

**Oportunidad para la ejecución del silencio administrativo**

**Opportunity for the execution of administrative silence**

**Possibilidade de execução de silêncio administrativo**

Rubén Rolando Clavijo Cruz<sup>1</sup>

Universidad Indoamérica

rclavijo2@indoamerica.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-1953-3603>

José Antonio Ruiz Bautista<sup>2</sup>

Universidad Indoamérica

joseruiz@uti.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-7115-4387>

**Como citar:**

Clavijo, R. & Ruiz, J. (2023). *Oportunidad para la ejecución del silencio administrativo*. *Código Científico Revista de Investigación*, 4(1), 265-284.

**Recibido:** 24/01/2023

**Aceptado:** 16/02/2023

**Publicado:** 30/06/2023

---

<sup>1</sup> Tecnólogo en Investigación de Policía Judicial del Ecuador, Estudiante de la carrera de derecho de la Universidad Indoamérica.

<sup>2</sup> Abogado. Magíster en derecho, mención derecho administrativo. Docente investigador de la carrera de derecho de la Universidad Indoamérica.

## **Resumen**

Los ciudadanos en ejercicio de su derecho de petición, previsto en el artículo 66, número 23 de la Constitución del Ecuador, pueden formular peticiones, reclamos y solicitudes ante las administraciones públicas, y estas deben dar respuestas motivadas y oportunas a dichos petitorios, sin embargo, ante la inoperancia de la administración pública y la falta de respuesta oportuna se configura el silencio administrativo positivo, el cual debe ser ejecutado ante la justicia contenciosa administrativa. En este contexto, existe una controversia en relación a la oportunidad que tienen los ciudadanos para ejecutar el silencio administrativo ante la sede contenciosa administrativa si son 5 años o 90 días conforme el artículo 306 numeras 1 y 3 del COGEP. Por ello el objetivo de la presente investigación es determinar la oportunidad del derecho de acción para ejecutar el silencio administrativo, para garantizar el derecho de petición de los administrados. El método utilizado es el deductivo, apoyado en el análisis documental y bibliográfico, pues se analizan sentencias de los tribunales. El resultado de la investigación versa que la oportunidad para ejecutar el silencio administrativo es de 90 días de conformidad con el artículo 306, numeral 1 del COGEP.

**Palabras Clave:** silencio administrativo, peticiones, acto administrativo, acto administrativo presunto.

## **Abstract**

Citizens exercising their right to petition, provided for in article 66, number 23 of the Constitution of Ecuador, can make petitions, claims and applications before public administrations, and these must give reasoned and timely responses to said petitions, however Given the ineffectiveness of the public administration and the lack of timely response, positive administrative silence is configured, which must be executed before the contentious administrative justice system. In this context, there is a controversy in relation to the opportunity that citizens have to execute the administrative silence before the administrative contentious headquarters if it is 5 years or 90 days according to article 306 numbers 1 and 3 of the COGEP. Therefore, the objective of this investigation is to determine the opportunity of the right of action to execute the administrative silence, to guarantee the right of petition of the administered. The method used is deductive, supported by documentary and bibliographical analysis, since court rulings are analyzed. The result of the investigation shows that the opportunity to execute the administrative silence is 90 days in accordance with article 306, numeral 1 of the COGEP.

**Key Words:** administrative silence, petitions, administrative act, presumed administrative act.

## **Resumo**

Os cidadãos exercendo seu direito de petição, previsto no artigo 66, número 23 da Constituição do Equador, podem apresentar petições, reclamações e requerimentos perante as administrações públicas, devendo estas dar respostas fundamentadas e oportunas a tais petições, no entanto, dada a ineficácia do administração pública e a falta de resposta tempestiva, configura-se o silêncio administrativo positivo, que deve ser executado perante a justiça administrativa contenciosa. Neste contexto, existe uma controvérsia em relação à oportunidade que os

cidadãos têm de executar o silêncio administrativo perante a sede do contencioso administrativo se for de 5 anos ou 90 dias conforme artigo 306 números 1 e 3 do COGEP. Portanto, o objetivo desta investigação é determinar a oportunidade do direito de ação para executar o silêncio administrativo, para garantir o direito de petição do administrado. O método utilizado é dedutivo, apoiado em análise documental e bibliográfica, uma vez que são analisadas decisões judiciais. O resultado da investigação revela que o prazo para execução do silêncio administrativo é de 90 dias, nos termos do artigo 306.º, n.º 1, do COGEP.

**Palavras-chave:** silêncio administrativo, petições, ato administrativo, ato administrativo presumido.

## **Introducción**

Las personas como titulares de derechos, gozan del catálogo de derechos previstos en la Constitución del Ecuador, dentro de estos derechos figura el de petición que garantiza a las personas la posibilidad de que puedan presentar peticiones, solicitudes y reclamos ante la administración pública, y esta, en su deber de garantizar el efectivo goce de derechos debe emitir respuestas motivadas y oportunas a las personas. Empero, cuando la administración pública no es responsable en su actuar y de manera deliberante omite dar respuesta oportuna a las personas respecto de sus peticiones, concurre una sanción llamada silencio administrativo.

El silencio de la administración es la consecuencia de la inacción e inoperancia de la administración pública, por la ausencia de respuesta ante las peticiones, solicitudes y reclamaciones formuladas por los ciudadanos, ya que una obligación legal de las administraciones que impone que cumpliendo los más altos estándares se dé una respuesta motivada a los petitorios de los ciudadanos. Para (Cevallos, Quiñonez, & Castillo, 2018), el incumplimiento del plazo establecido constituye en cierto modo una arbitrariedad por parte de la administración pública, no sólo porque puede ser considerado una vulneración de los derechos de los usuarios, sino también porque el cumplimiento de las normas constituye un deber constitucional para aquéllos que están obligados a prestar servicios públicos de calidad y eficientes sin el insuficiente cumplimiento de los términos y condiciones previstos por la ley.

El silencio administrativo es una defensa para ejercer el derecho constitucional de petición en contra de la negligencia, la pereza, la ineficiencia y la corrupción que se evidencia en la administración pública, donde por la obstinada resistencia de directivos y servidores públicos se conculca derechos de ciudadanos.

El sustento al silencio administrativo se funda en las situaciones jurídicas de inoperancia de la administración pública, por la falta de una participación activa de la administración en la toma de decisiones dentro de los plazos legales previstos en el ordenamiento jurídico. Por ello, el silencio administrativo asegurar la prosecución del quehacer público y que se cumpla con la obligación de cumplir a cabalidad los deberes y responsabilidades, garantizando la eficacia en los trámites administrativos, para dar respuestas oportunas a los ciudadanos.

No olvidemos que la administración está obligada a tomar una decisión oportuna y a notificar a los ciudadanos en el plazo máximo que marca la norma reguladora para cada tipo de procedimiento, bajo pena de que se configure un silencio administrativo, pues la administración pública debe actuar con estricto apego al respeto de los derechos de los ciudadanos, y dar siempre respuestas a los petitorios formulados, pues es necesario entender que las decisiones emitidas por las administraciones públicas consecuencia de petitorios de los ciudadanos se lo emite a través de actos administrativos, los cuales a su vez crean, modifican o extinguen derechos.

En su investigación (Suntaxi, 2022), menciona que el asunto del silencio administrativo ha sido objeto de debate en los campos del derecho y la doctrina. Cuando los gobiernos son apáticos ante acciones que requieren declaraciones específicas, se produce el silencio. La jurisprudencia canónica y la filosofía popular establecen la máxima “quien calla da”, pero tal máxima no tiene valía como principio jurídico en el campo de la jurisprudencia. El silencio no es una decisión de voluntad administrativa anhelada, sino un hecho negativo.

Ante la imposibilidad material para que la administración resuelva positiva o negativamente las peticiones, quejas, reclamos, consultas de los ciudadanos, y la necesidad de garantizar la seguridad jurídica con la certeza de sus derechos, que se derivan de la relación con el órgano administrativo, la doctrina y algunas legislaciones han previsto de respuesta el “silencio administrativo”. Dada la imposibilidad económica de la administración de resolver positiva o negativamente objeciones, quejas, recursos, reclamaciones, audiencias de los ciudadanos, así como la necesidad de garantizar la seguridad jurídica con la certeza de sus derechos derivados de las relaciones con una autoridad administrativa, la doctrina y algunos actos jurídicos prevén el “silencio administrativo” en respuesta.

Esta investigación hace referencia a los dilemas jurídicos involucrados en la ciudadanía ecuatoriana, en el contexto de estos períodos, no solo por las omisiones e incumplimientos de las autoridades públicas, así como por la falta de disposiciones legales en este caso; problema que surge en la resolución de un reclamo por parte de los administrados cuando acuden a las autoridades públicas para obtener respuesta a su reclamo porque un derecho ha sido vulnerado o lesionado por actos administrativos, que se ha producido como consecuencia de la falta de respuesta por parte de las Administraciones públicas o una violación del derecho a reclamar, sino también por la problemática identificada en relación a la oportunidad que tiene el ciudadano para ejecutar el silencio administrativo, entendiéndose por oportunidad al espacio de tiempo que la persona tiene para acudir ante el Tribunal Contencioso Administrativo para solicitar se ejecute el silencio administrativo, bajo pena de caducidad.

El desarrollo de este estudio se realiza con el fin de demostrar la garantía de la reforma de la normativa en cuanto a la posibilidad de asegurar el silencio administrativo en los procesos judiciales, lo cual es importante ya que el estudio permite determinar si las disposiciones del Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico General del Procedimiento (COGEP)

permiten mejorar la aplicación del silencio administrativo y evocan la urgencia procesal dentro de los requerimientos.

En síntesis, el objetivo es determinar la oportunidad del derecho de acción para ejecutar el silencio administrativo, para garantizar el derecho de petición de los administrados.

## **Desarrollo**

El derecho de petición tiene origen en la Edad Media, y nace como un medio por el cual el pueblo tenía la posibilidad de formular demandas ante las autoridades públicas, medio que se consolidó con el nacimiento del Estado Libre y se incorporó a derechos como el derecho de petición de 1625; Posteriormente, se promulgó la Declaración de Derechos (1689), que establece: "Los súbditos tienen derecho a presentar peticiones al rey, y cualquier forma de encarcelamiento o inconveniente que se les cause por ello es ilegal"(Sección 5). Así, la petición ya no tenía ningún objeto personal, se extendió a las Cortes Generales y se llevó a cabo ante el Rey, con el fin de emitir respuestas por parte de las administraciones a las demandas de los ciudadanos.

Posteriormente, con el advenimiento de la Revolución Francesa, se dieron cambios en los ámbitos económico, político y social donde es necesario que exista un ordenamiento jurídico que establezca las reglas necesarias para que se realicen los cambios para que surja el derecho de petición.

Se puede argumentar que el derecho de petición existió bajo los regímenes monárquicos, pero, sin embargo, en respuesta a los poderes dictatoriales, (Sánchez, 2016), explica que este derecho solo existe en un estado constitucional, pues había “derechos” de magnitud. y con características muy diferentes a las actuales, se caracterizan como una pretensión hereditaria, exigiendo el respeto de los derechos y privilegios de propiedad hereditaria de que gozan, y como un derecho desigual.

El derecho de petición es un derecho de orden constitucional desarrollado en un principio en el derecho civil, en un marco de ejercicio en un sistema político igualitario. Sin embargo, es trasladado al derecho administrativo, consecuencias de las relaciones jurídicas entre los ciudadanos y el Estado, y sobre todo para garantizar el derecho a participar en la vida política por parte de las personas. Es importante precisar que este derecho, no es un instrumento para reclamar derechos, ya que para aquello existen trámites propios, sino que está concebido para garantizar la posibilidad de acudir ante la administración pública con requerimientos y que esta se pronuncie sobre su procedencia.

Para (Minga, 2023, pág. 11), enuncia que el silencio de la administración tiene su origen en el derecho de petición, derecho constitucional de los ecuatorianos, en virtud del cual las personas tienen derecho a presentar denuncias o peticiones ante las autoridades y están obligadas a cumplirlas, en caso de ser necesario, establecido por la ley y; estos órganos no tienen el derecho, si no, por el contrario, la obligación, de dar una respuesta positiva o negativa, ya que el derecho de usar o no usar está dentro de la potestad y la obligación se cumple simplemente por ministerio de la ley.

En Ecuador, el Código Orgánico Administrativo (2017), respecto del silencio administrativo expresa: “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.” (art. 207)

Por tanto, el silencio administrativo es un mecanismo que protege a los administrados de infracciones por parte de la administración pública. Se produce cuando la administración no da respuesta a una reclamación o petición presentada por parte de los ciudadanos.

Es la acción volitiva donde, a falta de decisión expresa, se concede la petición, afirmando o denegando el silencio en el caso negativo. Esta es una forma de completar un trámite administrativo que no contó con un acto explícito de pronunciamiento. Se entenderá

finalizado el procedimiento cuando haya transcurrido un determinado plazo sin que se especifique si se ha aceptado o rechazado la petición del interesado.

El silencio administrativo, por lo tanto, es la facultad que otorga la Constitución y la ley a todos los ciudadanos, individual o colectivamente, para solicitar a las autoridades públicas; todo ello en acuerdo con lo determinado en la norma superior, por lo que el ejercicio de este derecho constitucional ante una entidad pública requiere efectivamente la emisión de una resolución o respuesta razonada para dar cumplimiento a este derecho constitucional, además, el derecho de apelación es parte de la facultad que tienen los usuarios, intervención autónoma y facultativa en la toma de disposiciones de las autoridades, es decir, los ciudadanos participan directa y activamente de forma democrática en el cumplimiento de su derecho. (Andrade, Escobar, & Centeno, 2022).

El silencio administrativo se fundamenta en los principios constitucionales y en el principio de legalidad. El Estado de derecho establece que toda actuación de una autoridad o funcionario debe ajustarse a la norma constitucional, es decir, se debe tener en cuenta el derecho de apelación de las personas; y, estrechamente relacionado con el principio de legalidad o principio constitucional, que establece que en el derecho público cualquier autoridad o funcionario puede hacer solo lo permitido por la constitución o estatuto que no esté expresamente permitido por la constitución o estatuto. considerado prohibido.

Por tanto, se puede afirmar que el silencio administrativo tiene su origen en el derecho de petición, previsto en la Constitución del Ecuador como el derecho de las personas para presentar solicitudes, quejas o reclamos ante una autoridad pública y su deber de resolver estos reclamos con rapidez, inmediatez y diligencia.

El derecho de petición es una herramienta para lograr que los intereses de los ciudadanos salgan a la luz y a su vez sean protegidos de las actuaciones de la administración pública; para

lograr este fin, se busca las imposiciones de límites y obligaciones para obtener una respuesta.

En relación al derecho de petición, es importante también precisar que este tiene su respaldo en norma supraconstitucional, en tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos en los artículos 18 a 21, que menciona el derecho a participar en los asuntos públicos, y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que toda persona tiene derecho a presentar una petición válida ante cualquier autoridad, ya sea de interés particular o general, y recibir una pronta decisión.

En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 66, numeral 23, reconoce expresamente el derecho de petición de acuerdo a lo dispuesto en los tratados internacionales, por lo que las normas constitucionales permiten el ejercicio del derecho de petición y los ciudadanos pueden dirigirse a las autoridades competentes con una petición para recibir una respuesta razonable. Por lo tanto, la participación activa de todos los ciudadanos se considera un derecho; sin embargo, no hay garantía de que todas las peticiones de los ciudadanos sean atendidas y mucho menos escuchadas.

Es innegable entonces que el derecho a presentar una petición, solicitud o reclamo es un importante derecho fundamental, de origen constitucional que confiere a un ciudadano el derecho a dirigirse a las autoridades públicas y, por lo tanto, lo obliga a responder dicha petición de manera razonada.

Ahora bien, es importante señalar las consecuencias del silencio administrativo y, en este contexto, los efectos mismos de este ante la inacción administrativa respecto de las solicitudes de los administrados, siendo este el silencio administrativo positivo y negativo. Para ello es trascendente precisar que los efectos del silencio administrativo antes mencionados deben estar debidamente positivados en la norma legal, pues no puede asumirse el silencio

administrativo positivo ni el negativo, sino que, este debe estar expresamente desarrollado en una norma previa y clara.

En el silencio administrativo administrativo positivo, la pretensión del ciudadano plasmada en su petición, solicitud o reclamo se la estima por aceptada por la ausencia de respuesta de la administración pública en el espacio de tiempo que tenía para hacerlo, y el acto administrativo presunto a ejecutarse por lo tanto es favorable a la pretensión. Mientras que, en el silencio administrativo negativo, la ausencia de respuesta de la petición implica de manera directa la negación respecto de la pretensión contenida en la petición, solicitud o reclamo.

El silencio administrativo positivo, por lo tanto, se definió como una forma de manifestación o declaración tácita positiva de la voluntad de la administración pública. Se entiende por voluntad de la administración cuando el silencio administrativo expresamente previsto por el ordenamiento jurídico tiene la consideración de acto administrativo. Por ello, el efecto positivo del silencio administrativo no es una presunción de hecho que permita probar lo contrario, sino una presunción legal que conduce a un acto procesal independiente, donde el acto administrativo presunto es positivo.

Empero, para que sea válido y ejecutable el acto administrativo presunto no debe adolecer de vicios de nulidad por ejemplo contrario a la ley, autoridad incompetente, situaciones imposibles, etc.

En sus contribuciones Moreta (2018), menciona que

El resultado del silencio positivo en los procedimientos sancionatorios también se halla contemplado en la norma anterior. La falta de actuación de la autoridad provoca la caducidad de la facultad sancionadora, por lo que la norma ordena que deberá dictarse una resolución que así lo reconozca y que ordene el archivo del proceso. De no ser así, habrá que acudir a la ejecución de la que trata el COGEP. (pág. 28)

En cuanto al silencio administrativo negativo, este tipo de silencio se puede calificar como la falta de aceptación o la negativa a la pretensión. (Duque, 2012, pág. 38), expresa: “en el momento en que se establezca el plazo en la ley en la que no se hayan resuelto cuestiones ni recursos, se tendrá por denegada la pretensión formulada”. Este tipo de silencio es un simple supuesto que la ley establece a favor de administrado.

Ahora bien, es importante indicar que el silencio administrativo positivo necesariamente requiere de un proceso judicial de ejecución para el acto administrativo presunto sea legal y ejecutable, proceso de ejecución que de conformidad al artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial debe ser de conocimiento de los jueces contencioso administrativos, quienes conocerán la ejecución y se pronunciarán respecto de la legalidad del acto administrativo presunto y que este no contenga vicios.

En este sentido, el Código Orgánico Administrativo (2017) respecto de la ejecución del silencio administrativo expresa

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. (Art. 207)

Respecto de la ejecución del silencio administrativo el Código Orgánico General de Procesos (2016) expresa:

Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oír 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. (Art. 370A)

Con relación a la oportunidad para ejecutar el silencio administrativo el Código Orgánico General de Procesos (2016), enuncia lo siguiente:

Oportunidad para presentar la demanda. Para el ejercicio de las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente:

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

3. En casos que sean de materia contractual y otras de competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, se podrá proponer la demanda dentro del plazo de cinco años. (artículo 306)

La Corte Nacional de Justicia (2015), respecto de la oportunidad de ejecutar el silencio administrativo expresa:

La clase de recurso que se propone se determina únicamente por la pretensión que mueve al accionante para promover la acción: si ésta es la de defender directamente un derecho subjetivo violado o ejecutar el silencio administrativo, el recurso necesariamente será de carácter subjetivo, y corresponde al Tribunal así señalarlo, sin considerar la calificación que al mismo haya dado el proponente. (Resolución 13-2015, artículo 1, literal c)

De lo expuesto la norma no es clara en determinar la oportunidad para ejecutar el silencio administrativo, si debe ser dentro de los 90 días o los cinco años de conformidad con el artículo 306, numerales 1 y 3 del Código Orgánico General de Procesos.

## **Metodología**

En este documento se utiliza el método deductivo, apoyado en el análisis documental y bibliográfico con la finalidad de recopilar la información necesaria y fundamentar todas las variables de estudio, en correspondencia a la Oportunidad para la ejecución del silencio administrativo, de tal manera que facilite la comprensión de diversos artículos que están dentro del reglamento constitucional para establecer sanciones, denominado COA, de igual manera (Vilabella, 2016), menciona que el análisis de otras fuentes documentales, consiste en la revisión de información que contengan datos referentes al tema a desarrollar siendo estas leyes, jurisprudencias, libros, revistas, quienes permitan comprender el tema de estudio y desde una nueva perspectiva, permita el aporte de argumentos trascendentales que permitan plasmar la comprensión generada en la discusión de resultados y generar nuevos argumentos referentes al tema.

Este estudio académico basado en evidencias propone generar datos situacionales verificados basados en sustento bibliográfico, doctrinal, experimental y normativo que puedan ser utilizados para sustentar adecuadamente las afirmaciones contenidas en cada ítem desglosado.

## **Resultados**

En su análisis (Cárdenas, 2020, pág. 18), alude que esto contribuye a que la mayoría de los ciudadanos ecuatorianos desconozcan que tienen derecho de petición, lo que puede llevar a que no insistan en una respuesta de la administración pública al momento de la petición; esto sucede porque no se realizan los trámites iniciados o si por falta de mecanismos de acceso a la información se puede suponer que las instancias gubernamentales no recibirán respuesta como resultado y que se han violado derechos.

Según el jurista (Cordero, 2009, pág. 29), en su obra “El Silencio Administrativo” y sintetizando su análisis inferimos que la ley le da un contenido positivo o negativo al silencio

administrativo originando una ficción de un acto administrativo presunto, ya que recordemos que la voluntad de la administración pública se exterioriza de manera expresa; y en este caso del silencio administrativo se estaría a la expresión de voluntad presunta.

En el Art. 370A (Código Orgánico General de Procesos, 2018), la Ejecución por silencio administrativo, menciona que, si se trata de la ejecución del acto administrativo imputado, el juez dará audiencia, y en la audiencia escuchará las opiniones de las partes. El actor deberá acreditar que ha vencido el plazo legal para administrar su solicitud, haciendo constar por escrito en el auto de ejecución que no recibió la resolución definitiva dentro del plazo legal, y adjuntando adicionalmente el original de la petición indicando el comprobante de recibido.

El silencio administrativo está previsto por la ley, y sólo se permite en las circunstancias claramente previstas por las normas específicas, porque el simple silencio, la omisión, la inacción y la negligencia no permiten establecer el significado de la voluntad administrativa. Por lo dicho, el Silencio Administrativo, es una institución jurídica cuya naturaleza jurídica es mitigar los efectos paralizantes de la inactividad administrativa, garantizando el derecho de petición de los ciudadanos.

Se reformaron las normas antes mencionadas y se dictó una ley orgánica sobre la observancia del silencio administrativo. Con la expedición del COA, se elimina la acción administrativa especial por silencio administrativo contenida en el artículo 326.4 a) del COGEP. En su defecto, agregaría un artículo al artículo 370 del COGEP.

En este sentido el artículo 207 del COA, establece que, el acto administrativo presunto resultante del silencio será considerado como título de ejecución en la vía judicial, por lo tanto, debe ser ejecutado en la vía judicial por medio del Tribunal de lo Contencioso administrativo quienes determinarán la legalidad del acto administrativo presunto.

Habría que ver según (Icaza & Ortiz Abogados, 2019), cómo se imputa en la práctica la ejecución del silencio fuera de la jurisdicción administrativa de que se trate, por ejemplo, al

aplicar el último párrafo del artículo 207 de la COA, que establece que un acto administrativo putativo que contenga un vicio irrevocable sería inejecutable, es decir, los que hubieren incurrido en la causal de nulidad de un acto administrativo conforme a esta Ley, en cuyo caso el juez declarará inexecutable el acto presuntivo y ordenará la interposición de la demanda.

El Código Orgánico Administrativo (2017), expresa: “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.” (art. 207)

Respecto de la ejecución del silencio administrativo el Código Orgánico Administrativo (2017) señala:

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. (Art. 207)

Ahora bien, la controversia surge en relación a la oportunidad para acudir ante los Tribunales Contencioso Administrativos, para ejecutar el silencio administrativo, pues el artículo 306 del Código Orgánico General de Procesos establece dos oportunidades procesales para la ejecución, en el primer caso, en el numeral uno, determina que en los casos de acciones de plena jurisdicción o subjetivas el término para proponer la demanda es de noventa días; mientras que, en el caso del numeral tres, cuando indica de otras competencias del Tribunal de lo contencioso administrativo el término para accionar es de 5 años. Es importante precisar que la norma citada esto es el Código Orgánico General de Procesos, entró en vigencia el año 2016.

Ahora bien, tenemos la Resolución 13-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, que en su literal c) determina que ejecutar el silencio administrativo, el recurso necesariamente

será de carácter subjetivo. Entonces se entendería que el término para ejecutar el silencio administrativo en efecto sería de noventa días. Empero, la resolución antes indicada es anterior a la entrada en vigencia del Orgánico General de Procesos, que data del año 2016.

Por lo tanto, existe una divergencia de cual es el término de oportunidad para ejecutar el silencio administrativo, si noventa días o cinco años. Si lo vigente es el COGEP o la Resolución 13-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia. En este contexto es importante confrontar el articulado y resoluciones antes precisadas.

La Resolución 13-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en el artículo 1 literal c) dispone que si ésta es la de defender directamente un derecho subjetivo violado o ejecutar el silencio administrativo, el recurso necesariamente será de carácter subjetivo, y en este contexto es importante precisar que, si bien es cierto que el silencio administrativo no es un juicio de conocimiento, sino de ejecución, hay que entender que el acto administrativo presunto, es un acto administrativo, que es una declaración unilateral de voluntad de la administración pública productora de efectos jurídicos, y consecuentemente, desarrolla derechos subjetivos que eminentemente en efecto son de conocimiento de plana jurisdicción o subjetiva.

Además, es importante precisar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que realiza al momento de ejecutar el silencio administrativo es un control de legalidad del acto administrativo presunto a fin de determinar si dicho acto no concurre en una causal de nulidad de conformidad con el artículo 105 del Código Orgánico Administrativo. Lo que ratifica que la oportunidad para ejercer la ejecución del silencio administrativo es la misma que la acción de plena jurisdicción o subjetiva.

(Lozano, 2017, pág. 19), señala que las materias procesales, tanto el administrado como la administración, deben obedecer a los principios del procedimiento administrativo, sea cual fuere la materia, se debe tener presente que la ley es general y su aplicación es la preservación de la legalidad de la norma, por lo que los principios jurídicos se encuentran interconectados

cualquiera que sea la materia, contienen la esencia de los saberes aplicables en cada uno de los campos jurídicos.

## **Conclusiones**

El análisis de la oportunidad para la ejecución del silencio administrativo se puede llegar a expresar como la figura jurídica cuyo objetivo es proteger al ciudadano frente a la inacción de la Administración Pública. El silencio administrativo garantiza el derecho de petición frente a la inoperancia administrativa. Es decir, el ciudadano tiene la seguridad de que los procedimientos administrativos que no sean resueltos y notificados de forma apropiada en plazo máximo estipulado se resolverán por medio de resolución del silencio administrativo.

Es necesario dar trascendencia jurídica a la no realización de actos administrativos dentro del plazo legal establecido, para proteger los derechos de las personas administradas, y no se puede permitir que la autoridad administrativa tome una decisión cuando lo crea conveniente o de que no resuelva nunca.

El procedimiento administrativo para solicitar el silencio administrativo consiste en la prueba de la inactividad de los funcionarios que no han desempeñado adecuadamente sus funciones, por lo tanto, la responsabilidad directa de los servidores públicos consiste en la prueba de que se puede reclamar a la autoridad correspondiente por falta de accionar.

La oportunidad para ejecutar el silencio administrativo ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo es de noventa días, de conformidad con el artículo 306, numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos, esto debido a que el acto administrativo presunto, es un acto administrativo que desarrolla derechos subjetivos que eminentemente en efecto son de conocimiento de plana jurisdicción o subjetiva, pues lo que realiza el Tribunal al momento de ejecutar el silencio administrativo es un control de legalidad del acto administrativo presunto a fin de determinar si dicho acto no concurre en una causal de nulidad de conformidad con el

artículo 105 del Código Orgánico Administrativo. Lo que ratifica que la oportunidad para ejercer la ejecución del silencio administrativo es la misma que la acción de plena jurisdicción o subjetiva.

El Estado debe garantizar la defensa positiva de los derechos fundamentales, existiendo el deber ciudadano de exigir a la Administración una transparente publicación de la información, con el fin de precautelar nuestro derecho a conocer el estado real de los trámites; es así como una falta de acceso a la información pública transgrede esos derechos.

El Silencio administrativo procede como un límite al ejercicio improcedente de la administración pública y se establece en la necesidad de proteger los derechos de los administrados.

La práctica habitual de la administración pública debe estar establecido en los principios constitucionales, no puede forzar al ciudadano a soportar los efectos jurídicos que se derivan a causa de la inactividad administrativa. La falta de capacitación en conocimientos básicos de Derecho Administrativo por parte del Estado a las servidoras y servidores públicos se ve reflejado en la vulneración de los derechos a los ciudadanos ecuatorianos.

La misma administración pública no responde a las solicitudes de los ciudadanos, generando silencio administrativo, por lo que el Estado debe velar por el cumplimiento de las normas legales para que las entidades públicas cumplan con sus obligaciones de dar respuestas fundadas, ya sean positivas o negativas, a quienes formulan solicitudes o respuestas de demanda, previa solicitud y con base en un análisis de la legalidad y origen de la ejecución de la entidad.

Cabe señalar que el silencio de la administración es expresión de la voluntad esperada de las autoridades en el ejercicio de la potestad administrativa y es por tanto un acto administrativo, expresión concreta de la voluntad en el ejercicio de la función administrativa, que tiene consecuencias jurídicas individuales en forma inmediata, es decir, en la ausencia de

una declaración explícita, dentro del plazo establecido por la ley, en él se determinará como si la ley lo estableciera.

El objetivo del Estado es garantizar la tutela efectiva de los derechos fundamentales, siendo el deber ciudadano exigir a la administración una transparente publicación de información que se genera, con el fin de precautelar nuestro derecho a conocer el estado real de los trámites; es así como una falta de acceso a la información pública vulnera esos derechos.

La actividad administrativa en el Estado ecuatoriano debe ir conforme a una sociedad en continua evolución, ajustándose a las necesidades que la vida presenta, permitiendo a los titulares de derechos ejercerlos, por lo que bajo ningún presupuesto legal cabe que las administraciones públicas no manifiesten su decisión mediante acto administrativo de forma frecuente, oportuna y determinada.

### Referencias Bibliográficas

- Andrade, I., Escobar, E., & Centeno, P. (10 de Diciembre de 2022). *El silencio administrativo y la vulneración del derecho constitucional de petición*. Obtenido de <https://dilemascontemporaneoseduccionpoliticaayvalores.com/index.php/dilemas/articulo/view/3530/3484>
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N. 449*. Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Asamblea Nacional del Ecuador. (03 de Julio de 2017). *Código Orgánico Administrativo (COA)*. Obtenido de <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3362/1/C%c3%b3digo%20Org%c3%a1nico%20Administrativo%20COA%20%2821-01-2022%29.pdf>
- Benalcazar, J. (2013). *La ejecución de la sentencia en el proceso contencioso-administrativo*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/27.pdf>
- Cárdenas, J. (2020). *La oportunidad para activar acciones contenciosas administrativas por silencio positivo*. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/11920/1/PIUAAB016-2020.pdf>
- Cevallos, E., Quiñonez, H., & Castillo, C. (Octubre de 2018). *El silencio administrativo positivo en la Legislación Ecuatoriana*. Obtenido de <https://www.eumed.net/rev/oel/2018/10/silencio-administrativo-ecuador.html>

- Código Orgánico Administrativo. (2017). *Silencio Administrativo*. Obtenido de <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3362/1/C%20Org%20Admin%20COA%202821-01-2022%29.pdf>
- Código Orgánico General de Procesos. (21 de Agosto de 2018). *Ejecución por Silencio Administrativo*. Obtenido de <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/Codigo-Org%20General-de-Procesos.pdf>
- Cordero, P. (2009). *El silencio administrativo*. Obtenido de <http://www.bibliotecasdelecuador.com/Record/oai:oai:repositorio.uasb.edu.ec:10644>
- Duque, A. (Noviembre de 2012). *El Silencio Administrativo Positivo y su Procedimiento de Aplicación, visto desde la Jurisprudencia Contencioso Administrativa*. Obtenido de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/5905/T-PUCE6063.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Icaza & Ortíz Abogados. (2019). *Reformas al COGEP y su aplicación al Procedimiento Contencioso Administrativo*. Obtenido de <https://icazaortiz.com/2019/06/28/reformas-al-cogep-y-su-aplicacion-al-procedimiento-contencioso-administrativo/>
- Lozano, H. (27 de Septiembre de 2017). *El Silencio Administrativo como consecuencia de la vulneración del Derecho de Petición, en el ámbito de las Inspectorías de Trabajo de la provincia de Los Ríos*. Obtenido de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/9615/3/T-UCSG-PRE-JUR-DER-174.pdf>
- Minga, D. (20 de Enero de 2023). *La vigencia del silencio administrativo frente a las resoluciones de los inspectores de trabajo de Azuay*. Obtenido de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/859/3/TESIS.pdf>
- Moreta, Á. (02 de Abril de 2018). *Silencio Administrativo*. Obtenido de <https://derechoecuador.com/silencio-administrativo-en-el-coa/>
- Sánchez, J. (Diciembre de 2016). *Efectos del silencio administrativo y procedimientos para la declaratoria en el Sistema Legal Ecuatoriano*. Obtenido de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/26204/1/tesis.pdf>
- Suntaxi, A. (2022). *El silencio administrativo como título de ejecución en la legislación ecuatoriana*. Obtenido de <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/27023/1/UCE-FJCPS-CD-SUNTAXI%20ANDREA.pdf>
- Uchuary, M. (2020). *El silencio administrativo como vulneración al Derecho Constitucional de petición*. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/12239/1/ACTFMDDA001-2021.pdf>
- Vilabella, Á. (2016). *Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones*. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/12239/1/ACTFMDDA001-2021.pdf>