

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

<http://dx.doi.org/10.35381/racj.v7i1.1939>

## **El código orgánico administrativo ecuatoriano en la regulación del silencio administrativo**

### **The Ecuadorian organic administrative code in the regulation of administrative silence**

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza

[cachamendoza@hotmail.com](mailto:cachamendoza@hotmail.com)

Universidad San Gregorio de Portoviejo, Portoviejo, Manabí  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-4086-5557>

Julia Raquel Morales-Loor

[julyamores@hotmail.com](mailto:julyamores@hotmail.com)

Universidad San Gregorio de Portoviejo, Portoviejo, Manabí  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-3050-7078>

Luis Oliverio Cañarte-Mantuano

[luiscañartemantuano@gmail.com](mailto:luiscañartemantuano@gmail.com)

Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Manta, Manabí  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-1666-7443>

José Enrique Chávez-Castillo

[echavez@hotmail.es](mailto:echavez@hotmail.es)

Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Manta, Manabí  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-0593-4614>

Recibido: 15 de abril 2022  
Revisado: 10 de junio 2022  
Aprobado: 01 de agosto 2022  
Publicado: 15 de agosto 2022

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

## RESUMEN

El objetivo general de la presente investigación fue analizar jurídicamente el código orgánico administrativo ecuatoriano en la regulación del silencio administrativo. Se apoyó en la perspectiva cuantitativa, de tipo documental-bibliográfica. Esto en vista de que a partir de la revisión documental y el estudio de la realidad social observada se han logrado inferir conclusiones reflexivas por parte del investigador, de la problemática planteada. En este sentido se analizó la normativa vigente, tesis y trabajos arbitrados relacionados al tema en estudio. Se concluye que, el Estado ecuatoriano cuenta con sus instituciones y órganos públicos los cuales poseen adecuados ordenamientos administrativos que dan respuesta a sus requerimientos e intereses, colocando en una situación de desventaja, discrepancia e incertidumbre jurídica a los administrados; en este sentido el Código Orgánico Administrativo instituye la una guía única administrativa, que todos los órganos públicos que conforman la administración del Estado, deben manejar y cumplir, evitando ilegalidades.

**Descriptor:** Administración pública; administración de justicia; derecho administrativo. (Tesauro UNESCO).

## ABSTRACT

The general objective of this research was to legally analyze the Ecuadorian organic administrative code in the regulation of administrative silence. It was based on a quantitative, documentary-bibliographic perspective. This in view of the fact that from the documentary review and the study of the social reality observed, reflective conclusions have been inferred by the researcher, of the problematic raised. In this sense, the current regulations, theses and refereed works related to the subject under study were analyzed. It is concluded that the Ecuadorian State has its institutions and public bodies which have adequate administrative regulations that respond to their requirements and interests, placing the administered in a situation of disadvantage, discrepancy and legal uncertainty; in this sense the Administrative Organic Code institutes a single administrative guide, which all public bodies that make up the State administration, must manage and comply with, avoiding illegalities.

**Descriptors:** Public administration; administration of justice; administrative law. (UNESCO Thesaurus).

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

## INTRODUCCIÓN

El instrumento legal conformado por el Código Orgánico Administrativo constituye la herramienta que regulariza la actuación de la función administrativa de las entidades que constituye el sector gubernamental, al respecto Jarama Castillo, Vásquez Chávez y Durán Ocampo (2019) manifiestan:

Con este novedoso código la administración de justicia se dota de un sistema procesal moderno, de esta forma se libera de procedimientos tediosos y cansinos, que mantenían un sistema desidioso, injusto y corrupto que postergaba los litigios durante largo lapso. (p.317)

En este sentido, el derecho de los ciudadanos es plenamente establecido en la Constitución de la República que le permite manifestar y reclamar ante cualquier hecho administrativo en la cual se involucra la gestión administrativa y los empleados públicos. Al respecto, el siguiente articulado menciona las garantías de los ciudadanos, según la Constitución de la República del Ecuador. (2008):

Artículo. 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.

Queda demostrado el derecho de petición que los ciudadanos tienen en la república, en este orden de ideas el Código Orgánico Administrativo. (2017) tipifica lo siguiente:

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.

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

En este orden de ideas, según Chilán González. (2022, p.4) el acto administrativo contiene las siguientes características:

- Declaración: La declaración es de la administración pública mediante el acto del funcionario público.
- Unilateral: A diferencia de la mayoría de las relaciones jurídicas no requiere el consentimiento de quien la recibe. Ejemplo: El agente civil de tránsito no espera la aceptación de la citación de tránsito por parte del infractor, solo la confecciona e impone.
- Función Administrativa: Debe ser dictada en ejercicio de la función administrativa.
- Efectos Jurídicos: Crea, modifica o extingue derechos.
- Individual: El acto administrativo debe estar dirigido a un particular, es decir, a una persona o a un grupo determinado e individualizado de personas.

A su vez, podemos clasificar a los actos administrativos de la siguiente manera:

- Favorables: Son los actos administrativos a favor del administrado.
- Desfavorables: Crea, modifica o extingue derechos que causan una posición desfavorable al administrado.

En este orden de ideas, el acto administrativo dará origen a una serie de acciones que los ciudadanos podrán solicitar ante la administración en la cual la potestad la tiene la administración pública según el asunto producto de un procedimiento administrativo, en este sentido según Molina Mora, Zambrano Olvera y Ronquillo Riera. (2021):

Todo acto administrativo es producto de un procedimiento administrativo, el cual a su vez se origina por un derecho de petición, o por las actividades de la administración pública, ejercido por sus actuaciones, ya sea de oficio o por solicitud de parte interesada, y que no es más que la decisión que toma la Administración en un determinado asunto. (p.470)

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

Sin embargo, en muchas ocasiones estas peticiones no son atendidas o canalizadas lo que da origen al silencio administrativo, por lo tanto, se indica que el silencio administrativo se basa en un tipo determinado de aprobación o denegación implícita que surge de la ley, producto de la solicitud de un administrado, y que no demanda una contestación de manera expresa de la administración.

Es decir, se puede marcar que el silencio administrativo existe una manera de explorar y aseverar la correlación gobernador-administrado, estableciendo el derecho del extorno administrativa y posibilitar la exposición, trámite y resolución de un explícito pedido. El silencio administrativo bien puede definirse como la falta de respuesta de parte de la administración pública ante cualquier petición o solicitud realizada por las personas administradas quienes se encuentran ejerciendo su derecho constitucional de petición. (Laines Bravo et al, 2019, p.54).

Se puede decir al mismo tiempo, que el silencio administrativo como invención judicial mediante la cual se constituye un dispositivo legal automático naciente de la ley, no acepta prueba contradictoria, de derecho y por derecho, solo con la presencia de los requisitos señalados en la norma relacionados a los plazos y otros aspectos; y se discurra concluyentemente la contestación al administrado.

Dicho en otras palabras, se puede indicar que la inacción de la administración en relación a una petición ejecutada por el administrador, afina el silencio administrativo, promoviendo efectos favorables o desfavorables, según lo estipulado en la norma, al mismo tiempo el silencio sigue constituyendo una invención legal instituida por el orden legal para resguardar y ofrecer respuesta al administrado en relación a lo solicitado.

Por otro lado, de acuerdo a lo planteado por Flores Rivas. (2017) existe un tiempo para dar respuesta y canalizar la acción:

La caducidad es una vía de canalización de las relaciones jurídicas por cuanto, en virtud del interés general el ordenamiento jurídico, impone que tanto en el derecho público como en el derecho privado las acciones y recursos sean ejercidos dentro de un plazo concreto. (p.227)

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

Se plantea como objetivo general analizar jurídicamente el código orgánico administrativo ecuatoriano en la regulación del silencio administrativo.

## **METODOLOGÍA**

La presente investigación se apoya en la perspectiva cuantitativa, de tipo documental-bibliográfica. Esto en vista de que a partir de la revisión documental y el estudio de la realidad social observada se han logrado inferir conclusiones reflexivas por parte del investigador, de la problemática planteada. Según Baena (1985), la investigación documental es una técnica que consiste en la selección y compilación de información a través de la lectura y crítica de documentos y materiales bibliográficos, bibliotecas, bibliotecas de periódicos, centros de documentación e información. En este sentido se analizó la normativa vigente, tesis y trabajos arbitrados relacionados al tema en estudio.

## **RESULTADOS**

A continuación, se muestran los resultados obtenidos luego de la metodología planteada. En siguiente cuadro se muestra la relación del código orgánico administrativo ecuatoriano en la regulación del silencio administrativo.

### **Cuadro 1.**

El silencio administrativo y el Código Orgánico Administrativo.

|  |  |
|--|--|
| Código Orgánico Administrativo (2017). | 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.<br><br>Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe |
|--|--|

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

|  |   |
|--|---|
|  | <p>incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código.</p> <p>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.</p> <p>No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios inconvalidables, 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.</p> <p>Artículo. 208.- La falta de resolución en procedimientos de oficio. En el caso de procedimientos de oficio de los que pueda derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hayan comparecido deben entender estimadas sus pretensiones, por silencio administrativo.</p> <p>En los procedimientos en que la administración pública ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se produce la caducidad. En estos casos, la</p> |
|--|---|

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

|  |  |
|--|--|
|  | <p>resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones.</p> <p>Artículo. 209.- La falta de resolución en procedimientos promovidos por la persona interesada. En los procedimientos que hayan sido iniciados a solicitud de la persona interesada, para obtener autorizaciones administrativas expresamente previstas en el ordenamiento jurídico, transcurrido el plazo determinado para concluir el procedimiento administrativo sin que las administraciones públicas hayan dictado y notificado la resolución expresa, se entiende aprobada la solicitud de la persona interesada.</p> <p>Artículo. 306.- Para el ejercicio de las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente:</p> <p>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.</p> <p>Artículo. 307.- Prescripción. En el caso de las demandas presentadas ante las o los juzgadores de lo contencioso tributario y de lo contencioso administrativo o en aquellas materias especiales que según su legislación contemplen la prescripción del derecho de ejercer la acción, la o el juzgador deberá verificar que la demanda haya sido presentada dentro del término que la ley prevé de manera especial. En caso de que no sea</p> |
|--|--|

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
 José Enrique Chávez-Castillo

|  |  |
|--|--|
|  | presentada dentro de término, inadmitirá la demanda. |
|--|--|

**Fuente:** Código Orgánico Administrativo (2017).

Se puede observar la regulación del silencio administrativo establecido en el Código Orgánico Administrativo, que debe orientar el accionar y unificar las actuaciones administrativas y los procedimientos de la materia para garantizar los derechos constitucionales como el debido proceso y el derecho de petición de los ciudadanos. Además, es necesario desatacar que el silencio administrativo se clasifica en negativo o positivo, comportando o denegando el pedido por parte del administrado.

2). Continuado con los resultados obtenidos se describe en el cuadro 2 algunas investigaciones que dan soporte científico al desarrollo de la temática tratada en este artículo.

**Cuadro 2.**  
Trabajos investigativos.

| Autor(es)                  | Titulo   | Desarrollo  |
|----------------------------|--|---|
| Suntaxi Nicolalde. (2022). | El silencio administrativo como título de ejecución en la legislación ecuatoriana. | El objeto de verificar la efectividad del cambio normativo en relación a la ejecución del silencio administrativo en vía judicial, lo que resulta fundamental ya que por medio del estudio que se forje, se podrá establecer si la normativa inserta en el Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), permiten que la ejecución |

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>de silencio administrativo sea optimizada y ocasione celeridad procesal.</p> <p>En este sentido la Corte Nacional de Justicia ha manifestado en antecedentes jurisprudenciales:</p> <p>a) El silencio administrativo da origen a un presunto acto administrativo de contenido positivo;</p> <p>b) El acto presunto causa un derecho autónomo, independiente y en consecuencia una respuesta posterior fuera de plazo, no afecta el derecho que nació por el ministerio de la ley;</p> <p>c) La contestación extemporánea, negando el reclamo administrativo, no produce efectos jurídicos y no lesiona el derecho que fue originado por el ministerio de la ley;</p> <p>d) El derecho que se origina como consecuencia del silencio administrativo, da lugar a una acción de ejecución, no de conocimiento, ya que no se solicita el reconocimiento de un derecho, puesto que nació con el paso del tiempo, sin</p> |
|--|--|--|

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
 José Enrique Chávez-Castillo

|                            |  |   |
|----------------------------|--|---|
|                            |  | <p>embargo, produce la ejecución de dicho derecho.</p> <p>Es clave enfatizar en el desarrollo del procedimiento para llegar a la ejecución del silencio administrativo, al referirse a esto se sugiere proporcionar información a funcionarios públicos, abogados, administradores de justicia, puedan tener las herramientas textuales para entender y cumplir con un procedimiento ideal.</p>   |
| <p>León Yunga. (2020).</p> | <p>La inconstitucionalidad del silencio administrativo negativo en la interposición de un recurso extraordinario de revisión en el código orgánico administrativo.</p> | <p>A partir de la expedición del Código Orgánico Administrativo, texto normativo que surge con la finalidad de unificar y reglar la actuación de la Administración Pública dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, entre las tantas novedades que esta ley orgánica recoge, se encuentra notablemente la aparición del silencio administrativo negativo. Las recordadas normas que trataban de regular las actuaciones del poder público no contenían dentro de su texto, ni siquiera la posibilidad de imaginar que, la ley en algún</p> |

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>momento traería a instancias reales la aplicación del silencio administrativo negativo. Esta figura que obtiene su naturaleza jurídica a partir de la ley, ya que es ésta última la que instaura su validez, posee ciertos elementos que hacen que en su naturaleza y finalidad se vean vulnerados derechos y principios que todo ciudadano, más aún, en su calidad de administrado posee.</p> <p>El silencio administrativo positivo concibe que, a falta de respuesta por parte de la Administración Pública, por el plazo establecido, se entiende que la respuesta es estimatoria, por lo que, se estaría configurando como un verdadero acto administrativo presunto, en el que sin darle tanta vuelta a su concepto, nos advertimos que tiene como finalidad el amparar al administrado frente a una situación de desconocimiento e incertidumbre, ya que, esta falta de contestación de la administración ocasiona que el ciudadano.</p> |
|--|--|--|

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>Es evidente que en el silencio administrativo negativo no existe de por medio algún tipo de respuesta por parte de la administración, es decir, si no tenemos resolución alguna, que ya sea que dentro del recurso extraordinario de revisión nos admita o nos inadmita dicho recurso, o que su resolución sea favorable o desfavorable, causa una gran vulneración al debido proceso.</p> <p>El administrado no tiene porqué presumir cuál es la decisión que la administración desea adoptar, y tanto es así que, si observamos el surgimiento general de la figura del silencio administrativo, podremos notar que nace, gracias a la ley que le da su naturaleza jurídica, como un mecanismo de ayuda, ya que la inacción de la administración, inacción de su deber de contestar las peticiones del particular, no deben correr por cuenta del administrado.</p> |
|--|--|--|

**Elaboración:** Los autores.

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

## CONCLUSIONES

El Estado ecuatoriano cuenta con sus instituciones y órganos públicos los cuales poseen adecuados ordenamientos administrativos que dan respuesta a sus requerimientos e intereses, colocando en una situación de desventaja, discrepancia e incertidumbre jurídica a los administrados; en este sentido el Código Orgánico Administrativo instituye la una guía única administrativa, que todos los órganos públicos que conforman la administración del Estado, deben manejar y cumplir, para evitar ilegalidades y cautelar los derechos de la constitución y del procedimiento administrativo respectivamente.

## FINANCIAMIENTO

No monetario.

## AGRADECIMIENTO

A todos los agentes sociales involucrados en el desarrollo de la Investigación.

## REFERENCIAS CONSULTADAS

Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador, (2008). Constitución de la República del Ecuador. [Constitution of the Republic of Ecuador]. Montecristi. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Recuperado de <https://n9.cl/sia>

Asamblea Nacional República del Ecuador. (2017) Código Orgánico Administrativo. [Organic Administrative Code]. Suplemento del Registro Oficial 623, 21-I-2022. Recopilado de: <https://n9.cl/0jo2f>

Baena, G., (1985) Instrumentos de Investigación. [Research Instruments]. Editores Mexicanos Unidos, S.A. México

Chilán González, A. (2022) El Silencio Administrativo en el recurso extraordinario de revisión del Código Orgánico Administrativo. [Administrative Silence in the extraordinary appeal for review of the Administrative Organic Code]. Tesis de grado. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Recuperado de: <https://n9.cl/zjqy5>

Carlos Alberto Chavarría-Mendoza; Julia Raquel Morales-Loor; Luis Oliverio Cañarte-Mantuano  
José Enrique Chávez-Castillo

Flores Rivas, J. (2017). La caducidad de los actos administrativos. [The lapse of administrative acts]. *Revista de derecho (Valdivia)*, 30(2), 225-249. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502017000200010>

Jarama Castillo, Z. V., Vásquez Chávez, J. E., y Durán Ocampo, A. R. (2019). El principio de celeridad en el código orgánico general de procesos, consecuencias en la audiencia. [The principle of speed in the general organic code of processes, consequences in the audience.]. *Universidad y Sociedad*, 11(1), 314-323. Recuperado de: <https://n9.cl/o8nij>

Laines Bravo J., Macas Parrales, J. y Correa Calderón, J. (2019). Innovaciones del silencio administrativo en el Ecuador. [Innovations of silence procedure in Ecuador]. *Revista Sarance*, 43; 51 – 68. Recuperado de: <https://n9.cl/je4xs>

León Yunga, G. (2020) La inconstitucionalidad del silencio administrativo negativo en la interposición de un recurso extraordinario de revisión en el código orgánico administrativo. [The unconstitutionality of the negative administrative silence in the filing of an extraordinary appeal for review in the organic administrative code]. Tesis de Grado. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Recuperado de: <https://n9.cl/91noo>

Molina Mora, J. F., Zambrano Olvera, M. A., y Ronquillo Riera, O. I. (2021). La extinción del acto administrativo por nulidad absoluta como condición para la imposibilidad de su ejecutoriedad. [The extinction of the administrative act due to absolute nullity as a condition for the impossibility of its enforceability]. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(S2), 469- 476. Recuperado de: <https://n9.cl/26zcx>

Suntaxi Nicolalde, A. (2022) El silencio administrativo como título de ejecución en la legislación ecuatoriana. [Administrative silence as a title of execution under Ecuadorian legislation]. Tesis de Grado. Universidad Central del Ecuador. Quito. Recuperado de: <https://n9.cl/0kxqz>