una manera coordinada, para poder desarrollar en su totalidad el proceso de investigación. En adición, el método de investigación está directamente condicionado por el tipo de investigación que se realiza. (Calduch, 2012)

Del tema de investigación planteado, se ha analizado a través de la recolección de información tanto en la doctrina como la normativa legal vigente, que los principios generales del derecho administrativo se encuentren implícitos en la figura jurídica del silencio administrativo por lo que se utilizará los siguientes métodos:

### **3.2.1 Método Inductivo**

Roberto Sampieri en su libro Metodología de la Investigación, define al método inductivo como: “Aquel que se aplica en los principios descubiertos a casos particulares, a partir de un enlace de juicios” (Hernández Sampieri et al., 2014)

Mediante este método se observa, se estudia y conoce las características de los principios generales que rigen el derecho administrativo en el Ecuador y a su vez reflejará de forma general la problemática planteada dando conclusiones y recomendaciones obtenidos del objeto de estudio en la presente investigación. El resultado será de carácter lógico y metodológico haciendo uso de la premisa y su fin en la aplicación de este método.

### **3.2.2. Método Deductivo**

Bernal Torres en su libro Metodología de la investigación en el capítulo sexto del Método y metodología define al método deductivo; “con este método se utiliza el razonamiento para obtener conclusiones que parten de hechos particulares aceptados como válidos, para llegar a conclusiones, cuya aplicación sea de carácter general” (Bernal Torres, Metodología de la Investigación, 2006)

Con la utilización del método deductivo se ha estudiado primero los principios que rigen el derecho administrativo y las consecuencias que acarrea el derecho de petición para configurar el silencio administrativo con el objeto de determinar el cumplimiento con lo establecido en la nuestra carta magna y la responsabilidad por parte del órgano estatal como garantista de derecho de los administrados.

### **3.3 Técnicas e instrumentos de investigación**

Las técnicas de investigación se encuadran en procedimientos metodológicos y sistemáticos que tienen por objeto garantizar el proceso investigativo sea tipo material o de campo. Rodríguez Peñuelas define que “las técnicas de investigación, son los medios empleados para recolectar información, entre las que destacan la observación, cuestionario, entrevistas, encuestas” (Rodríguez Peñuelas, 2010)

Durante la investigación se ha analizado de forma doctrinaria y jurídica el derecho de petición que es el génesis del procedimiento administrativo que al no recibir respuesta por parte del órgano administrativo cae en el silencio administrativo, verificando las

variables establecidas y su incidencia en la información recabada a través de la ficha bibliográfica, la observación de las normas jurídicas y las entrevistas realizadas.

### **3.3.1 Ficha bibliográfica**

César Bernal dice que la técnica basada en fichas bibliográficas “se usa en la elaboración del marco teórico del estudio. Para una investigación de calidad, se sugiere utilizar simultáneamente dos o más técnicas de recolección de información, con el propósito de contrastar y complementar los datos” (Bernal Torres, 2000)

Los datos que se adquirieron mediante la revisión y estudio de los libros, folletos, leyes, artículos de revistas, artículos científicos, tesis, entre otros, se encuentran recopilados en la bibliografía, con la finalidad de evitar el plagio y darle el crédito al autor de donde se recabó la información eficaz y efectiva dentro de la investigación.

### **3.3.2 La observación**

“La observación, como técnica de investigación científica, es un proceso riguroso que permite conocer, de forma directa, el objeto de estudio para luego describir y analizar situaciones sobre la realidad estudiada” (Bernal Torres, 2000)

Por consiguiente, observar es mirar detenidamente en un sentido amplio un objeto de estudio, para sacar conclusiones y elementos que se requiere estudiar; en este caso se observa la inoperancia del órgano administrativo ante el derecho de petición del ciudadano, con la excusa de que entienda que su petición al no tener respuesta es una negativa cuando la legislación ecuatoriana no contempla dicho silencio administrativo,

### **3.3.3 Entrevista**

En el libro “Métodos de investigación en Psicopedagogía” sus autores definen a la técnica de entrevista; “consiste en recoger información mediante un proceso directo de comunicación entre entrevistador(es) y entrevistado(s), en el cual el entrevistado responde a cuestiones, previamente diseñadas en función de las dimensiones que se pretenden estudiar, planteadas por el entrevistador” (Buendía Eisman et al., 2005)

Para el aporte del trabajo de investigación se realizó entrevistas estructuradas formulando preguntas a abogados en libre ejercicio con estudios en la materia de derecho

administrativo, capaces de aportar datos de interés, cuyas respuestas darán a la problemática planteada, un enfoque cualitativo como resultado de la investigación.

### 3.4 Población y muestra

#### 3.4.1 Población

La población a la que se está orientado este trabajo de investigación se toma en cuenta un área demográfica, en la que se dirigirá la investigación específicamente a abogados en libre ejercicio con estudios en derecho administrativo afiliados al Colegio de Abogados de la Provincia de Santa Elena y abogados en libre ejercicio de la provincia de Santa Elena con experiencia laboral en el sector público.

Tabla 2. Población

Descripción	Cantidad
Colegio de Abogados Prov. Santa Elena	56
Abogados libre ejercicio	702
<b>TOTAL</b>	<b>758</b>

Elaborado por Jacqueline Huamán Quimi

#### 3.4.2 Muestra

Según Fideas G. Arias conceptualiza la muestra como; “un subconjunto representativo y finito que se extrae de la población accesible” (Fideas, 2006)

La población a la que se investigó, fue una muestra intencional debido a que se valoró las respuestas basadas en los años de experiencia laboral en la función pública y la educación constante en materia de derecho administrativo. En razón de los intereses del objeto de estudio, los abogados en libre ejercicio fueron entrevistados personalmente con la finalidad de obtener un aporte significativo para el trabajo de investigación que hemos realizado.

Tabla 3. Muestra

<b>Descripción</b>	<b>Población</b>	<b>Muestra</b>
Colegio de Abogados Prov. Santa Elena	56	2
Abogados libre ejercicio	702	3
<b>TOTAL</b>	5	5

Elaborado por Jacqueline Huamán Quimi

### **3.5 Tratamiento de la información**

En el presente trabajo de investigación se llevó a efecto la técnica de entrevistas para lo cual se eligió a cinco abogados en libre ejercicio con estudios en materia de derecho administrativo y además con experiencia laboral de aproximadamente diez años en el sector público en la provincia de Santa Elena, las entrevistas fueron realizadas de forma presencial en sus lugares de trabajo.

La entrevista fue de tipo estructurada de tal manera que se realizó un cuestionario con cinco preguntas, previo a la entrevista se puso a conocimiento del entrevistado el objetivo de la entrevista, la forma en la que se registrara la entrevista y se le puso a la vista las preguntas las cuales fueron respondidas en el mismo orden y términos por los entrevistados, finalmente agradeciéndoles por su aporte al trabajo de investigación.

### 3.6 Operacionalización de variables

Tabla 4. Operacionalización de variables

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	ITEMS	INSTRUMENTOS
<p><b>DEPENDIENTE</b></p> <p>Administración pública</p> <p><b>Concepto:</b></p> <p>El conjunto de órganos del sector público conformados para realizar la tarea de administrar y gestionar organismos, instituciones y entes del Estado.</p>	<p>Teoría general del derecho administrativo</p> <p>Principios del derecho administrativo</p> <p>Principios de la administración pública</p>	<p>Aplicación de los principios generales</p> <p>Derecho de las personas, COA</p> <p>Administración pública</p>	<p>¿Cuál es la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano?</p> <p>¿Cuáles son las funciones administrativas de los organismos que conforman el sector público?</p> <p>¿Qué es el derecho de petición?</p>	<p>Ficha Bibliográfica</p> <p>Análisis Normativo</p>
<p><b>INDEPENDIENTE</b></p> <p>Acto administrativo presunto</p> <p><b>Concepto:</b></p> <p>Se puede definir como aquel en que la declaración administrativa no se manifiesta formalmente, sino que solo se presume</p>	<p>Derecho de petición</p> <p>Validez del acto administrativo presunto</p>	<p>Concepto de acto administrativo presunto</p> <p>Causales de nulidad del acto administrativo</p>	<p>¿Cuáles son las formalidades del derecho de petición?</p> <p>¿Cuál es el trámite administrativo una vez presentado el derecho de petición?</p> <p>¿Existe certeza al garantizar el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica dentro del procedimiento administrativo?</p>	<p>Ficha Bibliográfica</p> <p>Análisis Normativo</p> <p>Entrevista</p>

Elaborado por Jacqueline Huamán Quimi

### 3.7. Matriz de consistencia

Tabla 5. Matriz de consistencia

PROBLEMA	JUSTIFICACIÓN	OBJETIVOS	HIPOTESIS	VARIABLES	INDICADORES
<p>La potestad administrativa al no dar respuesta de una petición produce el ejercicio del acto administrativo presunto llamado silencio administrativo por el exceso del término legal, siendo este, un mecanismo para evitar la inactividad administrativa que surte efecto en sede judicial como una herramienta de efectivizar el derecho constitucional del usuario al no recibir una respuesta sea favorable o de rechazo.</p> <p>Es menester aclarar que, la descentralización administrativa es una salida a la gestión administrativa que permita al ciudadano un proceso ágil, rápido y oportuno. Es así que, la petición debe ser clara en su pretensión y motivada para que goce de legitimidad y validez permitiendo al ciudadano la reclamación de un derecho.</p>	<p>La presente investigación está orientada al estudio de los principios generales y los principios del procedimiento administrativo tutelados en el Código Orgánico Administrativo y su aplicación en el silencio administrativo; considerando las instituciones u organismos del Estado que carecen de instrumentos de fácil aplicación para la optimización y eficiencia en trámites administrativos evidenciando la no aplicación del principio eficacia y calidad en la administración pública.</p>	<p><b>OBJETIVO GENERAL:</b></p> <p>Estudiar los principios generales del derecho administrativo con el fin de encontrar un equilibrio entre el derecho de petición y el silencio administrativo.</p>	<p>La responsabilidad de respuesta por parte de la administración pública y su efecto positivo al aplicar el silencio administrativo beneficiando al administrado en observancia del derecho de petición.</p>	<p><b>DEPENDIENTE</b></p> <p>Administración pública</p> <p><b>Concepto:</b></p> <p>El conjunto de órganos del sector público conformados para realizar la tarea de administrar y gestionar organismos, instituciones y entes del Estado.</p>	<p>Aplicación de los principios generales</p> <p>Derecho de las personas, COA</p> <p>Administración pública</p>
		<p><b>OBJETIVOS ESPECIFICOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar un análisis del derecho de petición y el acceso a los servicios públicos.</li> <li>- Analizar el Art. 207 del Código Orgánico Administrativo en relación con el artículo 370 A del Código Orgánico General de Procesos, sobre la solicitud de ejecución del silencio administrativo.</li> <li>- Establecer similitudes existentes entre la legislación de Ecuador, Colombia y Chile, sobre el silencio administrativo.</li> </ul>		<p><b>INDEPENDIENTE</b></p> <p>Acto administrativo presunto</p> <p><b>Concepto:</b></p> <p>Se puede definir como aquel en que la declaración administrativa no se manifiesta formalmente, sino que solo se presume.</p>	<p>Concepto de acto administrativo presunto</p> <p>Causales de nulidad del acto administrativo</p>

Elaborado por Jacqueline Huamán Quimi

## CAPÍTULO IV

### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### **4.1. Análisis e interpretación de resultados de las entrevistas realizadas a abogados en libre ejercicio que laboran en el sector público en la provincia de Santa Elena**

##### **4.1.1 Análisis de la entrevista al Ab. Gabriel David Romo Pezantes, Secretario General del GAD Provincial de Santa Elena**

La entrevista al Ab. Gabriel David Romo Pezantes, Secretario General del GAD Provincial de Santa Elena, se realizó el día 30 de enero de 2023 a las 16H20 de forma presencial en la oficina de Secretaria General del GAD Provincial de Santa Elena; que se encuentra ubicada en el edificio del GAD Provincial de Santa Elena en las calles Guayaquil y 9 de octubre esquina, cantón Santa Elena.

El objetivo de la entrevista fue obtener información oportuna, desde su perspectiva profesional y su experiencia laboral, para la obtención de información tanto científica como experimental para el presente proyecto de investigación, por lo que se plantearon las siguientes interrogantes:

**Pregunta No 1.** En virtud de su experiencia en la administración pública. ¿Considera usted que el silencio administrativo es producto de un acto administrativo o de un hecho con efecto jurídico? ¿Por qué?

El abogado respondió que no considera que el silencio administrativo sea producto de un acto administrativo ni tampoco un hecho con efecto jurídico debido a que el silencio administrativo nace por un acto administrativo presunto tal como lo establece el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo.

**Pregunta No 2.** ¿Si el silencio administrativo que recae sobre la administración pública, es por la inoperancia del órgano administrativo, que derecho se vulneraría a los administrados? ¿Cuáles serían los efectos jurídicos?

Responde que en la entidad que labora actualmente desde hace aproximadamente tres años, los servidores públicos se encuentran en la obligación de dar contestación a cualquier petición que realice el ciudadano en un término de 72 horas; esto con el fin de evitar caer en un silencio administrativo independientemente de que la respuesta a lo solicitado sea favorable al peticionario, evitando así la vulneración de sus derechos en especial su derecho de petición.

**Pregunta No 3.** De las respuestas que anteceden ¿Cree usted oportuno una reforma al Código Orgánico Administrativo, en cuanto al lapso de tiempo que se le confiere al órgano administrativo para dar respuesta a una petición, reclamo o solicitud que presenta el ciudadano?

El entrevistado considera que no es oportuno una reforma al Código Orgánico Administrativo, ya que el legislador ha previsto el término adecuado para contestar una petición del administrado que requiere una intervención inmediata por parte del órgano administrativo como ejercicio de sus derechos.

**Pregunta No 4.** De la Resolución N°198-07, sentencia de 11 de mayo de 2007, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N° 341 de 20 de mayo 2008. Tercer considerando. (Tropi International Associates Vs. DAC) Aclara que el administrado puede acudir en sede administrativa ante la misma autoridad para que ejecute las actividades materiales derivadas del acto administrativo presunto o bien, puede acudir a la Función Judicial, proponiendo una acción de ejecución, para conseguir que se ordene a la administración la realización de alguna actividad material en relación a la no respuesta. ¿Por qué considera necesario que el administrado inicie un proceso de ejecución ante la Función judicial por dicho silencio administrativo?

La respuesta a la interrogante es que si el órgano administrativo no responde a su petición mal haría el administrado en acudir a reclamar en sede administrativa porque no obtendría una respuesta inmediata; sin embargo, al iniciar un proceso judicial para reclamar lo que ha pedido y no obtuvo respuesta garantiza su derecho de petionar y que el órgano administrativo cumpla con dar respuesta a lo solicitado obligatoriamente.

**Pregunta No 5.** En razón de las competencias que tiene el órgano administrativo en el que usted labora. ¿Existe un reglamento o plan de simplificación de trámites administrativos dentro de su institución administrativa, que permita garantizar el derecho de petición de las y los ciudadanos de la Provincia de Santa Elena?

El entrevistado aclara que la institución para la que labora no tiene tramites de petición o solicitud para los ciudadanos, en específico ellos se encargan de acuerdo a sus competencias y atribuciones de gestionar el presupuesto que les otorga el estado en proyectos y que de solicitar información sobre los contratos o adquisiciones que realiza el GAD Provincial se encuentra en la página web de la institución cumpliendo con lo establecido en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

#### **4.1.2 Análisis de la entrevista al Ab. Daniel Brito Monar Msc., Procurador Sindico del GAD Municipal de La Libertad**

La entrevista al Ab. Daniel Brito Monar Msc., Procurador Sindico del GAD Municipal de La Libertad, se realizó el día 30 de enero de 2023 a las 17H15 de forma presencial en la oficina del Departamento Jurídico del GAD Municipal de La Libertad; ubicado en el edificio del GAD Municipal de La Libertad, en la Av. Carlos Espinoza y calle 11, cantón La Libertad.

Desde la perspectiva profesional y la experiencia laboral del entrevistado, con el fin de cumplir con el objetivo de la entrevista, se plantearon las siguientes interrogaciones:

**Pregunta No 1.** En virtud de su experiencia en la administración pública. ¿Considera usted que el silencio administrativo es producto de un acto administrativo o de un hecho con efecto jurídico? ¿Por qué?

El entrevistado contesta que el silencio administrativo no es producto de un acto administrativo ni de un hecho administrativo sino que el silencio administrativo es generado por un acto administrativo presunto a causa de un pedido que hace el ciudadano.

**Pregunta No 2.** ¿Si el silencio administrativo que recae sobre la administración pública, es por la inoperancia del órgano administrativo, que derecho se vulneraría a los administrados? ¿Cuáles serían los efectos jurídicos?

Responde el entrevistado que el silencio administrativo lesiona el derecho de petición del ciudadano tal como lo reconoce el artículo 66 numeral 23, que al transcurrir los treinta días no ha respondido la entidad administrativa dando un efecto positivo en favor del administrado.

**Pregunta No 3.** De las respuestas que anteceden. ¿Cree usted oportuno una reforma al art. 207 del Código Orgánico Administrativo, en cuanto al lapso de tiempo que se le confiere al órgano administrativo para dar respuesta a una petición, reclamo o solicitud que presenta el ciudadano?

El entrevistado considera que la reforma al artículo 207 del Código Orgánico Administrativo debe darse de acuerdo a la complejidad del requerimiento del ciudadano; citar que por ejemplo, los contribuyentes del municipio de La Libertad, realizan un pedido sobre un trámite en específico, pero este requiere de informes de otros departamentos, dichos informes se obtienen de quince a veinte días para una respuesta y eso pasa secuencialmente a otros departamentos para su aprobación, por lo que no tiene el órgano administrativo el tiempo suficiente para dar respuesta al ciudadano cayendo en un silencio administrativo.

**Pregunta No 4.** De la Resolución N°198-07, sentencia de 11 de mayo de 2007, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N° 341 de 20 de mayo 2008. Tercer considerando. (Tropi International Associates Vs. DAC) Aclara que el administrado puede acudir en sede administrativa ante la misma autoridad para que ejecute las actividades materiales derivadas del acto administrativo presunto o bien, puede acudir a la Función Judicial, proponiendo una acción de ejecución, para conseguir que se ordene a la administración la realización de alguna actividad material en relación a la no respuesta. ¿Por qué considera necesario que el administrado inicie un proceso de ejecución ante la Función judicial por dicho silencio administrativo?

La respuesta del entrevistado responde que el órgano judicial a través de la fuerza de su sentencia dota de seguridad jurídica al ciudadano que con ayuda de la función judicial puede ejecutar a la administración pública.

**Pregunta No 5.** En razón de las competencias que tiene el órgano administrativo en el que usted labora. ¿Existe un reglamento o plan de simplificación de trámites administrativos dentro de su institución administrativa, que permita garantizar el derecho de petición de las y los ciudadanos de la Provincia de Santa Elena?

Desde el 2018 que entra en vigencia la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, el GAD Municipal de La Libertad ha ido reformando sus ordenanzas que regulan los tramites que se llevan en la institución pero en si no tienen una normativa interna.

#### **4.1.3 Análisis de la entrevista al Ab. Enzo Olimpo Navia Cedeño Mgt., Abogado Especialista B del GAD Provincial de Santa Elena**

La entrevista al Ab. Enzo Olimpo Navia Cedeño Mgt., Abogado Especialista B del GAD Provincial de Santa Elena, se realizó el día 31 de enero de 2023 a las 11H35 de forma presencial en la oficina del Departamento Jurídico del GAD Provincial de Santa Elena; que se encuentra ubicada en el edificio del GAD Provincial de Santa Elena en las calles Guayaquil y 9 de octubre esquina, cantón Santa Elena.

Desde la perspectiva profesional y la experiencia laboral del entrevistado, con el fin de cumplir con el objetivo de la entrevista, se plantearon las siguientes interrogaciones:

**Pregunta No 1.** En virtud de su experiencia en la administración pública. ¿Considera usted que el silencio administrativo es producto de un acto administrativo o de un hecho con efecto jurídico? ¿Por qué?

Considera que la administración pública se pronuncia a través de sus actuaciones como acto administrativo, siendo que su actuación está prevista en la ley ya que está definida previamente. El silencio administrativo nace de una petición que la ley le otorga al órgano administrativo el término treinta días para responder, y si no hay acto expreso se considera favorable al ciudadano.

**Pregunta No 2.** ¿Si el silencio administrativo que recae sobre la administración pública, es por la inoperancia del órgano administrativo, que derecho se vulneraría a los administrados? ¿Cuáles serían los efectos jurídicos?

La constitución ecuatoriana contempla en su artículo 66 numeral 23 el derecho de petición que tiene el ciudadano, que para la aplicación de este derecho se ha establecido en el Código Orgánico Administrativo un término de treinta días; por lo tanto, de conformidad al artículo 226 de nuestra constitución, los servidores públicos deben de garantizar el derecho de petición y cuando la actuación administrativa no responde se inobserva los principios de eficacia y eficiencia siendo inoperante el órgano administrativo al caer en el silencio administrativo.

**Pregunta No 3.** De las respuestas que anteceden ¿Cree usted oportuno una reforma al Código Orgánico Administrativo, en cuanto al lapso de tiempo que se le confiere al órgano administrativo para dar respuesta a una petición, reclamo o solicitud que presenta el ciudadano?

Considera el entrevista que el tiempo establecido en la ley es el adecuado, porque contabilizado es aproximadamente un mes y medio siendo una garantía al administrado que necesita una respuesta pronta e inmediata, termino suficiente para hacer valer los derechos que establece la constitución, pero el Código Orgánico Administrativo también contempla un tiempo prudencial para otro tipos de trámites.

**Pregunta No 4.** De la Resolución N°198-07, sentencia de 11 de mayo de 2007, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N° 341 de 20 de mayo 2008. Tercer considerando. (Tropi International Associates Vs. DAC) Aclara que el administrado puede acudir en sede administrativa ante la misma autoridad para que ejecute las actividades materiales derivadas del acto administrativo presunto o bien, puede acudir a la Función Judicial, proponiendo una acción de ejecución, para conseguir que se ordene a la administración la realización de alguna actividad material en relación a la no respuesta. ¿Por qué considera necesario que el administrado inicie un proceso de ejecución ante la Función judicial por dicho silencio administrativo?

El entrevista responde que no considera que el silencio administrativo deba ser reclamado en sede judicial, debido a que la ley da treinta días para que responda el órgano administrativo siendo que en el proceso contencioso administrativo puede extender aún más el tiempo vulnerando el derecho del ciudadano a una respuesta pronta. Acota que la administración pública tiene el poder y este es arbitrario no pudiendo garantizar el

derecho ciudadano por lo que al operar el silencio administrativo la institución pública debe ser ejecutada en sede judicial.

**Pregunta No 5.** En razón de las competencias que tiene el órgano administrativo en el que usted labora. ¿Existe un reglamento o plan de simplificación de trámites administrativos dentro de su institución administrativa, que permita garantizar el derecho de petición de las y los ciudadanos de la Provincia de Santa Elena?

No existe una reglamentación, pero si cuentan con ordenanzas para algunos trámites que se realizan en el GAD Provincial, pero en eficiencia y simplificación se han basado en la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos.

#### **4.1.4 Análisis de la entrevista al Ab. Raúl Elías Villao Borbor, Director Jurídico del GAD Provincial de Santa Elena**

La entrevista al Ab. Raúl Elías Villao Borbor, Director Jurídico del GAD Provincial de Santa Elena, se realizó el día 01 de febrero de 2023 a las 11H10 de forma presencial en la oficina del Departamento Jurídico del GAD Provincial de Santa Elena; que se encuentra ubicada en el edificio del GAD Provincial de Santa Elena en las calles Guayaquil y 9 de octubre esquina, cantón Santa Elena.

Con el fin de cumplir con el objetivo de la entrevista se realizaron las preguntas desde la perspectiva profesional y la experiencia laboral del entrevistado.

**Pregunta No 1.** En virtud de su experiencia en la administración pública. ¿Considera usted que el silencio administrativo es producto de un acto administrativo o de un hecho con efecto jurídico? ¿Por qué?

Considera que no es producto de un acto administrativo teniendo en cuenta que el acto administrativo es una decisión pública que tiene requisitos para su cumplimiento; en este caso no existe la declaración unilateral sino que hay una no respuesta a un requerimiento de un administrado, por lo tanto supone que es un hecho con efecto jurídico porque no tiene todos los requisitos para ser un acto administrativo.

**Pregunta No 2.** ¿Si el silencio administrativo que recae sobre la administración pública, es por la inoperancia del órgano administrativo, que derecho se vulneraría a los administrados? ¿Cuáles serían los efectos jurídicos?

Responde que se vulneran algunos derechos, primero el derecho de petición que tienen los ciudadanos para solicitar a la administración pública algún servicio, vulnera también la agilidad que deben tener los actos administrativos y además se vulnera la seguridad administrativa al no cumplir con el debido proceso de dar el servicio eficaz y oportuno al administrado. La contestación le otorga al administrado que ejecute el silencio administrativo a su favor pudiendo acarrearle una sanción al servidor público.

**Pregunta No 3.** De las respuestas que anteceden ¿Cree usted oportuno una reforma al Código Orgánico Administrativo, en cuanto al lapso de tiempo que se le confiere al órgano administrativo para dar respuesta a una petición, reclamo o solicitud que presenta el ciudadano?

El término que se establece en el COA es un tiempo prudencial, siendo que el silencio administrativo se da por la inoperancia y si cabría una reforma de acuerdo al tipo de petición por la complejidad de dicha solicitud tal como sucede en el ámbito municipal de la petición de un terreno es necesario más tiempo, aclara además que existe jurisprudencia de acuerdo a las clases de peticiones y que cumplan los requisitos previstos antes de ejecutar un silencio administrativo.

**Pregunta No 4.** De la Resolución N°198-07, sentencia de 11 de mayo de 2007, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N° 341 de 20 de mayo 2008. Tercer considerando. (Tropi International Associates Vs. DAC) Aclara que el administrado puede acudir en sede administrativa ante la misma autoridad para que ejecute las actividades materiales derivadas del acto administrativo presunto o bien, puede acudir a la Función Judicial, proponiendo una acción de ejecución, para conseguir que se ordene a la administración la realización de alguna actividad material en relación a la no respuesta. ¿Por qué considera necesario que el administrado inicie un proceso de ejecución ante la Función judicial por dicho silencio administrativo?

El artículo 226 de nuestra constitución establece principios para poder ejecutar un acto administrativo, dándole al administrado la garantía de que en treinta días sino recibe respuesta, este tiene derecho de ejecutar el silencio administrativo ante el contencioso administrativo, ya que es difícil que la sede administrativa acepte su culpa por la falta de respuesta y si esta se rehúsa a acatar la orden judicial conllevaría un delito de tipo penal.

**Pregunta No 5.** En razón de las competencias que tiene el órgano administrativo en el que usted labora. ¿Existe un reglamento o plan de simplificación de trámites administrativos dentro de su institución administrativa, que permita garantizar el derecho de petición de las y los ciudadanos de la Provincia de Santa Elena?

Dentro del GAD Provincial de Santa Elena existe el Reglamento Orgánico Funcional donde se especifica el trámite con el ingreso de la petición que no tiene costo y se responde dentro del término de ley.

#### **4.1.5 Análisis de la entrevista al Ab. Becker Salinas Buenaño, Procurador Sindico del GAD Municipal de Santa Elena**

La entrevista al Ab. Becker Salinas Buenaño, Procurador Sindico del GAD Municipal de Santa Elena, se realizó el día 01 de febrero de 2023 a las 12H25 de forma presencial en la oficina del Departamento Jurídico del GAD Municipal de Santa Elena, edificio del GAD Municipal de Santa Elena, ubicado entre las calles 10 de Agosto y 9 de octubre esquina, cantón Santa Elena.

Desde la perspectiva profesional y la experiencia laboral del entrevistado, con el fin de cumplir con el objetivo de la entrevista, se plantearon las siguientes interrogaciones:

**Pregunta No 1.** En virtud de su experiencia en la administración pública. ¿Considera usted que el silencio administrativo es producto de un acto administrativo o de un hecho con efecto jurídico? ¿Por qué?

Considera que es un hecho con efecto jurídico al no tener una respuesta ya que no cumple con los requisitos que debe de tener un acto administrativo.

**Pregunta No 2.** ¿Si el silencio administrativo que recae sobre la administración pública, es por la inoperancia del órgano administrativo, que derecho se vulneraría a los administrados? ¿Cuáles serían los efectos jurídicos?

La constitución de 2008 consagra el derecho de petición establecido en el artículo 66 numeral 23, pero que el administrado solicita en su petición situaciones que no tienen procedencia pero que deben de tener respuesta y la carga de peticiones en muchas ocasiones hace que se les pase el término para responder el órgano administrativo.

**Pregunta No 3.** De las respuestas que anteceden ¿Cree usted oportuno una reforma al Código Orgánico Administrativo, en cuanto al lapso de tiempo que se le confiere al órgano administrativo para dar respuesta a una petición, reclamo o solicitud que presenta el ciudadano?

Considera que el termino establecido en el COA, es sensato ya que hubo un estudio previo para considerar ese término de tiempo para resolver la petición del administrado, por lo que no considera que deba haber una reforma en el artículo 207 del COA.

**Pregunta No 4.** De la Resolución N°198-07, sentencia de 11 de mayo de 2007, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N° 341 de 20 de mayo 2008. Tercer considerando. (Tropi International Associates Vs. DAC) Aclara que el administrado puede acudir en sede administrativa ante la misma autoridad para que ejecute las actividades materiales derivadas del acto administrativo presunto o bien, puede acudir a la Función Judicial, proponiendo una acción de ejecución, para conseguir que se ordene a la administración la realización de alguna actividad material en relación a la no respuesta. ¿Por qué considera necesario que el administrado inicie un proceso de ejecución ante la Función judicial por dicho silencio administrativo?

Considera que es necesario que se reclame en vía judicial aunque esto le genere un costo al administrado porque en la mayoría de los casos peticionan cosas sin sentido y que no les compete al órgano administrativo pero que exige una respuesta motivada y que de no existir pueden ejercer su derecho constitucional.

**Pregunta No 5.** En razón de las competencias que tiene el órgano administrativo en el que usted labora. ¿Existe un reglamento o plan de simplificación de trámites administrativos dentro de su institución administrativa, que permita garantizar el derecho de petición de las y los ciudadanos de la Provincia de Santa Elena?

El GAD Municipal de Santa Elena cuenta con una ordenanza de trámites en el que constan tanto el procedimiento que conlleva así como la tasa a pagar por dicho trámite. Este reglamento se encuentra colgado en la página web del Municipio de Santa Elena, cumpliendo con lo que establece la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos.

#### **4.2 Verificación de la idea a defender**

De lo expuesto en la problemática planteada se identificó con el diseño teórico algunos elementos como; los principios de eficiencia y calidad que se aplican dentro de la administración pública, el derecho de petición de las personas establecidos en nuestra carta magna en su artículo 66 numeral 23, así como el término de tiempo que otorga la normativa legal vigente para dar respuesta a la petición del ciudadano.

Tomando en consideración estos elementos, se verifica la idea a defender propuesta en el trabajo de investigación; en este sentido, se demuestra que la administración pública vulnera el derecho de petición del administrado constituyéndose en responsable de dicho acto u omisión, generando un efecto positivo a favor del ciudadano en aplicación del silencio administrativo ejecutado ante el órgano judicial.

## CONCLUSIONES

Del análisis de la normativa legal vigente y de la valoración de las respuestas emitidas por los profesionales del derecho a través de las entrevistas, me permito hacer las siguientes conclusiones:

- Desde el nacimiento del Ecuador como estado, ha previsto el derecho de petición del ciudadano como garantía de defensa de sus derechos ante el poder estatal, donde el órgano administrativo está en la obligación de dar respuestas motivadas a las peticiones del administrado.
- Por lo tanto, ante la falta de respuesta por parte del órgano administrativo el ciudadano se encuentra en la libertad de proponer la solicitud de ejecución del silencio administrativo de acuerdo a los requisitos de la demanda contenidos en el art. 142 COGEP; esto al considerarse que el silencio administrativo es un título de ejecución y cuyo proceso será sustanciado en sede judicial del Contencioso Administrativo
- Del estudio doctrinario y jurídico de la legislación Ecuatoriana, Colombiana y Chilena sobre el silencio administrativo, se pudo evidenciar similitudes en cuanto a sus constituciones, normas orgánicas, así como su conceptualización de silencio administrativo, los términos previstos en la ley y la responsabilidad de dar respuesta al ciudadano por parte del órgano administrativo que recibe la petición, solicitud o requerimiento.
- Finalmente, de las entrevistas realizadas a los abogados en libre ejercicio con experiencia laboral en la función pública, se concluye que el servidor público es responsable de la actuación administrativa que por inoperancia e ineficiencia no satisface oportunamente los requerimientos del ciudadano.

## RECOMENDACIONES

Para finalizar el presente trabajo de investigación se recomienda lo siguiente:

- Los órganos e instituciones de la administración pública deben promover políticas públicas en aplicación del principio de desconcentración de las funciones atribuidas a para agilizar la respuesta a las peticiones presentadas por los ciudadanos.
- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben implementar un plan de simplificación de trámites administrativos en por la complejidad de algunos trámites en relación al tiempo de respuesta, con el fin de una eficiente atención al administrado.
- Que, de la solicitud de ejecución del silencio administrativo, al conminarse órgano administrativo a cumplir con lo que se resuelve en sentencia a favor del administrado, se establece la responsabilidad por parte del servidor o servidora pública de la acción u omisión de dar respuesta al ciudadano, se sugiere que se aplique una sanción no por cuerda separada sino en el mismo acto.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica del Servicio Público* (Registro Oficial No.294 ed.). <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3407/1/Ley%20Org%c3%a1nica%20del%20Servicio%20P%c3%bablico.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). *Código Orgánico General de Procesos* (Registro Oficial Suplemento 506 ed.). Quito. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COGEP\\_act\\_feb-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COGEP_act_feb-2021.pdf)
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). *Código Orgánico General de Procesos, COGEP. Registro Oficial Suplemento 506*. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COGEP\\_act\\_feb-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COGEP_act_feb-2021.pdf)
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo* (Registro Oficial N° 31 ed.). <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Bernal Torres, C. (2000). *Metodología de la investigación para Administración y Economía*. Pearson Educación de Colombia.
- Bernal Torres, C. (2006). *Metodología de la Investigación* (Segunda ed.). México: Pearson Educación de México, S.A. de C.V.
- Biblioteca de Derecho Administrativo. (2023). *El acto administrativo*. [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OuQrrYDdyUEJ:ual.dyn dns.org/biblioteca/Derecho\\_Administrativo/Pdf/Unidad\\_13.pdf&cd=15&hl=es-419&ct=clnk&gl=ec&client=firefox-b-d](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OuQrrYDdyUEJ:ual.dyn dns.org/biblioteca/Derecho_Administrativo/Pdf/Unidad_13.pdf&cd=15&hl=es-419&ct=clnk&gl=ec&client=firefox-b-d)
- Bocanegra, R. (2005). *La Teoría del acto administrativo*. Madrid. <file:///C:/Users/NELSON%20TOALA%20HUAMAN/Downloads/Dialnet-BocanegraSierraRaulEugenioLaTeoriaDelActoAdministr-2135827.pdf>

- Buendía Eisman, L., Colás Bravo, P., & Hernández Pina, F. (2005). *Métodos de investigación en psicopedagogía*. McGraw-Hill.
- Cabanellas, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*. Heliasta.  
[https://biblioteca.corteidh.or.cr/engine/download/blob/cidh/168/2021/11/74898\\_2.pdf?app=cidh&class=2&id=36379&field=168](https://biblioteca.corteidh.or.cr/engine/download/blob/cidh/168/2021/11/74898_2.pdf?app=cidh&class=2&id=36379&field=168)
- Calafell, J. (2022). *La Teoría del Acto Administrativo*.  
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiUvYDq0dz8AhV8QjABHXqhCz4QFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas-colaboracion.juridicas.unam.mx%2Findex.php%2Fjuridica%2Farticle%2Fdownload%2F11228%2F10280&usg=AOvVaw2IS7iYjfZ9NNedxY>
- Calduch, R. (2012). *Métodos y Técnicas de Investigación en Relaciones Internacionales*. Universidad Complutense de Madrid.
- Cevallos Elizabeth, Q. H. (2018). "El silencio administrativo positivo en la legislación ecuatoriana". Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana.  
<https://www.eumed.net/rev/oel/2018/10/silencio-administrativo-ecuador.html>
- Comadira, J. P. (2020). *Presunción de legitimidad, ejecutoriedad y suspensión judicial de los efectos del acto administrativo*.  
<https://rii.austral.edu.ar/bitstream/handle/123456789/1819/Comadira%2C%20Julio%20Pablo.pdf?sequence=1>
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1437*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Congreso de Colombia. (2015). *Ley 1755*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334>
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>
- Congreso Nacional del Ecuador. (1993). *Ley de Modernización del Estado*.  
<https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp->

content/uploads/downloads/2014/03/LEY-DE-MODERNIZACION-DEL-ESTADO.pdf

Constitución de la República del Ecuador. (2008). LEXIS FINDER. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador\\_act\\_ene-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf)

*Constitución del Estado del Ecuador*. (1830). [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1830.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf)

*Constitución Política de la República de Chile* (Decreto Supremo No 100 ed.). (2010). [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_chile.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf)

Corte Constitucional del Ecuador. (2009). Sentencia Interpretativa No. 0001-09-SIC-CC. CASO 0005-09-IC. R. O. S. 549,. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic2YjQ5OWRjYS1hOTQ5LTQ0MzYtYjdiYS02Y2Y4MGMzODVjOTgucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic2YjQ5OWRjYS1hOTQ5LTQ0MzYtYjdiYS02Y2Y4MGMzODVjOTgucGRmJ30=)

Decreto Ejecutivo 2428. (2002). *Estatuto Regimen Jurídico Administrativo de la Funcion Ejecutiva, ERJAFE*. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/erjafe.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). *Concepto de silencio administrativo positivo*. Colombia. [https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=138050](https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=138050)

Diccionario panhispánico del español jurídico. (2022). Derecho de petición. <https://dpej.rae.es/lema/derecho-de-petici%C3%B3n>

Diccionario panhispánico del español jurídico. (2022). Servidor público, servidora pública. <https://dpej.rae.es/lema/servidor-p%C3%BAblico-servidora-p%C3%BAblica>

Durán, E. (2010). *Recursos contenciosos administrativos en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. <http://hdl.handle.net/10644/2097>

- Economipedia. (2023). Derechos individuales. <https://economipedia.com/definiciones/derechos-individuales.html>
- Enciclopedia Jurídica. (2020). *Acto presunto*. <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/acto-presunto/acto-presunto.htm>
- Enciclopedia jurídica. (2020). Motivación Derecho Administrativo. <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/motivacion/motivacion.htm>
- Eumed.net. (2012). Concepto de Administración pública. [https://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/concepto\\_de\\_administracion\\_publica.html](https://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/concepto_de_administracion_publica.html)
- Fideas, A. (2006). *El proyecto de investigación* (Sexta ed.). Episteme.
- Fidias, A. (2012). *El Proyecto de investigación* (6ta ed.). <https://tesisplus.com/investigacion-exploratoria/investigacion-exploratoria-segun-autores/>
- García, L. (2009). *El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho*, de Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Estudios Socio-Jurídico. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792009000200014&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792009000200014&script=sci_arttext)
- Glosario Ijudicial. (2014). *Naturaleza jurídica*. <http://vocalarios.saij.gob.ar/portalthes/?v=37>
- González, M. d. (2013). *El procedimiento administrativo según Pedro Sainz de Andino*. <https://www.gestiopolis.com/procedimiento-administrativo-segun-pedro-sainz-andino/>
- Gordillo, A. (2012). *Procedimiento Administrativo. Parte General I* (Vol. 1era Edición). Buenos Aires: Fundación Derecho Administrativo. <https://www.gordillo.com/tomo5.php>
- Gordillo, A. (2013). *Tomo 8, Teoría general del derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo. <https://www.gordillo.com/tomo8.php>

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*.
- Hernandez, R. (2016). *Diseños del proceso de investigación cualitativa*. El Oso panda. <https://administracionpublicauba.files.wordpress.com/2016/03/hernc3a1ndez-sampieri-cap-15-disec3b1os-del-proceso-de-investigac3b3n-cualitativa.pdf>
- Ley No 19.888. (2003). [file:///C:/Users/NELSON%20TOALA%20HUAMAN/Downloads/LEY-19880\\_29-MAY-2003-1.pdf](file:///C:/Users/NELSON%20TOALA%20HUAMAN/Downloads/LEY-19880_29-MAY-2003-1.pdf)
- Loaiza, D. (2013). *El silencio administrativo en Chile*. Valdivia-Chile. <http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2013/fjl795s/doc/fjl795s.pdf>
- Ministerio Secretaria General de la Presidencia Chile. (2003). *Ley No 19880*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676&idVersion=2022-06-09&idParte=>
- Miras, J. (2012). *Acto administrativo*. <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/28147/1/ACTO%20ADMINISTRATIVO.pdf>
- Moreta, A. (2020). *El silencio administrativo en el COA*. Quito: Legalité. <https://escuelalegalite.com/wp-content/uploads/2022/04/El-Silencio-Administrativo-en-el-COA-1.pdf>
- Muñoz, C. (2013). *Suspensión de los actos administrativos en la legislación ecuatoriana*. <https://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/162/1/UDLA-EC-TAB-2013-01.pdf>
- Muñoz, C. (2013). *Suspensión de los actos administrativos en la legislación ecuatoriana*. Facultad de Derecho UDLA. <https://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/162/1/UDLA-EC-TAB-2013-01.pdf>
- Naranjo, W. (2006). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*.
- Navarro, K., & Sendin, M. (2008). *Concepto de Administración Pública en el Derecho Administrativo de Nicaragua*. Asociación Internacional de Derecho

Administrativo.

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/3/art/art6.pdf>

Nikken, P. (2010). *La protección de los derechos humanos* (Vol. 52).

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25563.pdf>

Nulidad y restablecimiento del derecho, Rad. No.: 73001-23-33-000-2014-00219-01

[21805] (Sala de lo Contencioso Administrativo 2018).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86402>

Rodríguez Peñuelas, M. (2010). *Métodos de Investigación* (1 ed.). México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Sentencia T-920/08. (18 de Septiembre de 2008). *Derecho de Petición*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-920-08.htm>

Valdivieso, R. (2012). *Reformas al silencio administrativo en el Ecuador*. Loja.

<https://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/9345/1/Rolando%20Macas%20Saritama.pdf>

Zavala Egas, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Guayaquil: Edilex S.A.

## ANEXOS

	<p>UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA CARRERA DE DERECHO PROYECTO DE INVESTIGACION: Naturaleza jurídica del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo del Ecuador, 2022 INVESTIGADORA: Jacqueline Huamán Quimi</p>	
<p><b>Entrevista a abogados(a) en libre ejercicio, especialista en Derecho Administrativo, provincia de Santa Elena</b></p>		
<p><b>OBJETIVO:</b> Obtener información oportuna que aporte al conocimiento sobre el silencio administrativo contenido en el art. 207 del Código Orgánico Administrativo.</p>		
<p><b>Entrevistado (a):</b> ..... <b>Fecha:</b>.....</p>		
<p><b>Sírvase a responder las siguientes preguntas:</b></p>		
<p>1. En virtud de su experiencia en la administración pública. ¿Considera usted que el silencio administrativo es producto de un acto administrativo o de un hecho con efecto jurídico? ¿Por qué?</p>		
<p>2. ¿Si el silencio administrativo que recae sobre la administración pública, es por la inoperancia del órgano administrativo, que derecho se vulneraría a los administrados? ¿Cuáles serían los efectos jurídicos?</p>		
<p>3. De las respuestas que anteceden ¿Por qué cree usted oportuna una reforma al Código Orgánico Administrativo en cuanto al lapso de tiempo que se le confiere al órgano administrativo para dar respuesta a una petición, reclamo o solicitud que presenta el ciudadano?</p>		
<p>4. De la Resolución N°198-07, sentencia de 11 de mayo de 2007, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N° 341 de 20 de mayo 2008. Tercer considerando. (Tropi International Associates Vs. DAC) Aclara que el administrado puede acudir en sede administrativa ante la misma autoridad para que ejecute las actividades materiales derivadas del acto administrativo presunto o bien, puede acudir a la Función Judicial, proponiendo una acción de ejecución, para conseguir que se ordene a la administración la realización de alguna actividad material en relación a la no respuesta. ¿Por qué considera necesario que el administrado inicie un proceso de ejecución ante la Función judicial por dicho silencio administrativo?</p>		
<p>5. En razón de las competencias que tiene el órgano administrativo en el que usted labora. ¿Existe un reglamento o plan de simplificación de trámites administrativos dentro de su institución administrativa, que permita garantizar el derecho de petición de las y los ciudadanos de la Provincia de Santa Elena?</p>		

Ilustración 1. Formato de entrevista



Ilustración 2. Entrevista Ab. Gabriel Romo Pezantes



Ilustración 3. Entrevista Ab. Daniel Brito Monar



Ilustración 4. Entrevista Ab. Enzo Navia Cedeño



Ilustración 5. Entrevista Ab. Raúl Villao Borbor



Ilustración 6. Entrevista Ab. Becker Salinas Buenaño