

UCUENCA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Derecho, Mención Derecho Administrativo

El silencio administrativo positivo en el Ecuador: el acto administrativo presunto como garantía de los derechos del administrado, a partir de las reformas introducidas al Código Orgánico General de Procesos (COGEP)

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Magíster en Derecho, Mención Derecho Administrativo

Autora:

Johanna Piedad Torres Molina

CI: 0301620712

Correo electrónico: fiorellajoha_90@hotmail.com

Director:

Marlon Tiberio Torres Rodas

CI: 0301504643

Cuenca, Ecuador

13-enero-2023

Resumen:

El presente trabajo de investigación está enfocado en estudiar el silencio administrativo positivo en el Ecuador: el acto administrativo presunto como garantía de los derechos del administrado, a partir de las reformas introducidas al Código Orgánico General de Procesos el veintiséis de junio de 2019, las que reconocen a dicho acto como un título de ejecución. Para ello se ha trazado como objetivo general, determinar cómo opera la aplicación del mencionado acto administrativo como garantía de los derechos del administrado en la fase de ejecución a partir de las modificaciones referidas. En ese sentido, en la investigación se realiza un estudio de la doctrina del silencio administrativo y el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico nacional para la ejecución de esta clase de acto desde su concepto, elementos que lo componen y su validez. Igualmente, se revisa el procedimiento para ejecutar el acto administrativo presunto y se realiza un Derecho Comparado, a los efectos de conocer cómo se regula esta figura en otros países de la región como Colombia y Uruguay. De igual manera, se estudia mediante la academia, la jurisprudencia y a través de la aplicación de una encuesta, a abogados en libre ejercicio de la profesión, como se ejecuta el silencio administrativo actualmente en la fase de ejecución en el país. Este estudio se ha desarrollado desde una metodología de la investigación mixta y se concluye que las reformas introducidas por el COGEP, en la práctica no operan de forma positiva y, en consecuencia, no garantizan los derechos del administrado.

Palabras clave: Acto administrativo presunto. Administrado. Procedimiento de ejecución. Silencio administrativo.

Abstract:

The present research work is focused on studying the positive administrative silence in Ecuador: the presumed administrative act as a guarantee of the rights of the administered, based on the reforms introduced to the General Organic Code of Processes on June 26, 2019, which recognize said act as a title of execution. To this end, the general objective has been outlined, to determine how the application of the aforementioned administrative act operates as a guarantee of the rights of the administered in the execution phase from the aforementioned modifications. In this sense, in the investigation a study of the doctrine of administrative silence and the normative procedure for the execution of this class of act is carried out from its concept, elements that compose it and its validity. Likewise, the procedure to execute the presumed administrative act is reviewed and a Comparative Law is carried out, in order to know how this figure is regulated in other countries of the region such as Colombia and Uruguay. In the same way, it is studied through the academy, the jurisprudence and through the application of a survey, to lawyers in free exercise of the profession, how the administrative silence is currently executed in the execution phase in the country. This study has been developed from a mixed research methodology and it is concluded that the reforms introduced by the COGEP, in practice do not operate positively and, consequently, do not guarantee the rights of the administered.

Keywords: Presumed administrative act. Administered. Enforcement procedure. Administrative silence.

Índice

Resumen:.....	2
Abstract:	3
Cláusula de Propiedad Intelectual.....	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO PRIMERO	13
CONCEPTUALIZACIÓN PREVIA	13
1.1 Concepto de Acto Administrativo Presunto.....	14
1.2 Elementos y Validez del Acto Administrativo Presunto.....	18
1.3 Concepto de Ejecución.....	22
CAPÍTULO SEGUNDO.....	28
EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO PRESUNTO EN EL ECUADOR	28
2.1. Una mirada histórica a la definición y ejecución del Acto presunto por silencio administrativo en el Ecuador.....	28
2.2. La ejecución del acto presunto por silencio administrativo en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP)	32
2.3. La ejecución del acto presunto por silencio administrativo en el Derecho Comparado.	40
2.3.1 República de Colombia.	40
2.3.2 República de Uruguay.	43
CAPÍTULO TERCERO.....	48

LA EJECUCIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS DEL ADMINISTRADO EN LA FASE DE EJECUCIÓN DESDE VARIAS PRESPECTIVAS JURÍDICAS	48
3.1. La Ejecución Del Silencio Administrativo Presunto desde la academia	48
3.2. La Ejecución Del Silencio Administrativo Presunto desde la mirada de la jurisprudencia.	57
3.3. La Ejecución del Silencio Administrativo Presunto desde la mirada de los Abogados	68
CONCLUSIONES	79
RECOMENDACIONES	81
BIBLIOGRAFÍA	82

Índice de Tablas

Tabla 1. Respuesta a la pregunta No 1 de la encuesta.	69
Tabla 2 Respuesta a la pregunta No 2 de la encuesta.	70
Tabla 3 Respuesta a la pregunta No 3 de la encuesta.	72
Tabla 4 Respuesta a la pregunta No 4 de la encuesta.	74
Tabla 5 Respuesta a la pregunta No 5 de la encuesta.	75
Tabla 6 Respuesta a la pregunta No 6 de la encuesta.	77

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 1 de la encuesta.	69
Gráfico 2 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 2 de la encuesta.	71
Gráfico 3 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 3 de la encuesta.	73
Gráfico 4 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 4 de la encuesta.	75
Gráfico 5 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 5 de la encuesta.	76
Gráfico 6 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 6 de la encuesta.	78

Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

Johanna Piedad Torres Molina, en calidad de autora y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación “El silencio administrativo positivo en el Ecuador: el acto administrativo presunto como garantía de los derechos del administrado, a partir de las reformas introducidas al Código Orgánico General de Procesos (COGEP)”, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 13 de enero de 2023



Johanna Piedad Torres Molina
C.I: 0301620712

Cláusula de Propiedad Intelectual

Johanna Piedad Torres Molina en calidad de autora del trabajo de titulación “El silencio administrativo positivo en el Ecuador: el acto administrativo presunto como garantía de los derechos del administrado, a partir de las reformas introducidas al Código Orgánico General de Procesos (COGEP)”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 13 de enero de 2023



Johanna Piedad Torres Molina

C.I: 0301620712

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo a mi familia, especialmente a mis padres, por ser artífices de mi realización profesional.

A mi esposo por ser mi motivación diaria para alcanzar mis objetivos.

A Pukita por acompañarme en mis jornadas de estudio.

AGRADECIMIENTOS

A mi padre Milton, por su incansable apoyo durante toda mi vida estudiantil, tanto de pregrado y posgrado.

Al Dr. Tiberio Torres Rodas, por su consideración y estima durante toda la dirección del presente trabajo.

INTRODUCCIÓN

La introducción de reformas al Código Orgánico General de Procesos (COGEP), dirigidas a la figura del silencio administrativo, realizada en el año 2019, reconocen al acto administrativo presunto dentro de los títulos de ejecución, esto enfocado en que opere como garantía de los derechos del administrados. Esta investigación está dirigida a estudiar el particular antes referido. Para desarrollar esta temática se ha trazado como objetivo general, determinar cómo opera la aplicación del acto administrativo presunto como garantía de los derechos del administrado en la fase de ejecución de acuerdo con la reforma mencionada.

Igualmente se han formulado como objetivos específicos de este estudio los siguientes: analizar la doctrina del silencio administrativo y el procedimiento normativo para la ejecución del acto administrativo presunto en el Ecuador; evidenciar el nivel de aceptación de los operadores de justicia y academia de las reformas introducidas al COGEP y determinar las consecuencias de las modificaciones respecto a la ejecución del acto administrativo presunto como garantía de los derechos del administrado.

Con la finalidad de cumplir con los objetivos antes planteados, el trabajo está estructurado en tres partes. En el Capítulo primero, se realiza una conceptualización previa, a partir de la definición del acto administrativo presunto, los elementos que lo componen y su validez, al igual que se estudia desde la doctrina el concepto de ejecución.

En ese orden, el segundo Capítulo se dirige a la revisión del procedimiento de ejecución del acto administrativo presunto en el Ecuador. Para ello se examina desde la historia la definición y ejecución del acto administrativo presunto por silencio administrativo en el país. También se

estudia la ejecución de dicho acto por silencio administrativo en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y se realiza un Derecho Comparado sobre el tema, donde se examina la regulación jurídica de esta figura en Colombia y Uruguay.

Por otro lado, el tercer Capítulo, está dedicado a la revisión de la ejecución del silencio administrativo como garantía de los derechos del administrado en la fase de ejecución desde varias perspectivas jurídicas. Para ello se revisan los criterios de la academia sobre el tema de estudio. Igualmente se estudia la jurisprudencia, a partir del procedimiento aplicado a casos tramitados por los seis Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. Finalmente se obtiene la opinión de los abogados sobre el tema de estudio, a partir de los resultados de una encuesta aplicada a una muestra de 152 abogados en libre ejercicio. Todas las perspectivas mencionadas permiten evidenciar como operan las modificaciones introducidas por el COGEP al silencio administrativo.

Esta investigación se desarrolló mediante una metodología de investigación de carácter mixto, donde se conjuga el estudio cualitativo con el cuantitativo, específicamente, a través del empleo de la encuesta como instrumento de recolección de información. En ella se aplican técnicas como la bibliográfica documental y medidas como: la exegético, el derecho comparado, el inductivo, deductivo y otros. Su aplicación permitió arribar a conclusiones certeras sobre esta temática, entre ellas a que no existe garantía de los derechos del administrado, de la manera en que opera la aplicación del acto administrativo presunto en la fase de ejecución por silencio administrativo.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTUALIZACIÓN PREVIA

La génesis del acto administrativo es, en criterio de García de Enterría (2017), netamente procesal y no goza de una definición aceptada pacíficamente por la doctrina. Béjar y Salazar (2018) consideran que el acto administrativo es aquella manifestación de voluntad, emitida por la administración pública, en el ejercicio de sus funciones, con el objetivo de provocar efectos jurídicos inmediatos en un individuo. Ortega (2018) precisa que esos efectos jurídicos pueden consistir en la creación, modificación o extinción de derechos respecto a uno o varios administrados.

En este contexto, el artículo 65 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva del Ecuador (2002), reconoce como acto administrativo a toda manifestación de voluntad emitida en virtud de una facultad administrativa, con trascendencia jurídica directa a los individuos.

Por su parte, el Código Orgánico Administrativo del Ecuador, COA, (2017) define en el artículo 98 el acto administrativo como toda emisión de voluntad, dictada de manera unilateral, por cualquier ente representativo de la función administrativa, en el ejercicio de sus funciones. Los efectos jurídicos de esa manifestación de voluntad serán directos, se agotarán con su cumplimiento y podrán ser de carácter general o individual

Los actos administrativos pueden clasificarse, en atención a su forma de manifestación, en actos expresos o tácitos. Los actos expresos son aquellos en que la manifestación de voluntad se exterioriza, se pronuncia en forma directa, bien sea de manera escrita u oral. Los actos tácitos, por el contrario, se producen cuando la administración no responde a la petición o a la demanda presentada, en el tiempo establecido para ello, y a esta inacción la propia norma le otorga un

significado respecto a la petición formulada, que puede ser positivo o negativo (Comadira, 2018). Es así, que a esa respuesta que se encuentra en la norma ante la inacción de la administración, se la reconoce como acto administrativo presunto.

1.1 Concepto de Acto Administrativo Presunto.

Para revisar el acto administrativo presunto, Cudolá (2016) explica que este, es la consecuencia del incumplimiento de la administración respecto de las facultades recibidas; el acto administrativo presunto es la consecuencia de la omisión del ejercicio de esas funciones. Villalba (2017) afirma que el acto presunto guarda la misma autenticidad y eficacia que la resolución expresa emitida por la autoridad competente.

En ese mismo orden, Alvarado (2021) considera que el silencio administrativo constituye una presunción legal, que se convierte en orden. Es el efecto jurídico que la normativa atribuye a la inexistencia de voluntad expresa de la administración.

El silencio administrativo constituye una ficción jurídica dirigida a suplir la inactividad de la administración, en una situación en la que estaba obligada a responder. La norma puede prever la aceptación o denegación de la petición formulada, según sea el caso.

En este contexto, resulta importante precisar que se han reconocido dos matices en la inacción de la administración, una formal, que da lugar al acto administrativo presunto y que se genera por la inexistencia de respuesta ante una petición recibida y otro material, relacionada con el incumplimiento de las obligaciones prestacionales impuestas a la administración, fuera de los procedimientos administrativos como, por ejemplo, la emisión de un Reglamento (Gasnell, 2015).

La inacción de carácter material de la administración se manifiesta cuando el ente público no cumple la obligación a que estaba compelida por el ordenamiento jurídico o por autoridad

competente, en perjuicio de intereses individuales o colectivos de los administrados. Por ambos tipos de inacción debe exigírsele responsabilidad por daños y perjuicios (Gasnell, 2015).

El reconocimiento del significado del silencio administrativo cumple, en criterio de Villabalba (2017), tres funciones:

a) De garante: Es una figura jurídica creada para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos que, de otro modo, quedarían paralizados durante todo el tiempo que pudiera tardar la administración en dar respuesta a la petición efectuada. Constituye un amparo del administrado frente al incumplimiento administrativo de sus obligaciones de resolver.

b) De punición: En tanto es el merecido que recibe la administración por la falta de diligencia y de cumplimiento de los procedimientos, términos y responsabilidades relacionadas con las peticiones recibas. Asumir una posición de inacción no constituye una prerrogativa de la administración, por lo tanto, la consecuencia de ello tiene que resultar en su perjuicio. El más importante es la imposibilidad de oponerse al resultado previsto en ley.

c) De control: se refiere a la revisión que efectuarán, posteriormente, los otros órganos administrativos e instancias superiores relacionadas o no con el asunto respecto el cual guardó silencio.

Sin embargo, no toda la doctrina se muestra de acuerdo en reconocer al silencio administrativo como generador de un acto administrativo presunto. Afirman los discrepantes que, si se reconoce la declaración de voluntad, como uno de los elementos que configuran el acto administrativo, pues resulta imposible que el silencio produzca un acto administrativo, en tanto lo que sucede es,

precisamente, que no se emite voluntad alguna. En consecuencia, se afirma que lo que se configura es un hecho administrativo (Penagos, 2015).

En igual sentido se expresan Moreno y Massó (2017), argumentando el autor que el silencio administrativo se aleja totalmente de la vocación de servicio que debe caracterizar a la administración, en tanto lo que ocurre es una abstención de la obligación de decidir sobre determinado asunto. Ante esta situación, la ley prevé una consecuencia jurídica que puede ser positiva o negativa, por tanto, no es la voluntad de la administración la que se ejecutará, sino la de la ley.

En este mismo sentido se expresa Benalcázar (2017), quien afirma que la ausencia de voluntad de la administración no permite reconocer el acto administrativo presunto como un acto de la administración, en tanto constituye un no hacer, cuya intención no puede deducirse con certeza. El acto administrativo es un acto jurídico dirigido expresamente a producir determinados efectos jurídicos concretos, en contraste con el silencio administrativo que resulta vago e impreciso. Concluye el especialista que el silencio administrativo constituye un hecho administrativo, al que la ley le otorga determinados efectos jurídicos.

Fundamentar la filiación a un criterio u otro desviaría, injustificadamente el análisis de los objetivos trazados en este trabajo. Por tal razón, se sigue la postura asumida por el COA (2017), que reconoce como acto administrativo presunto al resultante del silencio administrativo (artículo 207).

De igual manera, se afilia este trabajo al criterio de Aguado (2017) cuando afirma que el hecho de que la ley solucione, de alguna manera, la inactividad de la administración, no significa que la mora en su actuación sea convalidada. Ignorar la solicitud formulada por el administrado, implica

una violación de su derecho constitucional de petición y una infracción de las reglas elementales de la correcta administración.

Cuando la administración no cumple con sus responsabilidades, como, por ejemplo, con los plazos establecidos para dar respuesta a las solicitudes recibidas, no solo está dejando de ejercer sus funciones, también se está situando fuera de Ley. El ejercicio de las facultades de la función pública constituye un servicio a la comunidad, por tanto, su correcto desempeño no es opcional, en una obligación (Aguado, 2017).

El Código Orgánico Administrativo ecuatoriano, concede al silencio administrativo un efecto positivo. Sin embargo, en la doctrina se reconoce también el efecto negativo del silencio administrativo. Benalcázar (2017) explica que el resultado negativo o positivo del silencio, es decir, la desestimación o aceptación del pedido, como consecuencia del silencio administrativo, depende de la previsión que se haya realizado en la normativa legal

El acto administrativo presunto de carácter negativo constituye un mecanismo de gestión de los administrados, en tanto les permite el acceso a los recursos legales de impugnación que resulten procedentes (Villanueva, 2016). El proceso contencioso administrativo fue concebido para la impugnación y debate de actos previos, reconociendo como paso previo a la vía judicial, el agotamiento de la vía administrativa. En ese sentido, la consecuencia negativa del silencio administrativo, impide que la administración obstaculice indefinidamente el control judicial que significa la impugnación de la decisión administrativa, en sede judicial (Benalcázar, 2017).

En este contexto, puede afirmarse que la consecuencia negativa del silencio administrativo, comprende una ficción jurídica, cuyos efectos se exigen en el ámbito procesal. Constituye la manera en que el ordenamiento jurídico resuelve la inacción de la administración, sin incorporar

cambio alguno en la situación material, sustantiva, del solicitante, otorgándole la posibilidad de continuar exigiendo el derecho que, considera, le asiste (Benalcázar, 2017).

1.2 Elementos y Validez del Acto Administrativo Presunto.

El Código Orgánico Administrativo (2017) considera que los elementos del acto administrativo son: la competencia, el objeto, la voluntad, el procedimiento y la motivación (artículo 99). Esta última, se encuentra regulada, de manera detallada, en el artículo 100 del propio cuerpo legal, que ordena la incorporación al acto de las disposiciones y principios jurídicos aplicados; la calificación de los hechos y las evidencias que lo fundamentan, así como la relación causal entre unos y otros.

En este contexto, Benalcázar señala (2017) la impugnabilidad de los actos administrativos como una de sus características más importantes. La existencia de un ámbito de acción exclusiva de la administración, ajena de la intervención de otros órganos públicos, condiciona la imperiosa necesidad de establecer los mecanismos legales que permitan oponerse a sus decisiones. El reconocimiento legal de los actos administrativos presuntos, como consecuencia de la inacción de la administración, es uno de ellos.

La validez del acto administrativo presunto es reconocida por Arzo (2019), quien afirma que el ciudadano no necesita acudir a los órganos de justicia para validar la legitimidad del acto, siendo suficiente con demostrar el silencio producido por la administración. El acto presunto que se desgrana de ese silencio se encuentra dotado de ejecutividad y ejecutoriedad, en tanto cuenta con toda la capacidad de provocar efectos jurídicos.

Esta afirmación resulta un tanto imprecisa, en tanto no todo silencio administrativo resulta directamente ejecutable, ello dependerá de que no existan razones para considerar al acto nulo, como consecuencia de la infracción de determinados requisitos. Siendo improcedente, por

ejemplo, ejecutar un acto que vaya en contra del ordenamiento jurídico, aunque resulte del silencio administrativo.

Reconociendo el acto administrativo presunto, como un tipo de acto de tal categoría, es posible analizar sus elementos, en correspondencia con aquellos descritos por la doctrina respecto a los actos administrativos expresos. En ese sentido, Cassagne (2021) considera que los elementos del acto administrativo son: la competencia, el objeto, la voluntad y la forma.

Resulta evidente que la forma y la voluntad no podrán constituir elementos, teniendo en cuenta las características del acto administrativo presunto. El análisis se centrará entonces, en la competencia y el objeto. No existe otra manera de determinar ambos elementos, que examinando el escrito de petición del administrado. Recordando que el acto administrativo presunto, es aquel que se produce, como consecuencia de la inacción de la administración, frente a una petición de los administrados, resulta que la competencia y el objeto del acto la habrá determinado el individuo al momento de redactar y presentar su solicitud ante el ente público.

En este sentido, Cassagne (2021) expone que la competencia administrativa abarca las atribuciones y facultades que la legislación otorga a un determinado órgano, para que actúe en nombre de la administración. Esas atribuciones son ejercidas por un individuo, denominado servidor público, quien tendrá que ajustarse, estrictamente, a los límites impuestos al poder recibido. Estos límites obedecen a razones de territoriales, temporales y de jerarquía del órgano o del servidor público con respecto al asunto de que se trate.

En ese mismo orden, García -Trevijano (2016) señala que la competencia es improrrogable e irrenunciable, a excepción de los supuestos de delegación previstos en las normativas de rigor. Así mismo la competencia depende, también, de la investidura del servidor público, según las

formalidades dispuestas en la Ley que, generalmente, abarcan el nombramiento y la toma de posesión.

El derecho de petición, al mismo tiempo que resulta ampliamente reconocido en las legislaciones nacionales, carece de formalidades para su ejercicio. Las solicitudes hechas a la administración, en el caso de los actos administrativos presuntos por silencio administrativo se tratan, por regla general, de peticiones formuladas fuera de procedimientos jurídicos, en tanto estos gozan de recursos procesales (Alvarado & Pérez, 2021). Aunque existen excepciones como, por ejemplo, la negativa de admisión del recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 233 del COA (2017) ecuatoriano, transcurridos 20 días de su interposición, sin haber recibido respuesta.

En este contexto, Ortega (2018) define a la petición como una solicitud, formulada por escrito a la administración, a través de la cual se formulan quejas o reclamos. Es de entenderse que, en el caso que nos ocupa, por razones obvias, la petición debe formularse por escrito. Si se pretende aseverar que ha transcurrido el plazo establecido en la Ley para recibir la respuesta de la administración, entonces resulta imprescindible acreditar el momento de presentación de la solicitud. Por otra parte, no existiendo declaración administrativa alguna, el objeto del acto administrativo presunto, sólo podrá determinarse de la solicitud formulada.

El objeto del acto administrativo es la decisión concreta, la finalidad que pretende la administración con el dictamen o legitimación incorporados a la declaración de voluntad. Es el fondo del asunto, aquello que se prohíbe, autoriza, ordena o declara. Este objeto ha de ser cierto y posible, tanto desde el punto de vista material como jurídico.

En este sentido, se esgrime como ejemplo la imposibilidad material de demoler una construcción inexistente o de rescindir una concesión extinguida por el vencimiento del tiempo

por el que fue otorgada. Asimismo, se afirma que, en el objeto del acto administrativo se incluyen los hechos que lo suscitan, las circunstancias que lo rodean y la normativa jurídica aplicable (Comadira, 2018).

Por tanto, que el objeto del acto administrativo presunto resulte correcto y ajustado a derecho, dependerá de la descripción realizada por el peticionario del hecho que motiva la solicitud, sus antecedentes, las circunstancias que lo rodean, la regulación jurídica aplicable y la pretensión concreta que formule.

Alvarado y Pérez (2021) suman a estos requisitos la licitud. Afirmando que el petitorio presentado a la autoridad competente ha de ser lícito, impidiendo así que se obtengan, por la vía del silencio administrativo derechos o prerrogativas no permitidas por el ordenamiento jurídico. El solicitante no recibirá más de lo que la ley permite, porque el silencio administrativo no convalida la ausencia de requisitos exigidos en la norma.

Con respecto a este tema García de Enterría (2017) advierte que resulta improcedente el efecto positivo del silencio administrativo cuando la pretensión se contrapone a la Ley. El acto administrativo presunto, de carácter estimatorio es, en definitiva, una ficción legal creada para proteger a los particulares de la ineficiencia de la administración, siendo incoherente, por tanto, que se pretenda reconocer en ello, una manera de violentar la propia ley.

En este sentido, resulta trascendente las características de la persona que ejerza el derecho de petición, en tanto debe acreditar el interés legítimo o la titularidad del derecho que reclama. El acto administrativo, por definición, no produce efectos jurídicos respecto a terceros, solo a aquellos involucrados directamente con el objeto del acto. En consecuencia, si la petición no es formulada por la persona correcta, el acto administrativo presunto resultaría nulo, al carecer de las persona legitimada para promoverlo.

Como puede observarse, el silencio administrativo genera un acto administrativo presunto, que puede entenderse como estimatorio o denegatorio de la solicitud presentada. La capacidad del acto administrativo presunto de resolver el fondo del asunto, al igual que el acto administrativo expreso, depende de la calidad de la petición presentada, en tanto los elementos volitivos y de forma, presentes en este último, y que permiten motivar el acto.

Los elementos del acto administrativo presunto son: el objeto y la competencia, razón por la cual, la incorporación correcta de todos los requisitos anteriormente expuestos, así como la presentación de la solicitud, por escrito, ante la administración competente para conocer del asunto, garantizará la validez del acto administrativo presunto y, en consecuencia, la posibilidad promover su ejecución.

1.3 Concepto de Ejecución.

El proceso de ejecución es entendido como aquel mediante el cual se pretende un cambio en la realidad objetiva, a fin de ajustarla a las disposiciones contenidas en un documento legal, denominado: título de ejecución (Bahamonde, 2018). La pretensión del demandante se encuentra perfectamente descrita en el título que esgrime, que no ha sido cumplimentada, de manera voluntaria, por el obligado. Razón por la cual se invoca la intervención de la fuerza coercitiva del Estado, en un primer momento y, en un segundo momento, de ser necesaria, coactiva (Hechandía, 2017).

En este sentido, Montero (2019) advierte que, en muchas ocasiones, sobre todo en materia civil, la sentencia declara un derecho que requiere para su materialización del proceso ejecutivo. No obstante, se reconocen un conjunto de títulos ejecutivos extrajudiciales, a los que el ordenamiento jurídico les otorga los mismos efectos que las sentencias, como por ejemplo los laudos arbitrales y los acuerdos en el contexto de una mediación.

En este orden, resulta necesario distinguir entre proceso de ejecución y juicio ejecutivo. En sentido general, la doctrina considera que el juicio ejecutivo es aquel que persigue materializar la obligación declarada en un documento que cuenta con la posibilidad de ser ejecutado. El juicio ejecutivo pretende una acción efectiva del juez, en el sentido de llevar a vías de hecho, el derecho plasmado en el título ejecutivo, modificando así la relación existente entre las partes (Guasp & Aragoneses, 2016).

La diferencia fundamental que se señala con respecto al juicio de conocimiento es que, en este último, el juez, mediante un proceso ordinario, escucha y examina las alegaciones contrapuestas entre las partes, para luego emitir su criterio respecto al tema en debate. Mientras que en el proceso de ejecución no se permiten alegaciones, excepto determinados supuestos, en tanto sólo se pretende que el juez actúe, modificando la realidad, en atención a las disposiciones del título presentado. En decir, en el proceso de conocimiento el juez declara la existencia o no de un derecho, en el proceso de ejecución, se pretende la materialización de ese derecho.

Los juicios ejecutivos son definidos por Caravantes (2019) como aquellos en los que se pretende convertir en realidad las disposiciones realizadas por una autoridad. No obstante, cada legislación emite su propia definición, en correspondencia con el criterio doctrinal al que se afilien sus legisladores. Para Palacios (2022), el juicio ejecutivo constituye un proceso sumario especial, dirigido a cumplir una obligación demostrada en un documento que puede ser extrajudicial, pero siempre tendrán que estar revestidos de la autenticidad que la Ley les exige.

Para el tratadista español Gimeno (2016) el proceso ejecutivo es declarativo, especial y sumario. Persigue la formación efectiva de un derecho reconocido en un título, que constituye un documento privilegiado por contar con formalidades y requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico. Este título presupone la existencia de un deber válido y correctamente instituido.

El propio autor asevera que el juicio ejecutivo posee una fase de presentación en la que se delimitan los mecanismos de ataques y defensas y, muy en especial, los elementos relacionados con la presencia de la cosa juzgada. En su criterio, esta fase, por pequeña que sea desvirtúa el juicio ejecutivo, dotándolo de elementos del juicio de conocimiento (Gimeno, 2016).

Finalmente, Casarino (2017) explica que el juicio ejecutivo es un proceso contencioso que puede revestir las características de aplicación especial o general; cuenta con una tramitación propia, por medio de la que se invoca el acatamiento forzado de un deber reconocido en un título legítimo e indubitado. En tal sentido, es un procedimiento extraordinario, en tanto se diferencia del ordinario, de aplicación común; es un procedimiento compulsivo, que se fundamenta en una obligación preexistente y probada.

Palacio (2022) y Casarino (2017) coinciden en las características generales el proceso ejecutivo. Ellas son:

- a) Constituye un procedimiento especial, en tanto su tramitación difiere del ordinario, común.
- b) Debe instituirse como un proceso sumario, en tanto el examen del órgano jurisdiccional debe limitarse, estrictamente, a la ejecución de lo dispuesto en el título ejecutivo, sin poder cuestionar la procedencia o no del derecho reconocido.
- c) Su objeto es la conversión de la situación jurídica existente a las disposiciones del título, de manera tal que la realidad de las partes ha de ser diferente al final del proceso, en tanto una tuvo que cumplir con la obligación que tenía (demandado) y la otra disfruta, materialmente, del derecho reconocido (demandante).

d) Reviste un carácter sustitutivo, en tanto el juez ordena la ejecución de la conducta que le corresponde al demandado, en los mismos términos dispuestos. Por ejemplo, ejecutando los actos dispositivos sobre patrimonios y recursos financieros.

e) El proceso puede terminar sin la ejecución total de las obligaciones reconocidas en el título, por imposibilidad real de cumplimiento, como por ejemplo la inexistencia de bienes para ejecutar.

Como puede deducirse de los argumentos anteriormente expuestos, la pretensión concreta que se persigue en todo proceso de ejecución es la materialización de un derecho. Ello dependerá, también, del cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos de la pretensión que, en criterio de Guasp y Aragonese (2016) son los siguientes:

a) Para que la pretensión resulte posible, la solicitud de ejecución tiene que ser presentada ante el órgano jurisdiccional competente, tanto por razón de materia como de territorio.

b) Las partes del proceso han de ser correctamente identificadas. Es decir, la parte demandante sólo podrá ser ejercida por el titular del derecho que se invoca o su representante legal, dado el caso; la parte demanda sólo podrá ser cubierta por el obligado en el título ejecutivo, que podrá asistir también auxiliado de un representante legal.

Sin embargo, Montero, Gómez y Varona (2019) advierten que existen casos en los que el interés legítimo en el proceso le corresponde a personas no contempladas inicialmente en el título ejecutivo, como es el caso de los herederos y otros tipos de cesionarios. Muchos de los títulos ejecutivos son, por su propia naturaleza, transferibles, endosables, al formar parte en las relaciones comerciales habituales.

Resulta muy importante otorgar especial cuidado a este último aspecto, en cuanto no puede desvirtuarse el juicio de ejecución y convertirse en uno de conocimiento, al intentar impugnar la legitimidad de los intervinientes en el proceso. Es el propio instrumento ejecutivo que se presenta el que determina las partes, en virtud de los endosos o trasposos que haya sufrido, con independencia de las personas que hayan iniciado la relación jurídica documentada (Palacio, 2022).

c) La pretensión ha de ser posible e idónea. Refieren los autores que este requisito es característico de los procesos de ejecución en los que se persigue la expropiación, aunque también puede apreciarse en otros. La posibilidad de la ejecución no está referida a la capacidad económica del obligado de cumplir el mandato, sino a la capacidad jurídica de éste, en cuanto a ser sujeto de derechos. La idoneidad se refiere a la aptitud de la pretensión esgrimida de cumplir la obligación dispuesta en el título, por ejemplo, no se podría pretender un embargo de bienes, cuando el título reconoce una obligación de hacer.

d) La pretensión tiene que estar fundada en una causa jurídica, es decir, en un título ejecutivo.

En este contexto, el título ejecutivo es la declaración oficial, a la que el ordenamiento jurídico reconoce suficiente entidad como para constituirse en el fundamento legal de un proceso ejecutivo. Es el documento que acredita, de manera indubitada, la existencia de un derecho, cuyo ejercicio puede exigirse de forma forzosa, en virtud de la solemnidad que la Ley reconoce al referido documento (Casarino, 2017).

El título de ejecución se caracteriza por ser suficiente para proceder a la ejecución inmediata y sin otro trámite, prueba o procedimiento judicial. El mandato en él contenido ha de ser claro, preciso y de plazo vencido. De estar sujeto a una condición, ésta debe estar cumplida. Si la

obligación consiste en la entrega de dinero, debe declararse su liquidez y estar determinada o debe aportarse la manera de calcularla, mediante una operación matemática simple (Bahamonde, 2018).

No deben confundirse los títulos de ejecución con los títulos ejecutivos. Los primeros, como ya se ha referido, son aquellos que resultan suficientes para proceder, directamente a la ejecución, mientras que los títulos ejecutivos necesitan de un proceso que, generalmente es sumario, para que el juez declare la existencia del derecho reconocido en el título, para luego proceder a su ejecución (Guasp & Aragonese, 2016).

En resumen, puede afirmarse que el proceso de ejecución es aquel mediante el que se pretende convertir en realidad un derecho reconocido por un instrumento reconocido por la legislación, ante el incumplimiento del obligado a satisfacerlo. La obligación que comprende el derecho debe estar vencida y perfectamente precisada en el título que se presenta, que puede ser de ejecución (si no requiere otro trámite, como puede ser un cheque o una resolución judicial) o ejecutivo, si resulta necesario efectuar determinados trámites procesales antes de ser materializado reconocidos como juicios ejecutivos.

Los juicios de ejecución corresponden a la esfera contenciosa, cuentan con procedimientos especiales, generalmente, sumarios, en los que el análisis estará estrictamente ajustado a la ejecutoriedad de la obligación, sin permitir cuestionar ningún otro elemento. La procedencia de la ejecución dependerá del cumplimiento de los requisitos establecidos como la correcta identificación de las partes y la pertinencia de la pretensión, entendido ello como el vencimiento del plazo para cubrir la obligación, la posibilidad de su cumplimiento, la idoneidad del título presentado.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO PRESUNTO EN EL ECUADOR

2.1. Una mirada histórica a la definición y ejecución del Acto presunto por silencio administrativo en el Ecuador.

El silencio administrativo es regulado en la legislación ecuatoriana, desde el año 1945, en que la Ley del Régimen Político y Administrativo de la República reconocía la respuesta negativa, ante la inexistencia de respuesta administrativa. En ese mismo sentido negativo, fue reconocido el acto presunto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1968 y en la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1979 (Valdivieso, 2022).

La Ley de Modernización del Estado (1993), derogada por el Código Orgánico Administrativo, fue la primera norma jurídica ecuatoriana que reconoció, como regla general, el carácter positivo del acto administrativo presunto como consecuencia del silencio administrativo. Esta norma exigía, en su artículo 28, la presentación de un documento que acreditara el vencimiento del plazo establecido en Ley para recibir la respuesta de la administración.

Cumplir ese requisito resultaba en extremo difícil, en tanto esa constancia debía ser emitida por el propio funcionario que no había cumplido con su responsabilidad administrativa de responder. Muy poco probable resultaba, entonces, que emitiera ese documento que, por demás, constituía una confesión de ineficiencia y mala práctica (Moreta, 2019).

Esa situación generó un grupo de contradicciones en la práctica jurídica, incluso en la jurisprudencia ecuatoriana que, finalmente llegó a reconocer la respuesta favorable al administrado, siempre que su petición careciera totalmente de vicios. Se entiende que esa posición doctrinal y jurídica obedece al criterio de que la inactividad de la administración no puede ser una

justificación para que los administrados sean despojados de sus derechos legítimos (Alvarado & Pérez, 2021).

No obstante, lograr la ejecución de ese derecho o de esa respuesta positiva que se obtenía como consecuencia del silencio administrativo, resultaba sumamente complicada y extendida en el tiempo. La Corte Suprema de Justicia reconoció que si el individuo solicitaba la certificación de plazo vencido y la administración no se la entregaba (como era lo más habitual), debía entonces iniciar un proceso judicial ejecutivo. De no haber solicitado la mencionada certificación, se iniciaría un proceso de conocimiento, con el objetivo de determinar si el sujeto tenía derecho a la petición ignorada por el ente administrativo (Moreta, 2019).

Este engorroso procedimiento resultó eliminado con la promulgación del Código Orgánico Administrativo y las consecuentes modificaciones incorporadas al Código Orgánico General de Procesos. El reconocimiento del acto presunto como consecuencia del silencio administrativo, parte del derecho de petición del individuo y de la obligación de la administración de responder.

El derecho de petición del administrado es reconocido por la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 66.23 como la posibilidad de todos los individuos de presentar quejas y solicitudes a las autoridades y recibir de estas respuestas, debidamente motivadas. Aclara la Carta Magna que las solicitudes han de ser individuales, excluyéndose la posibilidad de presentarlas a nombre del pueblo ecuatoriano

Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador (2011) reconoce el derecho de petición como uno de los derechos fundamentales, que incluyen en sí mismo los derechos a la información, a participar en la vida política del país y a expresarse libremente. El fundamento de ese derecho deviene de la obligación de la administración de responder, de manera oportuna y expedita a cualquier solicitud recibida de la población.

En ese contexto, la Corte Constitucional ha determinado

que la respuesta otorgada deberá pronunciarse sobre todos los aspectos invocados en la petición, de manera clara y precisa. Advirtiendo que la obligación de responder no implica, en modo alguno, el compromiso de hacerlo de forma positiva (Sentencia No. 035-11-SEP-CC, 2011).

Al respecto, Moreta (2019) señala las dos características esenciales del derecho de petición en el Ecuador: el hecho de que se garantiza únicamente a las personas físicas, no a las entidades públicas y la necesidad de la motivación en la respuesta recibida.

La motivación de las resoluciones de los entes del poder público, también reviste rango constitucional en el Ecuador, disponiéndose en el artículo 76.7 l), como una de las garantías de defensa que componen, a su vez, el derecho al debido proceso. Ordena la Norma Suprema ecuatoriana (2008), que la motivación de las resoluciones abarcará la explicación de los antecedentes de hecho, de las normas jurídicas y principios del derecho aplicadas, así como los fundamentos que posibilitaron arribar a la certeza de los primeros y la procedencia de los segundos. Se declara nulo todo acto administrativo carente de motivación.

En ese mismo orden, el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo (2017), relaciona detalladamente los elementos que debe contener un acto administrativo para considerarse motivado. La norma establece, entre otros requisitos, que el acto administrativo tendrá que identificar correctamente la norma y los principios jurídicos empleados para dar solución al asunto, así como su alcance; la calificación de los elementos fácticos dados por ciertos, las evidencias que lo permitieron y la manera en que estos se ajustan a las normas invocadas. Se considera inmotivado el acto cuyos fundamentos no se deriven del procedimiento o la normativa jurídica empleada.

Por otra parte, la obligación en que se encuentra el ente administrativo de responder la petición formulada por el individuo, además de ser reconocida en el mencionado artículo 66.23 de la

Constitución del Ecuador (2008), se dispone en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo. Esta última norma (2017) ordena a los representantes de la administración a emitir los actos administrativos, de manera expresa y en los plazos dispuestos; otorgándose para su notificación, como máximo, 30 días.

En este contexto, el silencio administrativo es reconocido en el Código Orgánico Administrativo (2017) como una de las causales de terminación del procedimiento (artículo 201.2) y sus efectos serán positivos (artículo 207). La norma concede a la administración el plazo de treinta días antes mencionado, transcurrido el cual, sin que se haya emitido declaración alguna, se considera positiva la respuesta.

Se identifican cuatro elementos en la regulación jurídica ecuatoriana del silencio administrativo: a) el derecho de petición de todos los individuos; b) la obligación de dar respuesta, por parte de la administración; c) el derecho de obtener una respuesta y d) la consecuencia jurídica del irrespeto, por parte de la administración, de los dos derechos precedentes (Alvarado & Pérez, 2021).

La obligación de dar respuesta deviene, en criterio de los autores, de las protecciones con que cuenta el ciudadano frente al poder público. Constituye la garantía del ejercicio efectivo del derecho de petición y comprende uno de los elementos de la buena administración, el respeto al debido proceso administrativo y el cumplimiento de los principios de la administración pública, dispuestos en el artículo 227 de la Constitución (2008), que declara que debe ser, entre otros: eficaz, eficiente y de calidad.

La obligación de responder constituye una figura jurídica de doble vía, conformada por el deber de la administración de decidir y el derecho del ciudadano de recibir respuesta, en virtud de su derecho de petición (Arzoz, 2019). Este derecho es una expresión del respeto del Estado por la

democracia. Las relaciones de poder que, necesariamente, han de establecerse entre la administración y los administrados, en todo tipo de Estado, deben estar sujetos a la juridicidad, el respeto por los derechos ciudadanos y el sometimiento del poder a la ley (Alvarado & Pérez, 2021).

Asimismo, el derecho de petición está reconocido como un derecho humano en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) Artículo XXIV, reconociéndose que también abarca el derecho de recibir una pronta respuesta. El derecho de petición constituye uno de los fundamentos de la seguridad jurídica, permite al individuo compeler a la administración a reconocer fallas, rectificar errores. Este derecho de petición puede ejercitarse en el Ecuador, además, mediante el llenado de los formularios y modelos establecidos por la administración, en virtud de la autorización otorgada por el artículo 136 del Código Orgánico Administrativo (2017).

Establece el mencionado artículo que las administraciones pueden imponer el llenado de determinados formularios, como única vía de presentar quejas, reclamaciones o cualquier otro pedido, en sentido general. Igualmente, establece la obligación de que dichos formularios se encuentren fácilmente accesibles a la población por cualquiera de los medios de difusión (Código Orgánico Administrativo COA, 2017).

2.2. La ejecución del acto administrativo presunto por silencio administrativo en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP)

La ejecución del acto presunto por silencio administrativo en el Ecuador constituye un tema complicado. El proceso de ejecución se encuentra regulado en el artículo 362 y siguientes del Código Orgánico General de Procesos (2015) definiéndose este como la secuencia de actos que permiten exigir el cumplimiento de las obligaciones implícitas en un título de ejecución. Entre los títulos de ejecución expresamente reconocidos en el artículo 363, no se encuentra el acto

administrativo presunto; sin embargo, el inciso 11, permite su incorporación, bajo la previsión de: todos aquellos que disponga la Ley.

En este caso la referida Ley es el COGEP (2015), que autoriza en su artículo 370 A, la ejecución del acto administrativo presunto, estableciendo para ello la celebración de una Audiencia, con el objetivo de escuchar a las partes. Para la celebración de ese acto, se requiere la presentación del original de la petición formulada, en la que conste la fecha de recepción.

Como se ha comentado en el subtítulo anterior, la petición presentada no solo acredita la fecha de interposición de la solicitud y el correspondiente transcurso del tiempo; resulta determinante, además, en la identificación del objeto del acto administrativo y de la competencia del órgano a quien se atribuirá. Las solicitudes presentadas ante las administraciones pueden asumir dos variantes: que la entidad cuente con los formularios antes mencionados, dispuestos en el artículo 136 del COA (2017) o que el individuo, ante la inexistencia de éstos, redacte la solicitud a su mejor entender. En cualquiera de los casos, se requiere que la petición se encuentre correctamente elaborada, para lo cual debe:

- a) Presentarse por escrito, con el objeto de tener constancia del pedido realizado y la fecha en la que se presentó.
- b) Ser redactada a nombre del titular del derecho en debate o del que ostente el interés legítimo.
- c) La solicitud que se formula ha de ser lícita, cierta y posible.

La ejecución del acto administrativo presunto, también se reconoce en el artículo 210 del COA (2017) que declara su capacidad para ser ejecutable ante terceros y ante la propia administración, desde el día siguiente al vencimiento del plazo en que se debió emitir la respuesta esperada. Por lo cual, transcurrido el referido plazo o los 30 días dispuestos por el artículo 207 del propio cuerpo

legal, el sujeto podrá solicitar al órgano jurisdiccional la ejecución del acto administrativo presunto, estimatorio de su petición.

Explica Moreta (2019) que el procedimiento ejecutivo de los actos administrativos presuntos, por silencio administrativo debe comenzar, como todos, con la presentación de la demanda, que ha de cumplir los requisitos del artículo 142 del COGEP (2015). A ella debe adjuntársele, tal como se ha mencionado, el original de la petición, que acredite la fecha de la solicitud formulada y, consecuentemente, el vencimiento del término concedido por la Ley para responder. Igualmente, debe efectuarse una declaración, bajo juramento, de que no se ha recibido respuesta alguna al respecto.

Se considera oportuno señalar que este artículo 370 A, resulta coherente con el 308 del propio cuerpo legal que dispone, como requisito adicional de las demandas de la jurisdicción contencioso administrativa, la presentación de los documentos relacionados con la petición que se formula (Código Orgánico General de procesos, COGEP , 2015).

La demanda debe presentarse ante el juez dotado de la jurisdicción y competencia necesaria para conocer del asunto. Tratándose de un acto administrativo presunto la jurisdicción será, como se ha señalado, la contenciosa administrativa y la competencia, por razón del territorio, aquella que corresponda al domicilio del demandado.

Los datos de las partes en el proceso deben aportarse de forma clara y completa. Sin lugar a duda, el documento original de solicitud que se adjunta a la demanda, deberá contener todos los datos de la entidad pública demandada. En la demanda, deben relacionarse correctamente todos los datos del actor, con independencia de que asista bajo dirección letrada. De tratarse de una persona jurídica deberá informarse también el número asignado en el Registro Único de

Contribuyentes. De tratarse de un heredero, albacea u otro tipo de sucesor del título de ejecución deberá acreditarse tal condición, de manera suficiente.

El COGEP (2015) no determina cuanto tiempo tiene el juez para calificar la solicitud de ejecución pero si dispone todo el procedimiento que habrá de cumplirse para lograr la ejecución por silencio administrativo.

En este sentido, la ejecución de los actos administrativos presuntos exige, además de los documentos antes señalados, la celebración de una audiencia en la que el juez escuche a las partes (artículo 370 A), después de lo cual, deberá decidir lo que en derecho proceda.

En el proceso de ejecución no podrán analizarse otros elementos que se aparten del cumplimiento estricto y concreto del mandato implícito en el título de ejecución que se presenta (artículo 364 del COGEP (2015)). Sin embargo, el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo (2017) establece que los efectos jurídicos del silencio administrativo, dependen de la inexistencia de causas de nulidad en el acto administrativo presunto que se configure. Razón por la cual, el órgano jurisdiccional tendrá que verificar la inexistencia de tales causales para poder disponer la ejecución.

Resulta necesario constatar que el acto administrativo nulo, nunca podrá ser convalidado ni, consecuentemente, ejecutado. La única causa de nulidad dirigida expresamente al acto administrativo presunto en el artículo 105 del COA (2017) es que reconozca derechos que irrespeten el ordenamiento jurídico o que impliquen el otorgamiento de derechos sin cumplirse los requisitos exigidos para su obtención. Sin embargo, el artículo 207 declara la aplicación a los actos administrativos presuntos, todas las causales de nulidad previstas en el cuerpo legal (Código Orgánico Administrativo COA, 2017).

Establece el mencionado artículo 105 del COA (2017) que resultan nulos aquellos actos que:

a) se opongan a lo dispuesto en la Constitución o las leyes; b) y c) que infrinjan la competencia o los objetivos del órgano que lo emite; d) sean acordados de manera extemporánea, que perjudiquen al administrado, e) ordenen actos materialmente imposibles; f) se contraponga al acto administrativo presunto, ya configurado, en virtud de lo previsto respecto al silencio administrativo; g) se funden en hechos tipificados como infracción penal por sentencia ejecutoriada, h) se constituyan de modo principal en aquellos actos de simple administración (Código Orgánico Administrativo COA, 2017).

En un análisis de las causales, resulta procedente afirmar que las identificadas con las letras a), b) y c) se encuentran comprendidas en el supuesto reconocido específicamente para los actos administrativos presuntos, es decir, cuando el acto administrativo quebranta el ordenamiento jurídico. El inciso d) igualmente se considera comprendido en este último, a pesar de que el propio cuerpo legal ordena la emisión, aún extemporánea, del acto administrativo (artículo 202). Cumplir la obligación de responder, fuera del tiempo previsto para ello constituye un quebrantamiento de la norma que dispone el término para decidir, en cuyos casos debía ser exigido, como mínimo, responsabilidad administrativa al funcionario por tal infracción.

Siendo irrelevante, a los fines del reconocimiento del derecho, que la respuesta sea favorable, en tanto el administrado cuenta con ella desde el momento en que se venció el término para contestar. Sin embargo, a los fines de la ejecución del acto, la respuesta positiva, aún extemporánea, resulta útil al administrado, en tanto no se enfrentará a las dificultades que más adelante se describirán.

En igual orden de pensamiento se considera que la causal identificada con la letra f), está comprendida en aquellos actos que quebrantan el ordenamiento jurídico, pues además de la

infracción del término establecido en la Ley, se violenta la disposición legal que reconoce la consecuencia positiva del silencio, a los fines de la petición formulada.

Con respecto al tema de la nulidad del acto administrativo, se considera necesario analizar otra causal establecida en la Constitución de la República, que podría erigirse como la razón por la que no se constituyera nunca, un acto administrativo presunto, y es la ausencia de motivación. Se ha mencionado ya que el artículo 76.7 1) de la Carta Magna (2008) declara nulo todo acto administrativo que carezca de motivación.

Evidentemente, el acto administrativo presunto carece de ella, razón por la cual puede afirmarse que los actos administrativos presuntos, por disposición constitucional, son nulos. Sin que sea admisible argumentar razones doctrinales o de cualquier otra índole, en tanto la disposición constitucional se refiere, expresamente, a los actos administrativos, sin distinciones. Y sabido es que, donde la Ley no distingue, no cabe distinguir.

Se identifican dos posibles soluciones a esta contradicción del ordenamiento jurídico ecuatoriano: o se reconoce en la Carta Magna el acto presunto, como excepción a la declaración de nulidad de los actos administrativos carentes de motivación (lo que, indudablemente es muy complicado); o se reconoce en las normas infra constitucionales, el silencio administrativo como un hecho jurídico, con consecuencias previstas en Ley, tal como lo declara una parte de la doctrina antes comentada (lo cual resulta igualmente complicado por las fuertes polarizaciones de la doctrina ecuatoriana, al respecto). Resulta pertinente acotar que la doctrina y la práctica judicial ecuatoriana no han concedido atención a este tema o, al menos, no se han encontrado referencias.

Una vez presentada la demanda, de acuerdo a las disposiciones del artículo 142 del COGEP, el órgano jurisdiccional contará con los cinco días que le concede el artículo 146 del propio cuerpo legal para calificarla, tramitarla y disponer la celebración de la audiencia prevista en el artículo

370 A. De considerarse que existen defectos formales en su presentación se ordenará su rectificación, identificándolos claramente. De no rectificarse en el plazo de cinco días concedidos para ello, se ordenará el archivo de las actuaciones y la devolución de los documentos. La resolución que así lo disponga es inapelable.

A propósito de este momento procesal se considera necesario realizar cuatro acotaciones:

a) El trámite de calificación de la demanda resulta perfectamente aplicable, correcto y necesario, pudiendo el juez desestimar la demanda, por las razones ya expuestas, sin que pueda argumentarse en contra las disposiciones legales que otorgan al acto administrativo presunto total eficacia y ejecutabilidad. Ciertamente, la legislación otorga tales características a este tipo de actos desde el día siguiente del vencimiento del término, pero ello tiene que ser probado, tal como lo establece la Ley. Y el acto administrativo tiene que ser válido, carente de toda causa que lo convierta en nulo, la ausencia de los requisitos para su conformación, es una de ellas.

b) La ley permite al órgano jurisdiccional identificar solamente errores formales, no de fondo. En consecuencia, cualquier error o dificultad que contenga el documento de petición adjunto a la demanda deberá ser identificado por el juez en el mandamiento de ejecución, no en la providencia de admisión. Cosa contraria ocurre si adolece el documento de la originalidad que exige la normativa, lo cual sí constituye un requisito formal exigido, con carácter excepcional en el artículo 370 A del COGEP (2015).

Este tema se considera de especial trascendencia, en tanto son muy pocas las personas que conocen estos detalles de la ley y presentarán al ente público, al momento de formular la petición, dos originales del documento, o llenarán dos formularios, de manera tal que le devuelvan uno firmado, con la fecha de recepción. Esta es la manera más viable de poder presentar al tribunal el

original de la solicitud, en tanto solicitarlo al ente que no respondió es enfrentarse a la misma situación, ya descrita, de la certificación del artículo 28 de la derogada Ley de Modernización.

c) El hecho de que el juez, en el mandamiento de ejecución, formule razonamientos legales y motive la denegación del mandamiento, sin lugar a duda, desvirtúa absolutamente el proceso de ejecución, acercándose más a un proceso de conocimiento. Esta actuación podría resultar cuestionable, bajo determinados razonamientos doctrinales, pero desde el punto de vista legal, del ordenamiento jurídico ecuatoriano, no quebranta normativa alguna. Muy al contrario, permite el cumplimiento efectivo de las disposiciones que ordenan que el acto administrativo presunto por silencio administrativo resulta eficaz, únicamente, si carece de cualquiera de las causales de nulidad establecidas en Ley.

d) Esta situación procesal no deseada requiere de una solución legislativa. Se encuentra fuera de debate el hecho de que la norma exige, para su ejecución, que el acto administrativo presunto sea válido, lo que no dispuso claramente la norma, es el momento procesal en que el órgano jurisdiccional lo analizaría.

En este contexto, la ejecución del acto administrativo presunto cuando el documento carece totalmente de vicios, debe resultar rápida y viable, en virtud del mandamiento de ejecución que emitirá el juez. Este mandamiento de ejecución identificará claramente al obligado, detallará la obligación a cumplir y concederá un plazo de cinco días para ello (artículo 372). La administración estará obligada a cumplir lo dispuesto, según los artículos 314 y 331 o a indemnizar al administrado ante la imposibilidad de cumplir lo dispuesto (Código Orgánico General de Procesos, COGEP, 2015).

Si aún bajo esas condiciones el representante de la administración no acata lo dispuesto por el juez, este podrá imponerle una multa compulsiva, progresiva y diaria, cuya cuantía será precisada

por el juez en dependencia de las características del asunto, dentro de los límites establecidos en el artículo 132 de Código Orgánico de la Función Judicial (2009), sin perjuicio de la denuncia que podría efectuar por la posible comisión del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente previsto en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal (2014).

Como puede observarse, la ejecución del acto administrativo presunto en el Código Orgánico General de Proceso del Ecuador (2015) reviste características especiales, resultando expedito cuando el acto se configura correctamente. La normativa requiere de un ajuste que no solo impida que el proceso de ejecución actual se convierta, prácticamente, en uno de conocimiento; también, y más importante, que los ciudadanos logren el ejercicio efectivo de sus derechos, mediante la ejecución de los actos administrativos presuntos.

2.3. La ejecución del acto presunto por silencio administrativo en el Derecho Comparado.

Para el desarrollo del Derecho Comparado fueron elegidas las Repúblicas de Colombia y del Uruguay. Se tomó en cuenta que pertenecen al sistema de derecho romano-germánico, al igual que el Ecuador. Este hecho favorece que las instituciones jurídicas a analizar cuenten, en sentido general, con el mismo significado, variando solamente su regulación y alcance.

Por otra parte, la similitud en la idiosincrasia, tradiciones, sistemas de valores, grados de desarrollo social y jurídico se considera favorable. Las razones de las diferencias detectadas no guardarán relación con esos aspectos, lo cual permite enfocar el análisis en el tema en estudio.

2.3.1 República de Colombia.

El acto administrativo en la República de Colombia reviste caracteres un tanto diferentes, con respecto al reconocido en la República del Ecuador. Se reconocen los actos administrativos escritos, verbales y simbólicos, en el entendido que lo importante es que constituya una

manifestación de voluntad administrativa, con la capacidad de producir consecuencias jurídicas (Ortega, 2018).

En este sentido, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante Código de Procedimiento (2011), reconoce en su artículo 57 el acto administrativo electrónico, siempre que sea capaz de garantizarse la legitimidad, integridad y accesibilidad, por parte de los administrados. Al respecto afirma Gordillo (2015) que los actos administrativos en formato digital no difieren de aquel emitido en papel, en tanto el soporte por el que se trasmite la voluntad de la administración no aporta o resta legitimidad al acto. Lo trascendente al respecto es que cuente con el carácter legítimo que la ley le atribuye.

En este contexto, la norma colombiana (2011), no define qué se entiende por silencio administrativo, regulando en sus artículos 83 y 84 el silencio negativo y positivo, atribuyendo así una determinada consecuencia jurídica a la ausencia de respuesta expresa, por parte de la administración, una vez transcurrido el término establecido en ley para hacerlo.

El artículo 83 del Código de Procedimiento (2011) reconoce como negativa la respuesta si, después de tres meses de efectuada la solicitud, no se ha recibido contestación alguna. Excepto que la ley establezca un plazo de mayor de tres meses para resolver el asunto, en cuyo caso se entenderá denegado al mes de vencimiento del referido trimestre.

Igualmente, el silencio administrativo negativo se reconoce en el trámite de admisión de los recursos de reposición y apelación después de los dos meses de su presentación, sin haberse recibido respuesta alguna (artículo 86) (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011).

Por su parte, el silencio positivo se conformará, en atención al artículo 84, únicamente en los casos en que así lo disponga la Ley y se entenderá aceptada desde el momento en que se presentó

la petición. Se autoriza la revocación del acto positivo presunto (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011) .

Con respecto a esta regulación, se considera necesario constatar que el Código de procedimiento colombiano (2011) al igual que la normativa ecuatoriana, no exige a la administración de su obligación de decidir acerca de la petición formulada, pero ello solo se dispone con respecto al silencio negativo, no así al positivo. Tampoco tendrá que emitir decisión alguna la administración si el solicitante promovió el recurso correspondiente contra el acto presunto o se haya admitido, en sede contencioso-administrativa, la demanda contra el referido acto presunto (artículo 83).

Los recursos que autoriza la norma (2011) contra el acto administrativo presunto de carácter negativo son los de reposición, apelación y queja, que dependerá de la autoridad que haya guardado silencio (artículo 74). En cualquier caso, su ejercicio no será obligatorio para presentar la correspondiente demanda ante el órgano jurisdiccional competente (artículo 161.2).

Por su parte, los actos administrativos presuntos de carácter positivo, podrán revocarse por la misma autoridad que, se presume, los emitió o por sus superiores. Ello puede producirse de oficio o a instancia de parte cuando a) sean contrario a la Constitución o al ordenamiento jurídico; b) sean disconformes al interés público; c) se infrinja cualquier tipo de agravio a una persona (artículo 84) (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011).

Para la ejecución del acto administrativo presunto por silencio administrativo se deberá protocolizar la copia de la solicitud presentada o la constancia de su recepción y efectuar una declaración jurada de no haber sido destinatario de respuesta alguna, por parte de la administración, según lo dispone el artículo 85 del Código de Procedimiento en estudio (2011) .

De igual manera, el acto administrativo presunto deberá ser válido y eficaz, para lo cual deberá estar ajustado al ordenamiento jurídico, lo cual incluye el cumplimiento de los requisitos

establecidos para su conformación. Ellos son: a) ser emitido por la autoridad competente; b) notificado, comunicado o publicitado de la manera que proceda, según el caso; c) que resulten ciertos los fundamentos de hechos en los que se sustenta; d) que no existan causas de nulidad que sobre él recaigan (Ortega, 2018).

En este contexto, la legalidad de los actos administrativos se presume y su cumplimiento resulta obligatorio, una vez firme. La firmeza del acto se produce a) con la notificación del acto contra el que no procede recurso o del que resuelve el recurso interpuesto; b) con el vencimiento del plazo para interponer el recurso; c) con la renuncia al recurso invocado y d) luego de protocolizar el silencio administrativo presunto positivo (Ortega, 2018).

Una vez firme, las autoridades podrán ejecutar directamente el acto administrativo presunto, pudiendo solicitar la colaboración de la Policía Nacional para ello (artículo 89). El incumplimiento del acto administrativo podrá traer por consecuencia la imposición de multas progresivas (artículo 90). Sin embargo, el acto administrativo firme podrá perder la ejecutoriedad: a) si resultan suspendidos sus efectos por la jurisdicción contencioso administrativo; b) si desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho que los condicionaron; c) pasados cinco años de la firmeza, sin haberse ejecutado; d) por cumplimiento de la condición resolutoria a la que estaba sometida; d) al perder la vigencia.

2.3.2 República de Uruguay.

El ordenamiento jurídico uruguayo, al igual que el colombiano, reconoce el carácter desestimatorio de la solicitud formulada, como consecuencia del silencio administrativo. Esta presunción reviste carácter constitucional, en tanto la Carta Magna del Uruguay (1967) dispone en su artículo 318 el rechazo de cualquier recurso administrativo cuya respuesta no se haya recibido después de transcurrido ciento veinte días del último acto previsto en la normativa.

En este contexto, el ordenamiento jurídico uruguayo infraconstitucional respeta el sentido negativo del silencio administrativo, no así los ciento veinte días dispuestos en la Constitución, para darlo por conformado. La Ley 15.869/1987 de Recursos Administrativos (1987) otorga un plazo de ciento cincuenta días, para entender que la respuesta administrativa es negativa, sin que la administración se encuentre eximida de la obligación de pronunciarse sobre el fondo del asunto, aún de manera extemporánea (artículo 8).

Por su parte, la norma que regula el Procedimiento Administrativo (1991) impone a la administración, en el artículo 6, un plazo de ciento veinte días para responder a la petición recibida del particular; para luego disponer, en el artículo 8, que se entenderán denegadas cuando hayan transcurridos ciento cincuenta días.

Con respecto al carácter estimatorio o desestimatorio del silencio, el sentido negativo, es la regla y la estimación de la solicitud, la excepción. Ejemplo de ello, es el supuesto previsto en el artículo 18 de la Ley 18.381, sobre el derecho a la información pública (2008), en la que se considera concedida la solicitud de acceso a la información si, transcurridos 20 días, no se ha dado respuesta negativa al solicitante indicando la categoría de reserva de la información o notificada la prórroga de 20 días más para responder, fundada en razones excepcionales.

En este contexto, resulta necesario destacar que el ordenamiento jurídico uruguayo no sigue una línea clara respecto al reconocimiento o no del silencio administrativo como acto administrativo presunto. Goldfarb (2020) afirma que no se reconoce como acto administrativo, sino como una ficción jurídica. Ciertamente, el término que más se emplea en las normativas consultadas es el de: decisión ficta. Tal es el caso de los artículos 6, 8 y 9 de la Ley. 15869/1987 de Recursos Administrativos (1987) y los 108, 148 y 164 de la ley que regula el procedimiento administrativo (1991).

Sin embargo, el artículo 4 de la Ley. 15869/1987 de Recursos Administrativos (1987), sí reconoce el silencio administrativo como acto administrativo tácito, al regular el procedimiento para su impugnación. Se considera que esta es una imprecisión de la norma, que debe ser resuelta, para una correcta aplicación y un mejor entendimiento de su contenido.

El acto administrativo presunto, en el Uruguay no resulta ejecutable, pero sí podrá ser declarada su nulidad, siempre que: a) la solicitud haya sido presentada por el titular del derecho o aquella que goce de interés directo en el asunto; b) se haya agotado la vía administrativa, tal como lo dispone el artículo 4 de la Ley que regula el procedimiento Administrativo (1987).

Para agotar la vía administrativa el individuo deberá presentar un recurso de revocación, anulación o reposición, en dependencia de la categoría del ente administrativo y siempre ante el propio órgano que no respondió. De tratarse de un órgano sometido a jerarquía deberá presentarse, al mismo tiempo, el recurso ante al superior jerárquico. La presentación de esa impugnación carece de término, en virtud que el silencio administrativo presupone la inexistencia de notificación (artículo 4) (Procedimiento Administrativo, 1987).

El plazo para entenderse agotada la vía será de ciento cincuenta días del recurso presentado. A menos que se haya presentado, de manera conjunta, en cuyo caso el plazo será de doscientos cincuenta días (artículo 5). Solo entonces, se podrá presentar la correspondiente demanda ante el tribunal de lo contencioso administrativo, con el objetivo de anular la decisión ficta negativa. El plazo para ello caducará a los dos años, contados a partir de la fecha de interposición de los recursos administrativos (Procedimiento Administrativo, 1987).

Analizada la regulación jurídica de las Repúblicas de Colombia y el Uruguay, respecto a la ejecución del acto presunto, por silencio administrativo, resulta procedente afirmar que la única

característica que comparten es la consecuencia negativa del silencio administrativo. Resultando la normativa colombiana más completa y coherente, desde el punto de vista de la técnica jurídica.

Se considera indiscutible que la presunción desestimatoria del silencio administrativo funciona en contra del administrado, favoreciendo la indolencia y la indiferencia de la administración. Si la autoridad concluye que la respuesta a la petición formulada es negativa, puede no tomarse el trabajo de responder porque, en definitivas, esa es la consecuencia que presupone la legislación, violentándose así el derecho del administrado de recibir su respuesta.

Es por ello que se considera que, pese a la calidad de la normativa colombiana, la legislación ecuatoriana tiene mejor vocación de servicio público, en tanto protege más al administrado. El funcionario público ecuatoriano, apático o prepotente que considere innecesario atender los reclamos de la población, o aquel ineficiente que no encuentre el tiempo o el modo de hacerlo, se verá compelido a dedicar prioridad y atención a las solicitudes, en tanto implicarán su autorización a la solicitud formulada.

Con respecto a la normativa uruguaya, se señalan como principales deficiencias: a) la inexistencia de una postura teórica clara respecto a la institución en estudio; b) el establecimiento de plazos en extremo largos para que se produzca la decisión ficta negativa; c) el hecho de que esos plazos contradicen el dispuesto por la Constitución, de por sí, extenso; d) la indefensión y maltrato que significa para el administrado, la obligación de agotar la vía administrativa antes de acudir a la judicial.

En este contexto se considera que, presentar la reclamación ante el propio órgano que no respondió y por el cual hubo que esperar cuatro meses y medio, es premiar a dicha administración por su ineficiencia. Obligar al individuo a esperar cuatro meses y medio o seis meses más, en dependencia de la autoridad, extiende a más de un año una respuesta de la administración. Esta

situación constituye un maltrato y una ausencia absoluta del principio de vocación de servicio que debe imperar en la administración pública. Así también se violentan todos los principios de funcionamiento de la administración reconocidos en el artículo 2 de su propia ley de procedimiento administrativa (Procedimiento Administrativo, 1987).

El perjuicio para el administrado resulta tanto, que la caducidad para la interposición de la demanda judicial, se comienza a contar a partir de la presentación de los recursos administrativo y no, como debía ser, desde el final del plazo para contestar.

En atención a estos argumentos se considera que la normativa ecuatoriana, si bien perfectible, resulta más protectora y favorable a los administrados. Contando la legislación con plazos más razonables, regulación de las instituciones jurídicas mejores definidas y mejor técnica jurídica, en sentido general.

CAPÍTULO TERCERO

LA EJECUCIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS DEL ADMINISTRADO EN LA FASE DE EJECUCIÓN DESDE VARIAS PRESPECTIVAS JURÍDICAS

3.1. La Ejecución Del Silencio Administrativo Presunto desde la academia

Los criterios doctrinales en el Ecuador respecto al reconocimiento de la ejecución del acto administrativo presunto en el Código Orgánico General de Procesos, resultan diversos y oscilan entre la ponderación de sus aciertos y la constatación de sus desaciertos.

Partiendo de la consideración de que el silencio administrativo es un hecho ilícito cometido por la administración, en tanto infringe el derecho constitucional de petición, el profesor Benalcázar (2020) lo considera una garantía otorgada a los derechos del administrado frente a la infracción de las autoridades administrativas de su obligación de responder.

La ejecución del acto administrativo presunto, incorporada al Código Orgánico General de Procesos, mediante el artículo 370 A (2015), cuenta con la especial característica de asignar al juez la responsabilidad de analizar, dentro del procedimiento de ejecución, la validez o no del acto administrativo presunto y, con ello, de los efectos legales positivos que podría implicar.

En ese sentido, afirma Benalcázar (2020) , que la necesidad de determinar la existencia del derecho adquirido como consecuencia del silencio administrativo, obliga al juez a efectuar análisis de fondo. Ello exige de varias etapas en el proceso, inherentes al procedimiento de conocimiento y alejadas del de ejecución. Razón por la cual, considera incorrecto el reconocimiento del acto administrativo presunto como título de ejecución y, consecuentemente, su inclusión en la sección del Código Orgánico General de Procesos, destinados a dichos procedimientos.

Finalmente, considera el jurista referido en el párrafo anterior que, el acto administrativo positivo que se presume, no puede ser automáticamente ejecutado, sin un análisis previo y profundo, acerca de la licitud y procedencia de lo solicitado. Esta responsabilidad, que correspondía a la administración negligente, no puede ser obviada por el juez, quien deberá razonar, ineludiblemente, al respecto. En consecuencia, el procedimiento no puede ser el de ejecución (Benalcázar, 2020).

En ese mismo orden, Moreta (2019) explica que podría parecer positivo el hecho de que las modificaciones del ordenamiento jurídico, hayan dispuesto el cambio de procedimiento sumario al de ejecución, respecto a la materia en estudio; sin embargo, no es así. Los jueces necesitan adentrarse en el análisis de la legalidad del acto administrativo que se pretende ejecutar, a fin de determinar, como establece el artículo 207 del COA (2017) si está o no viciado por alguna causal de nulidad. Ello se asemeja más, afirma el autor, a un proceso de conocimiento, que de ejecución.

En ese contexto, señala el especialista, la necesidad de que los Tribunales Distritales ante los que se invoque la ejecución del acto administrativo presunto, verifiquen la legitimidad del acto y las razones jurídicas que se expresen en la petición formulada por el administrado, que no podrá incurrir en ninguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 105 del referido Código Orgánico Administrativo (2017).

Advierte que, la ausencia de motivación no será una de esas causales, por razones obvias y reitera la improcedencia de otorgar, por la vía del silencio administrativo, derechos inexistentes. Para que el acto administrativo presunto surta los efectos deseados por el peticionario, debe haberse presentado la solicitud ante la autoridad competente y estar acompañada de las pruebas que acrediten las alegaciones.

El profesor Moreta (2019) indica que, la ejecución de los actos administrativos presuntos que resultan del silencio administrativo en procesos que se pretendía obtener autorizaciones administrativas, como licencias y permisos para determinadas actividades, cuentan con sus propias especificidades. En tanto, una vez transcurrido el término establecido en Ley, se consideraría otorgado el permiso, quedando aún pendiente la conformación, en muchos casos, de los documentos que lo acrediten como carnés u otras credenciales legalmente establecidas.

En este sentido, resulta muy importante no confundir las autorizaciones y permisos, con las concesiones. Estas últimas se reciben en virtud de actos jurídicos bilaterales, es decir, contratos y están referidos al permiso que se le otorga a un particular para que brinde un servicio, explote un recurso económico estatal o ejecute una obra pública. Por su parte, las autorizaciones y permisos persiguen el consentimiento para ejercer una determinada actividad (Moreta, 2019).

Por su parte, Araújo (2017) advierte que la ejecución del acto administrativo presunto, tal como lo reconoce la normativa ecuatoriana, podrá invocarse únicamente si así lo dispone, de manera expresa, una norma jurídica. En consecuencia, se excluye totalmente la posibilidad de que se pretenda su ejecución, en virtud de métodos interpretativos como la analogía o la interpretación extensiva de la Ley.

En esa línea, Alvarado y Pérez (2021) afirman que, para poder invocar la ejecución de un acto administrativo es necesario que la petición sea legítima, verídica, viable y explícita; haya sido formulada por escrito; por la persona que disfruta de los derechos subjetivos invocados o acredite interés legítimo y haya sido presentada ante la autoridad competente para decidir sobre el asunto.

Siguiendo la línea de pensamiento de Molina, Zambrano y Ronquillo (2021) estos resaltan la necesidad de diferenciar correctamente la ejecutividad de un acto administrativo, con su ejecutoriedad. El primero no necesita del amparo del órgano jurisdiccional para exigir el

cumplimiento del acto, puesto que está referido al poder otorgado a la administración para imponer su autoridad. Por su parte, la ejecutoriedad de un acto, sí.

En ese sentido, Villacis (2019) ratifica que el derecho que surge del silencio administrativo es autónomo y se encuentra a salvo de cualquier pronunciamiento negativo posterior, que pudiera efectuar la administración negligente que omitió responder. Este derecho autónomo permite ejercer la acción procesal de ejecución, ante el órgano jurisdiccional competente. El procedimiento establecido en el Código Orgánico General de Procesos dispone que el juzgador convoque a una audiencia, en la que el accionante demuestre el transcurso de los 30 días establecidos en Ley para que la administración resolviera la petición.

El autor considera que el momento oportuno para que el juez aprecie la existencia o no, de causales de nulidad sobre el acto administrativo presunto es al momento de emitir el mandato de ejecución, posterior a la celebración de la referida audiencia.

En ese mismo orden, jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Pichincha, como el Dr. José Burneo y el Dr. Pablo Castañeda, citados por Sntaxi (2022) consideran adecuado el trámite de ejecución del acto administrativo presunto. Sin embargo, señala el Dr. Burneo la incongruencia en la regulación relacionada con el recurso de apelación, que se presume rechazado, cuando la regla consiste en entenderse positiva la respuesta.

Por su parte, el Dr Castañeda considera que la ejecución del acto administrativo presunto, resulta perfectamente ejecutable, en una audiencia única, momento en el cual, el juzgador examina la documentación presentada y, de cumplir los requisitos legales, se dispone su ejecución. Las mayores dificultades son identificadas por este especialista en la congestión de procesos que sufren los tribunales contenciosos del país.

En el mismo sentido fue interrogada la abogada, especialista en Derecho Administrativo y catedrática de la Universidad de las Américas Dra. Viviana Morales, quien considera un gran beneficio para el administrado el reconocimiento del título de ejecución del acto administrativo presunto. En criterio de la entrevistada, esta disposición evita a los administrados el engorroso y largo proceso de conocimiento, dando la posibilidad ahora de un proceso más inmediato (Suntaxi, 2022).

Por su parte, el Dr. Patricio Salazar, profesor de la asignatura de Derecho Administrativo de la Universidad Central del Ecuador, en el mencionado estudio (2022), califica de positivas las modificaciones en la regulación jurídica del silencio administrativo. Sin embargo, resalta la imposibilidad de pretender la ejecución de presuntos actos administrativos que incurran en cualquiera de los presupuestos de nulidad previstos en el artículo 105 del COA (2017) Reconoce el catedrático que, corresponde al juez de lo contencioso administrativo que resuelve el proceso de ejecución, determinar la existencia o no, de tales circunstancias.

En este mismo orden de cosas, Álvarez (2019) pondera las virtudes de la posibilidad de acudir a un proceso de ejecución para exigir el cumplimiento del derecho adquirido, como consecuencia del silencio administrativo, considerando que es una manifestación de la protección del derecho de petición de los administrados. Señala, sin embargo, que el procedimiento para hacerlo efectivo no es claro y que el Código Orgánico General de Procesos, debía obligar a la entidad administrativa a ejecutar, efectivamente el acto administrativo presunto.

En ese sentido, afirma la autora que resulta necesario emitir disposiciones jurídicas que obliguen a la administración a ejecutar o reconocer, efectivamente, el acto administrativo presunto. Considera posible la existencia de alguna administración que prefiera, de manera caprichosa, afrontar las responsabilidades penales, civiles, administrativas, incluso los montos de

indemnizaciones, antes que reconocer el derecho adquirido por el individuo, como consecuencia de su silencio.

Por su parte, Sarzosa (2018) considera que la regulación efectuada en el COA y el COGEP respecto al reconocimiento del acto administrativo presunto otorga celeridad y eficiencia a la impartición de justicia, en tanto permite al administrado tener por recibida una respuesta, en un plazo cierto. A partir de los 30 días dispuestos para que la administración responda, la persona cuenta con mecanismos legales para hacer efectivo el derecho otorgado por la falta de respuesta de la autoridad administrativa, lo cual es considerado por el autor como una muy buena garantía del reconocimiento al derecho de petición.

En otro orden, Arévalo (2019) afirma que la audiencia convocada por el juez, es la que aporta al órgano jurisdiccional los elementos necesarios para determinar la existencia del acto administrativo presunto, en dependencia de la presencia o no, de causales de nulidad. El actor demostrará sus alegaciones, entre las que se encuentran la presentación del petitorio, con la acreditación de la fecha en que fue entregada, la autoridad seleccionada, el objeto de petición y la declaración, bajo juramento de no haber recibido respuesta.

Sin embargo, esta autora percibe que no todos los órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo interpretan y aplican, de igual manera, las disposiciones del COGEP respecto a la tramitación del proceso de ejecución del acto administrativo presunto. Explica que difieren en motivaciones y criterios respecto al procedimiento, específicamente en el contenido de la Audiencia. Considera que ello obedece, entre otras razones, a la ausencia de regulación jurídica respecto a las acciones, alcance y profundidad de la Audiencia dispuesta en el artículo 370 A del Código Orgánico General de Procesos.

En este sentido, considera muy necesaria la emisión de precisiones al respecto, en tanto el antes mencionado Código Orgánico General de Procesos, dirige sus pronunciamientos a litigios con contenido pecuniario, cuantificable, muy difícil de ajustar a las peculiaridades de los procesos de ejecución del acto administrativo presunto (Arévalo, 2019).

En ese mismo orden, señala que no existe la posibilidad de ejecutar en estos procesos, la etapa de conciliación y saneamiento, ni de presentación de excepciones previas; dirigiéndose las alegaciones, directamente, a la ejecución del acto administrativo presunto. En la práctica, la Audiencia se celebra a discrecionalidad de los jueces quienes, generalmente, siguen las disposiciones hechas para el proceso sumario. Sin embargo, no es correcto efectuar prácticas de pruebas, por la naturaleza del proceso de ejecución.

En este contexto, se considera pertinente comentar los criterios divergentes suscitados entre los jueces actuantes en el proceso de ejecución de un acto administrativo presunto, que culminó con la sentencia de fecha 29 de julio de 2019 del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No.1, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha (2019) y que motivara el voto salvado de uno de sus integrantes.

A grandes rasgos, el proceso versa sobre la solicitud efectuada por el demandante de ejecutar el reconocimiento y registro en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de su título extranjero de Magíster en Administración de Empresas para Directivos, obtenido en colaboración con la Escuela de Negocios de Murcia, España, en el año 2008. La Universidad Metropolitana del Ecuador y la referida Escuela adoptaron un Convenio para la impartición conjunta de la Maestría, sin que resultara necesario, en esa fecha (2008), registrar los títulos para que resultasen válidos en el territorio ecuatoriano.

Con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación Superior, en el año 2010, se establece la obligación del Registro, lo cual solicitó en el año 2018 y, transcurridos 30 días, sin haber recibido respuesta, considera configurado el acto administrativo presunto, en sentido positivo, del que solicita su ejecución.

La parte demandada reconoce el carácter extemporáneo de la respuesta otorgada que, además, fue negativa (y nula, por disposición legal), por considerar que el registro solicitado es improcedente, al haberse realizado los estudios en el territorio ecuatoriano (Sentencia, 2019).

El Tribunal examina el Reglamento sobre Títulos y Grados Académicos obtenidos en Instituciones Extranjeras, específicamente las disposiciones relativas al término para contestar la solicitud del demandante; los documentos presentados por éste a la institución académica; las informaciones aportadas en ellos, respecto a las horas y contenidos de cada uno de los programas y los requisitos establecidos para el registro del título.

Finalmente, considera que no existen causales de nulidad del acto presunto según las disposiciones del artículo 105 del COA y, al amparo del artículo 209 del propio cuerpo legal, lo considera ejecutable e impone al Comité de Reconocimiento de Títulos Extranjeros la obligación de reconocer y registrar el título del demandante, en el término de cinco días (Sentencia, 2019).

Inconforme uno de los jueces con tales consideraciones, emite voto salvado, mediante el que asevera que no se configura el acto administrativo presunto en tanto incurre en una de las causales de nulidad prevista en el ya mencionado artículo 105 del COA. Para ello, desarrolla un profundo análisis de los requisitos exigidos por la Ley Orgánica de Educación Superior y el Reglamento sobre Títulos y Grados Académicos obtenidos en Instituciones Extranjeras para el reconocimiento de los mencionados títulos, considerando que el demandante no cumplía con uno de ellos, razón

por la cual se configuraba la primera de las causales de nulidad del acto administrativo presunto (artículo 105.1 COA (2017)), es decir, infringir la ley.

No constituye objeto de este trabajo profundizar en los argumentos de uno u otro criterio. Se pretenden resaltar dos hechos: Primero: el procedimiento seguido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha para la ejecución del acto administrativo presunto. Siendo éste, la calificación de la demanda; citación y celebración de Audiencia y emisión de sentencia.

Segundo: Que el procedimiento seguido constituye, de hecho, un procedimiento de conocimiento, alejado de la definición y características del de ejecución. Coincidiendo plenamente con el profesor Benalcázar, resulta imposible determinar la presencia o no de causales de nulidad del acto administrativo presunto, sin analizar la existencia y legalidad del derecho que se considera adquirido. Hacer lo contrario, resultaría irresponsable e ilegítimo. Sin embargo, no es ese el contenido y alcance de un procedimiento de ejecución.

A modo de conclusión de esta sección del trabajo, resulta posible afirmar que, con independencia de algunos criterios favorables de la doctrina ecuatoriana acerca de las modificaciones incorporadas al COGEP para reconocer como título de ejecución el acto administrativo presunto, resulta indiscutible que adolece de contradicciones, que necesitan ser superadas.

No todos los actos administrativos susceptibles de ser reconocidos por el silencio administrativos, cuentan con el dinamismo de los títulos de ejecución reconocidos en el artículo 363 del COGEP (2015) en los que, ciertamente, no procede cuestionar la obligación reconocida, sólo se permite determinar la legitimidad del documento que se presenta.

Los actos administrativos presuntos revisten diversidad de caracteres, razón por la cual, requieren de análisis profundos, que un proceso de ejecución no permite. Sin que pueda argumentarse en contra la necesidad de la prontitud y celeridad de una supuesta impartición de justicia, que perdería esa categoría al carecer del rigor que la caracteriza.

Por otra parte, la ausencia de regulación jurídica precisa acerca del procedimiento a seguir, ha traído por consecuencia la diversidad de proceder en los diferentes tribunales, como se constatará en el epígrafe siguiente.

3.2. La Ejecución Del Silencio Administrativo Presunto desde la mirada de la jurisprudencia.

En esta sección del trabajo se analizará la manera en que los seis Tribunales Distritales de lo Contencioso-Administrativo del país tramitan el procedimiento de ejecución del acto administrativo presunto. No se realizará referencia alguna al contenido del acto ni al resultado del proceso.

1.- Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Cantón Cuenca.

No. Proceso:01803-2022-00034.

Demandante: Ejecutivo CuencaExpress S.A

Demandado: Delegada del Procurador General del Estado en la Zona Austro, Agencia Nacional de Tránsito, Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; Directora Provincial del Azuay de la Agencia Nacional de Tránsito.

Procedimiento:

El Tribunal, en cumplimiento del artículo 146 del COGEP (2015) califica la demanda verificando la presencia de los requisitos dispuestos para ella en los artículos 142, 143 y 308 del propio cuerpo legal. Considerándolos correctos, admite a trámite la demanda, mediante Procedimiento de Ejecución y concede a la parte demandada cinco días para que conteste, en los términos previstos en los artículos 151 y 309 del mencionado Código de Procesos Cumplido el trámite, se cita para la celebración de la Audiencia prevista en el artículo 307 A del COGEP (2015).

Se considera totalmente incorrecta la decisión del Tribunal de otorgar un término para la contestación de la demanda. El artículo 309 del COGEP invocado por el órgano jurisdiccional, dispone que los términos para la contestación de la demanda ahí descritos son aplicables a las acciones previstas en ese capítulo, que es el número II: Procedimientos Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo, perteneciente al Título I Procesos de Conocimiento, que se encuentra comprendido en el Libro IV Procesos (Código Orgánico General de procesos, COGEP , 2015).

Mientras que la ejecución del acto administrativo presunto, se encuentra regulada en el Libro V Ejecución, Capítulo II: Ejecución de obligaciones de dar, hacer o no hacer. No autoriza el COGEP al órgano jurisdiccional para dar traslado de la demanda a la otra parte en un procedimiento ejecutivo; la propia naturaleza de ese procedimiento excluye esa posibilidad.

La norma de procedimiento, en el mencionado Libro V de Ejecución, deja claro que las facultades de los juzgadores se circunscriben a la ejecución de lo dispuesto en el título de ejecución (artículo 363). Además de ello, efectúa precisiones acerca de la manera de hacer efectivas algunas de las obligaciones cuya ejecución se pretende, resultando evidente que el mandamiento de ejecución se emite automáticamente por el Tribunal, siempre que el título ejecutivo resulte legítimo.

Incluso, tratándose de obligaciones de dar, que ya han sido cumplidas, el deudor cuenta con cinco días para oponerse al mandamiento de ejecución y así demostrarlo (artículo 373) (Código Orgánico General de procesos, COGEP , 2015). Resultando indudable que no existe el trámite de contestación, puesto que fuere ese el momento de invocar tales situaciones.

Ciertamente el artículo está dirigido a otro tipo de obligaciones y resulta un tanto difícil, como ya se ha mencionado, ajustarlo a la gran diversidad de actos administrativos presuntos cuya validez resulta necesario determinar; pero ello no puede ser la justificación para que los jueces se arroguen facultades legislativas y, lejos de cumplir la Ley, la infrinjan.

Sin que sea aceptable la invocación hecha en el auto de calificación a los principios constitucionales de legítima y defensa y debido proceso, en tanto ambos principios fueron analizados por el legislador en su momento y dispuso, para tales fines, la celebración de una Audiencia (artículo 370 A) (Código Orgánico General de procesos, COGEP , 2015).

Resulta evidente que se confunden los conceptos, definiciones y contenido de los procedimientos Ejecutivos y de Ejecución. El procedimiento ejecutivo se encuentra previsto en la norma procesal ecuatoriana en el Libro IV, Título II, Capítulo I, en los artículos del 347 al 361 (Código Orgánico General de procesos, COGEP , 2015), que reconoce como títulos ejecutivos, entre otros, las declaraciones juradas ante juzgador competente, las letras de cambio, pagarés y testamentos (artículo 347).

Este procedimiento ejecutivo, como lo reconoce la doctrina, se lleva a cabo mediante un procedimiento de conocimiento, en el que se examinan las alegaciones contrapuestas entre las partes, en tanto se pretende demostrar la existencia de un derecho (Guasp & Aragoneses, 2016). Es por ello, que el artículo 351 del COGEP, para el procedimiento ejecutivo, autoriza la contestación de la demanda, la presentación de excepciones y se prevé el carácter supletorio del

procedimiento sumario, en aquello no previsto en el Capítulo (artículo 355) (Código Orgánico General de procesos, COGEP , 2015).

Pero ese no es el procedimiento aplicable al acto administrativo presunto. El acto administrativo presunto ha sido reconocido como un título de ejecución, que se encuentran regulados en la norma procesal, en el Libro V. Título I, Ejecución, artículos del 362 al 413. La doctrina reconoce el procedimiento de Ejecución como aquel que pretende materializar un derecho, cambiar la realidad existente en virtud de un título de ejecución que debe ser suficiente para ejecutar, de manera inmediata, y sin otro trámite el mandato que contiene (Bahamonde, 2018) .

Estos títulos de ejecución están determinados en el artículo 363 del COGEP (2015), entre los que se reconocen las sentencias ejecutoriadas, el laudo arbitral, las actas de mediación y el acto administrativo presunto, en virtud del artículo 207 del COA (2017).

Es así que el procedimiento aplicable al acto administrativo presunto es el mismo que se sigue para la ejecución de la sentencia ejecutoriada, con la única diferencia de la celebración de la Audiencia dispuesta en el artículo 370 A del COGEP (2015). No existe posibilidad (al menos, legal) de conceder plazo para contestación a la demanda, ni reconvención a la misma. De hecho, no debería denominarse demanda, en tanto el artículo 370 COGEP (2015), refiere la presentación de una solicitud; pero como también dispone que cumpla los requisitos de la demanda, la práctica jurídica y los operadores del derecho la han circunscrito, en exclusiva, a las características de una demanda.

2.- Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Cantón Guayaquil, Provincia de Guayas.

No. Proceso: 09802-2019-01346

Demandante: Cucalón González, Juan José.

Demandado: Presidente Ejecutivo del Banco del Pacífico, Procurador General del Estado, Banco del Pacífico.

Procedimiento:

Recibida la demanda, el Tribunal ordena al accionante, en virtud del artículo 146 del COGEP, que aclare y complete, en el término de cinco días los hechos descritos y las pruebas invocadas. Satisfechos estos requerimientos, el órgano judicial considera clara y completa la demanda de silencio administrativo y la admite a trámite del procedimiento sumario, invocando para ello el propio artículo 370 A del COGEP (2015).

Se da traslado de la demanda a las otras partes del proceso, a fin de que evacúen el trámite de contestación. Del escrito de contestación, en el que se presentaron excepciones, se da traslado a la parte actora para que, al amparo del párrafo cuarto del artículo 151 del COGEP (2015), presente nuevas pruebas, en el término de diez días. Asimismo, se cita a las partes para la celebración de una Audiencia Preliminar.

Los jueces afirman en su resolución que constituye una omisión del legislador la previsión del trámite de presentación de pruebas para la parte demandada; razón por la cual ellos consideran oportuno otorgárselo. Amparan tal decisión en el principio constitucional del debido proceso, previsto en el artículo 76 de la Carta Magna (2008) y en el artículo 426 del propio cuerpo legal que autoriza a los servidores públicos para aplicar, de manera directa instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, si ellos resultaren más beneficiosos para las partes.

El término concedido para responder la demanda fue de 30 días, en virtud de las disposiciones del artículo 76 del COGEP (2015), que autoriza al juez a fijar los términos para una diligencia procesal, cuando la Ley no la prevea.

Una de las juezas emitió un voto salvado, por considerar incorrecta la calificación hecha de silencio administrativo, considerando inadmisibile la demanda, por razones de fondo, en atención a los elementos fácticos y jurídicos esgrimidos y, muy en especial, a la ejecución que pretendía el actor. Se invocan, igualmente, las garantías constitucionales del debido proceso, del derecho a la defensa y se incorpora la de seguridad jurídica. No realiza mención alguna al procedimiento dado por el órgano judicial al asunto.

Con independencia de que resulte correcta o no, la calificación de la demanda como silencio administrativo, resulta alarmante la tramitación otorgada al caso por el Tribunal Distrital. La inobservancia de las disposiciones legales aplicables al caso y el desconocimiento de los mandatos contenidos en las propias normas utilizadas hacen esperar que las instancias competentes del Consejo de Judicatura hayan ejecutado algunas diligencias, en pro de que hechos similares, no se repitan. Al menos el Procurador General del Estado que se encontraba como demandado, debió realizar una acción al respecto.

Siendo este, un ejercicio académico, no es posible eludir el compromiso de comentar los yerros detectados. Por orden cronológico, el primer gran error del órgano jurisdiccional es afirmar que el artículo 370 A del del COGEP (2015), dispone la tramitación, en proceso sumario de la ejecución del acto administrativo. Cualquier bibliografía que se consulte del tema, cualquier estudio que se realice del reconocimiento del silencio administrativo como título de ejecución, lo primero que se señala es, precisamente, el cambio en la tramitación, de procedimiento sumario al de ejecución.

No obstante, en atención al error, es de esperarse que se siguiera la tramitación dispuesta en el artículo 333 del COGEP (2015) para el procedimiento sumario. En consecuencia, no debía haberse dado al actor la posibilidad de corregir la demanda, ni debía haberse otorgado al demandado un plazo de 15 días para contestarla, que se resulta improcedente en este tipo de procedimiento.

Siendo desatinado afirmar que el procedimiento sumario no cuenta con un término para responder la demanda y que la Audiencia tiene el carácter de Preliminar.

El órgano demuestra absoluto desconocimiento de las disposiciones legales ecuatorianas y criterios doctrinales relacionados con el procedimiento ejecutivo, infringiendo los propios principios constitucionales del derecho a la debida defensa y seguridad jurídica, que afirman defender, al violentar el fundamento de todos ellos, que es el principio de legalidad.

Es muy preocupante que un juzgador se sienta por encima de la Ley y considere que el legislador se equivocó, obvió o confundió disposiciones jurídicas y, consecuentemente, se arrogue el derecho de elaborar un procedimiento propio y aplicarlo, abusando así de sus facultades.

El procedimiento seguido, en esencia, violenta la inmensa mayoría de las disposiciones legales referidas al procedimiento para la ejecución del acto administrativo presunto, aunque se identifica un proceder con el que se coincide; y es la posibilidad otorgada al actor para rectificar la demanda.

Como se ha mencionado, el artículo 370 del COGEP (2015) establece que, si se pretende ejecutar otro título que no sea un auto ejecutoriado o sentencia, debe presentarse una solicitud que debe reunir los requisitos de la demanda e incluir la identificación del título de ejecución en el que se basa la pretensión. En la práctica, este escrito se ha convertido, exclusivamente, en una demanda.

Otorgar al actor la posibilidad de rectificar la demanda, (aun cuando ello no se permite en el procedimiento ejecutivo, artículos 349 y 350 del COGEP), no infringe normativa legal alguna y permite al juzgador contar con mejores elementos de juicio, al momento de disponer el archivo de la solicitud o la ejecución del acto presunto.

3.- Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el Cantón Portoviejo

No. Proceso: 13802-2019-00453.

Demandante: Álvarez Moreira, Marcelo Orlado

Demandado: Ministro de Educación, Director General de la Procuraduría General del Estado de Manabí, Coordinador zonal 4 del Ministerio de Educación, Director Regional de la Procuraduría General del Estado y otros.

Procedimiento:

El Juzgado calificó la demanda como de silencio administrativo y dispuso, correctamente, la apertura del procedimiento de ejecución para su conocimiento, pese a la solicitud del actor de tramitarla por procedimiento ordinario. Se relacionan adecuadamente las disposiciones legales que amparan tal decisión, sin embargo, se decide que la fecha para la Audiencia dispuesta en el artículo 370 A del COGEP (2015), se fijará después de haberse notificado a la parte demandada el auto de calificación.

En verdad, no se encuentra lógica a tal decisión, puesto que si la intención del juez es garantizar que la parte demandada conozca de la pretensión del actor y prepare sus argumentos, estas acciones las puede ejecutar el demandado en el tiempo que transcurra entre la notificación y la fecha de la Audiencia. Sin embargo, resulta necesario reconocer que la decisión no infringe normativa legal alguna, en tanto el referido artículo 370 A del COGEP (2015), no dispone término ni referencia alguna al momento en que se convocará la Audiencia.

A tenor de la esencia del procedimiento de ejecución, se considera que debe ser al momento de la calificación y admisión de la demanda, pero no puede señalarse en este proceso quebrantamiento de la legalidad. Siendo el más ajustado al ordenamiento legal ecuatoriano, de los revisados hasta el momento.

4.- Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con Sede en el Cantón Ambato.

No. Proceso:18803-2019-00213

Demandante: Viteri Naranjo, Beatriz del Carmen

Demandado: Procuraduría General del Estado, Byron Ernesto Vaca, Rector de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo.

Procedimiento:

El Tribunal, considerando clara y completa la demanda presentada, la califica como de Ejecución de silencio administrativo y dispone su apertura, mediante el procedimiento de ejecución, dispuesto en el artículo 370 A del COGEP (2015). Al igual que el Tribunal con sede en Cantón Porto Viejo, antes comentado, dispone que la fecha de la Audiencia se fijará con posterioridad a la notificación a las partes demandadas, pero en este caso, introduce un mandato que sí se considera que infringe los derechos del actor y la intención del legislador, al otorgarle al acto presunto un título de ejecución.

Ordena el Tribunal que, será la parte actora quien debe instar al órgano jurisdiccional para que fije la fecha de la Audiencia, en virtud del principio dispositivo. Y ello excede la posibilidad de ampararse en la ambigüedad de la norma, para ordenar diligencias no previstas. No es el actor quien tiene que instar al Tribunal; la legislación está tratando de proteger al individuo, que ha sido ignorado y cuyos derechos de petición han sido quebrantados, otorgándole la posibilidad de tramitar la ejecución del acto administrativo presunto, por el procedimiento más expedito previsto en la norma.

Contradice a estos objetivos, la imposición de cargas procesales no previstas y trámites burocráticos innecesarios, además de constituir una manipulación de la norma en contra de los principios elementales de justicia y legalidad.

5.-Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha.

No. Proceso: 17811-2018-01716.

Demandante: Cárdenas Martínez, Esteban Alejandro

Demandados: Comité de reconocimiento de Títulos extranjeros, Procurador General del Estado, director del Registro de Títulos y otros.

El órgano jurisdiccional admite a trámite el proceso y cita para la Audiencia a las partes, las que presentan los documentos exigidos en el artículo 370 A del Código Orgánico General de Procesos.

Se ajusta el Tribunal, tal como lo requiere su investidura, a los mandatos del COGEP.

6.-Tribunal Distrital de lo Contencioso, Administrativo y Tributario con sede en el Cantón Loja, Provincia de Loja.

No. Proceso: 11804-2019-00069.

Demandante: Arteaga Villavicencio, Augusto Aníbal

Demandados: Alcaldesa y procurador síndico del gobierno autónomo descentralizado Municipal de Loja; Director Regional de la Procuraduría General del Estado encargado.

Procedimiento:

El Tribunal considera clara y completa la demanda presentada, por lo que se admite a trámite de ejecución, según lo dispuesto en el Libro V del COGEP y, al amparo del artículo 76.1 y 76.7 a) y b) de la Constitución de la República y 76 del COGEP, se conceden cinco días a los demandados para contestar a la solicitud de ejecución, de acuerdo a los artículos 151, 152 y 309 del COGEP. Una vez evacuado el trámite, el Tribunal dispuso la fecha para la Audiencia del artículo 370 A del propio cuerpo legal (Código Orgánico General de procesos, COGEP, 2015).

Al parecer las autoridades judiciales ecuatorianas consideran que invocar el artículo 76 de la Carta Magna, justifica cualquier irregular o quebrantamiento de las normas legales vigentes. Le

son aplicables a este caso, los razonamientos antes efectuados acerca del quebrantamiento, por parte de los jueces, del principio de legalidad y las actuaciones arbitrarias y de abuso de poder relacionadas con la elaboración de procedimientos de ejecución propios.

Como puede observarse, las dificultades identificadas en los procedimientos seguidos por los Tribunales Distritales, obedecen a dos razones: la regulación jurídica efectuada y las decisiones de los jueces.

Con respecto a la regulación jurídica se ha comentado, en varias ocasiones, que se considera un error el reconocimiento del acto administrativo presunto como un título de ejecución. Pudieran existir asuntos para los que esa tramitación resultare apropiada, pero no es la mayoría. El examen de la inexistencia de causales de nulidad, que determinan la conformación de ese tipo de acto administrativo, exige un proceso de conocimiento o uno ejecutivo, que permite el análisis de la existencia del derecho.

Sumado a ello, la parca regulación del procedimiento empeora la situación. El artículo 370 A del COGEP (2015) dedica apenas una frase para disponer la celebración de la audiencia, sin precisar término para su celebración, ni contenido y formalidades de la misma. En igual sentido, se entiende que la solicitud ante el Tribunal se hará mediante escrito, en virtud del artículo 370 del COGEP (2015) y 207 del COA (2017), pero al disponerse su similitud con los requisitos de la demanda, provoca la duda acerca de la posibilidad de rectificarla, como en el procedimiento ordinario.

Sin embargo, estas deficiencias en la norma jurídica no pueden ser la justificación para que los jueces se distancien absolutamente de sus obligaciones de respetar rigurosamente la Ley y se arroguen potestades legislativas, conformando procedimientos particulares, con lo cual incurren en conductas arbitrarias e ilegítimas.

Si los jueces consideran que la norma jurídica violenta los derechos constitucionales, cuentan con la posibilidad de presentar la correspondiente acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional de Ecuador o elevar una consulta al propio órgano. Mientras no se reciba sentencia en ese sentido o la norma sea modificada, el juez está obligado a seguir la regulación jurídica vigente, aunque discrepe del procedimiento dispuesto.

Finalmente, resulta forzoso mencionar que estas dificultades obedecen también a la falta de preparación jurídica de los jueces. En varios de los procesos revisados se aprecia desconocimiento de instituciones básicas del procedimiento, el empleo de jurisprudencia obsoleta, adecuada al momento en que el acto administrativo presunto se tramitaba por el procedimiento sumario y no constituía un título de ejecución, y la aplicación de acciones procesales de un tipo de procedimiento a otro.

Varios jueces y abogados actuantes desconocen la diferencia entre el proceso ejecutivo y el de ejecución, no se emplean los métodos de interpretación ante las imprecisiones de la Ley, ni se investigan las razones de las disposiciones legales. Los métodos de interpretación de la Ley existen, precisamente, para entender el sentido y alcance de las normas oscuras y las lagunas legales.

3.3. La Ejecución del Silencio Administrativo Presunto desde la mirada de los Abogados

Con la finalidad de conocer la perspectiva de los abogados en libre ejercicio de la profesión, específicamente en la materia de Derecho Administrativo, sobre la ejecución del silencio administrativo presunto, se utilizó como instrumento de recolección de datos, la encuesta. Esta permitió obtener resultados de modo rápido y eficaz los criterios sobre el tema de estudio a partir de una muestra de 152 abogados, los resultados obtenidos son los siguientes:

Pregunta 1: ¿Considera Ud. que la ausencia de motivación del acto administrativo presunto podría constituir una razón para considerarlo nulo, en virtud de la disposición constitucional del artículo 76 inciso 7 l) que declara nulo todo acto administrativo carente de motivación?

Tabla 1. Respuesta a la pregunta No 1 de la encuesta.

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJES
Si	152	100.00%
No	0	0.00%
TOTAL	152	

Elaborado por el autor.

Los resultados obtenidos se representan en el gráfico siguiente:

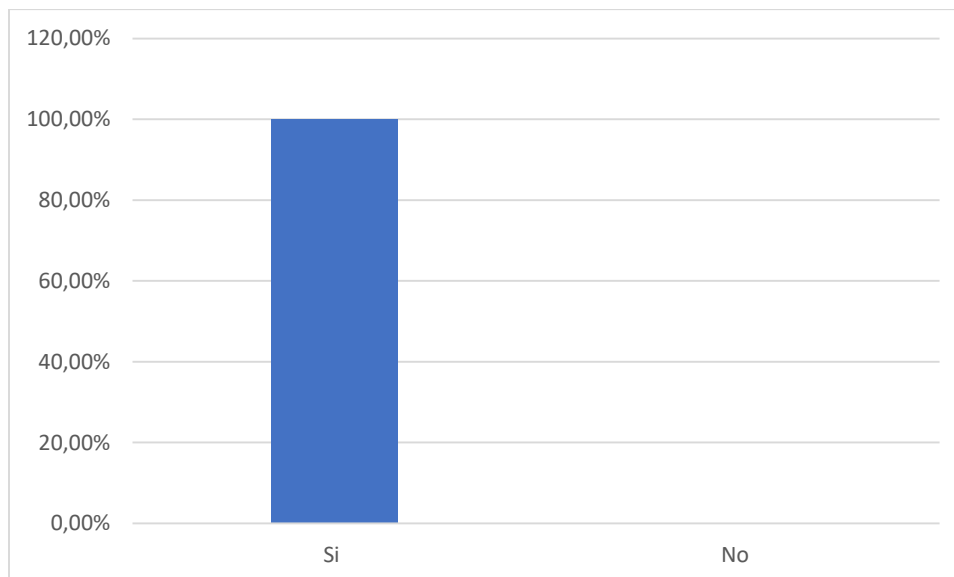


Gráfico 1 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 1 de la encuesta.

Elaborado por el autor.

Como se observa los 152 abogados encuestados consideran que, la inexistencia de motivación del acto administrativo presunto, genera su nulidad. Esto se sustenta en que no motivar implica vulnerar una de las garantías del derecho a la defensa reconocida en la Constitución en el artículo 76 numeral 7 literal 1).

Pregunta 2: ¿Considera usted que el carácter positivo del acto administrativo presunto, como consecuencia del silencio administrativo... (puede marcar todos los que considere)?

Protege al administrado ante la indolencia y el mal proceder de la administración.

Favorece a la administración.

Coadyuva al ejercicio de los derechos de los administrados.

Al respecto, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Tabla 2 Respuesta a la pregunta No 2 de la encuesta.

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJES
Protege al administrado ante la indolencia y el mal proceder de la administración.	102	66.7 %
Favorece a la administración	0	0
Coadyuva al ejercicio de los derechos de los administrados.	102	66.7 %

Elaborado por el autor.

En ese orden, los porcentajes que representa los resultados obtenidos sobre esta respuesta, se representan en el gráfico siguiente:

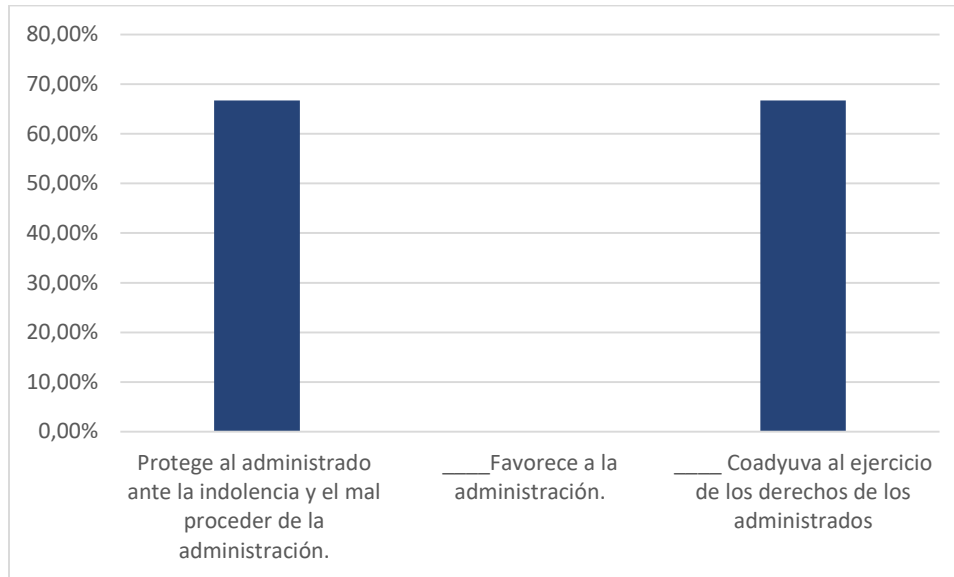


Gráfico 2 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 2 de la encuesta. Elaborado por el autor.

Como se aprecia en la tabla y gráfico anterior, la mayor parte de los abogados encuestados, específicamente 102 que representan el 66,7 % considera que el carácter positivo del acto administrativo presunto, como resultado del silencio administrativo: salvaguarda al administrado ante la indolencia y el mal proceder de la administración al igual que coadyuva al ejercicio de los derechos de los administrados. El resto de los encuestados, específicamente 50, consideran que no se protegen los derechos de los administrados.

Pregunta 3: La ejecución del acto administrativo presunto, según lo dispuesto por el COGEP resulta ágil y efectivo cuando:

Se configuran todos los elementos del acto administrativo presunto

___ Se presenta el original del escrito de petición.

___ Nunca.

Los encuestados contestaron lo siguiente:

Tabla 3 Respuesta a la pregunta No 3 de la encuesta.

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJES
Se configuran todos los elementos del acto administrativo presunto .	102	66.7 %
Se presenta el original del escrito de petición	50	33.3%
Nunca	102	66.7 %
TOTAL	152	

Elaborado por el autor.

Estos resultados quedan representados en el siguiente gráfico:

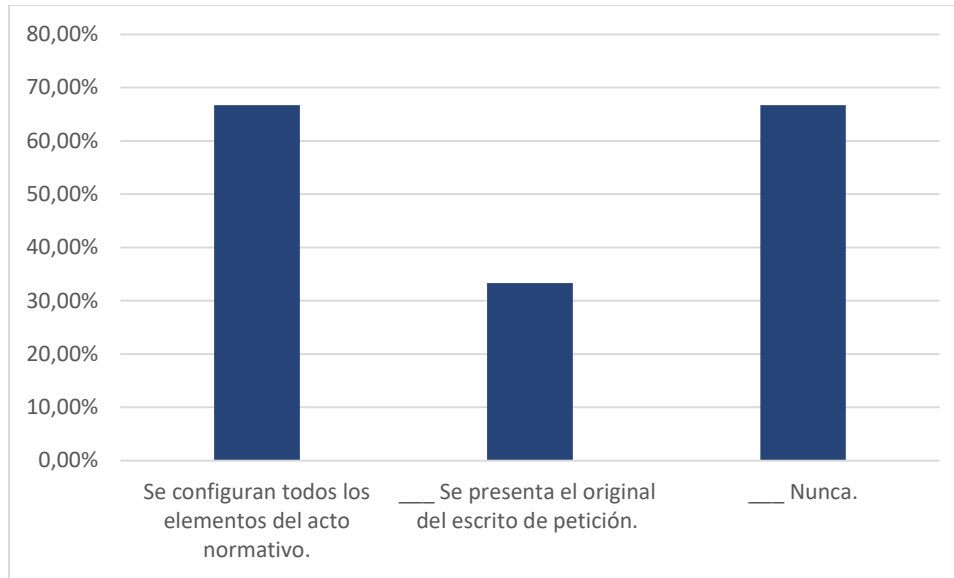


Gráfico 3 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 3 de la encuesta. Elaborado por el autor.

A partir del criterio de los encuestados consideran que la ejecución del acto administrativo presunto, de acuerdo con lo regulado en el COGEP puede ser ágil y efectivo cuando: según 102 de los encuestados que representa el 66,7 %, están presentes todos los elementos del acto administrativo presunto. Igualmente, 50 de los abogados que corresponde al 33,3 % consideran que la ejecución goza de celeridad cuando se presenta el original del escrito de solicitud.

Pregunta 4: Los principales problemas que se enfrentan para la ejecución del acto administrativo presunto, según lo dispuesto por el COGEP son: (puede marcar todos los que considere).

Las dificultades para presentar el original del escrito de petición.

El desconocimiento de la población respecto a contar con un original del escrito de petición.

El incumplimiento de los jueces de las disposiciones de la Ley.

___ La falta de acuerdo de los jueces en la aplicación de lo dispuesto en el COGEP.

En relación con la pregunta 4, los abogados encuestados exponen lo siguiente:

Tabla 4. Respuesta a la pregunta No 4 de la encuesta.

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJES
Las dificultades para presentar el original del escrito de petición.	102	66.7 %
El desconocimiento de la población respecto a contar con un original del escrito de petición.	50	33.3 %
El incumplimiento de los jueces de las disposiciones de la Ley.	0	0%
La falta de acuerdo de los jueces en la aplicación de lo dispuesto en el COGEP.	102	66.7%
TOTAL	152	

Elaborado por el autor

Al respecto el gráfico siguiente expone los porcentajes obtenidos a partir de las respuestas antes descritas.

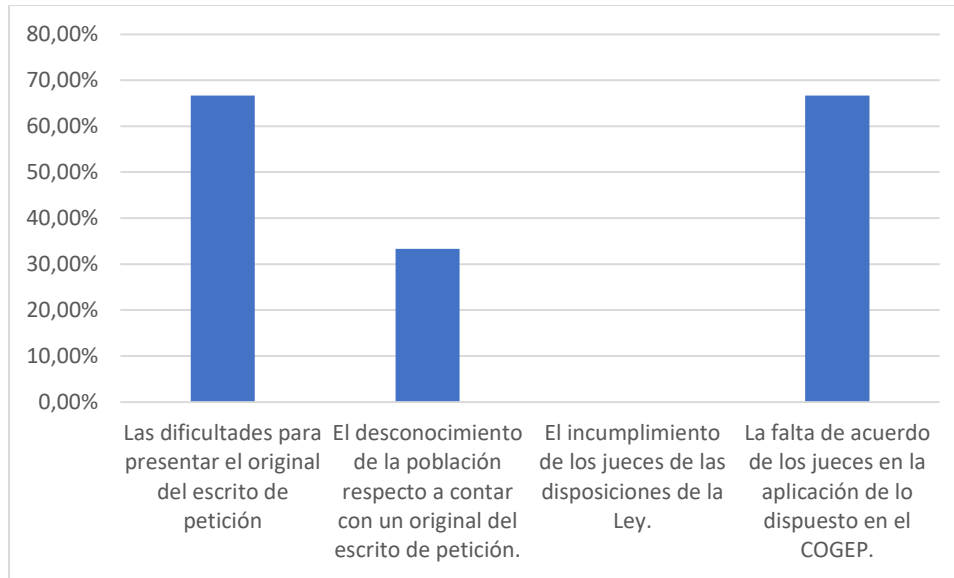


Gráfico 4 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 4 de la encuesta. Elaborado por el autor.

Lo antes ilustrado explica que, la mayor parte de los encuestados que corresponde a 102 de un total de 152, considera que las dificultades principales para ejecutar el acto administrativo presunto, según lo dispuesto por el COGEP son: Las dificultades para presentar el original del escrito de petición; la falta de acuerdo de los jueces en la aplicación de lo dispuesto en el COGEP y un 33,3 % que son 50 abogados son del criterio que también, es un problema, el desconocimiento que tiene la población acerca de la necesidad de contar con un original del escrito de petición.

Pregunta 5: ¿Conoce usted si la ejecución del acto administrativo presunto (Art 370A COGEP) se está tramitando de forma uniforme en los Tribunales Distritales de lo Contencioso en el país?

Tabla 5. Respuesta a la pregunta No 5 de la encuesta.

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJES
Si	0	100.00%

No	152	0.00%
TOTAL	152	

Elaborado por el autor.

Los resultados obtenidos se representan en el gráfico siguiente:

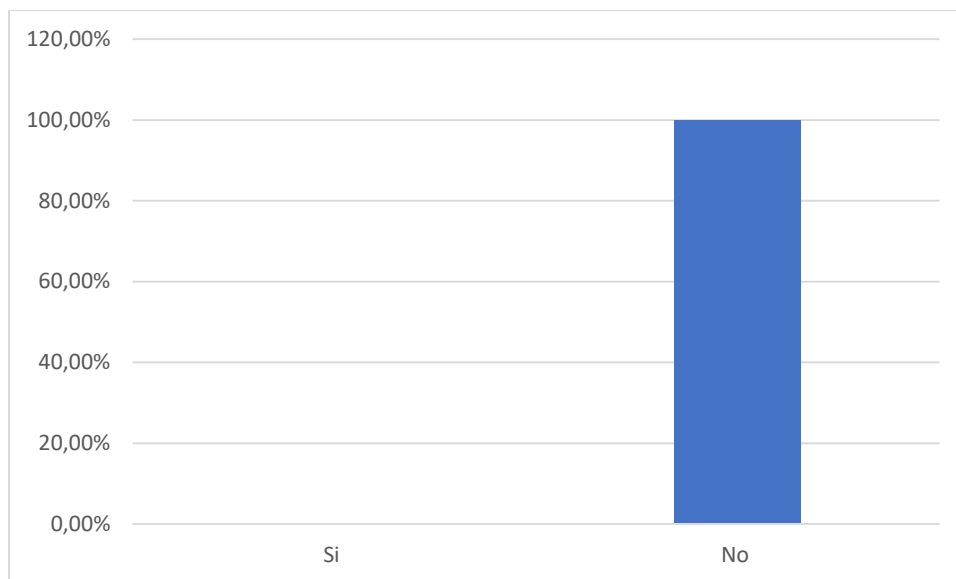


Gráfico 5 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 5 de la encuesta.

Elaborado por el autor.

Como se aprecia, los 152 abogados encuestados, coinciden en que la ejecución del acto administrativo presunto, no se está tramitando de forma uniforme en los Tribunales Distritales de lo Contencioso en el país. Ello implica una seria dificultad, a partir de que no hay claridad en cuanto a lo previsto en el artículo Art 370A del COGEP. LO expuesto conlleva a que se afecten los derechos del administrado y entorpece el ejercicio de los abogados al defender asuntos de esta naturaleza. Ello, afecta el derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso, específicamente, el derecho a la defensa.

Pregunta 6: ¿Considera usted que se debería hacer una reforma a la ley (COGEP) respecto al procedimiento de ejecución del acto administrativo presunto, y que este sea más apegado al debido proceso?

Tabla 6 Respuesta a la pregunta No 6 de la encuesta.

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJES
Si	152	100.00%
No	0	0.00%
TOTAL	152	

Elaborado por el autor.

El siguiente gráfico da a conocer el porcentaje de las repuesta a la pregunta 6 de la encuesta.

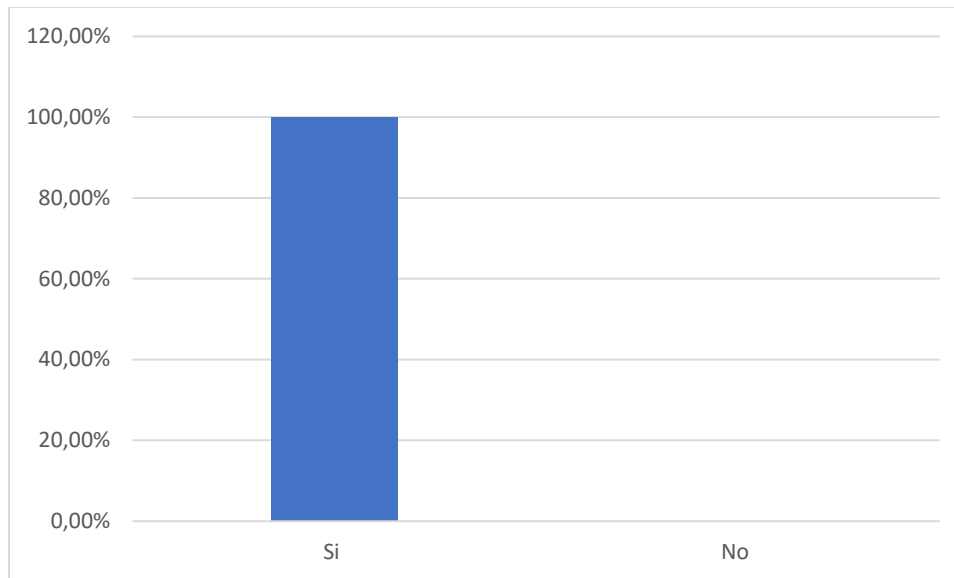


Gráfico 6 Representa el porcentaje de respuesta de la pregunta 6 de la encuesta.

Elaborado por el autor.

Tal como expone con anterioridad en gráfico y tabla, la totalidad de los abogados encuestados consideran que debe ser reformado el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) en cuanto al procedimiento de ejecución del acto administrativo presunto. Esto surge de que, de la manera que está contemplado, actualmente, no guarda coherencia con el derecho al debido proceso y a la defensa. Por esto no se protegen adecuadamente los derechos de los administrados.

Los resultados de la encuesta arrojan que, según la perspectiva de los abogados, no está operando adecuadamente la ejecución del silencio administrativo como garantía de los derechos del administrado. Sus resultados, exige que se revise el procedimiento planteado, en la práctica, al igual que se realice una reforma al COGEP enfocada en modificar el procedimiento de ejecución del acto administrativo presunto, apegado al debido proceso. Con ello se pretende que exista uniformidad en la praxis judicial en la tramitación de estos asuntos de acuerdo con la normativa y con ello, se garanticen los derechos del administrado.

CONCLUSIONES

La doctrina ecuatoriana reconoce, en sentido general, que el reconocimiento como título de ejecución del acto administrativo presunto constituye un mecanismo de defensa del derecho constitucional de petición. Sin embargo, se señalan como dificultades la imposibilidad de analizar la existencia de las causales de nulidad mediante un procedimiento de ejecución y las imprecisiones respecto al señalamiento, contenido y formalidades de la Audiencia.

Que, el nivel de aceptación de los operadores de justicia al igual que de la academia sobre las reformas introducidas por el COGEP, respecto de la ejecución del acto administrativo presunto, es baja, a pesar de que se considera que el reconocimiento del referido acto como título de ejecución, es bueno. En cambio, la manera en que se aplica es desacertada y necesita de cambios a partir de que, por ejemplo, los seis Tribunales Distritales del país aplican un procedimiento diferente para la ejecución del acto administrativo presunto, siendo el del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha y el que tiene su sede en el Cantón Portoviejo, los únicos que respetan la legalidad y aplican, correctamente el procedimiento dispuesto. En menor medida, el Tribunal Distrital del cantón Ambato, respeta el procedimiento dispuesto, aunque su infracción no resulta tan alarmante como el resto de los Tribunales Distritales, en los que la actuación jurisdiccional violenta la legalidad.

El Código Orgánico General de Procesos y el Código Orgánico Administrativo, deben ser modificados, otorgando al acto administrativo presunto el carácter de título ejecutivo, permitiendo así su tramitación por el proceso ejecutivo, previsto en el Libro IV, que contiene elementos del procedimiento de conocimiento y permite la contradicción entre partes y el examen de la existencia del derecho.

Los profesionales del derecho encuestados consideran, en su mayoría que, entre las principales dificultades para ejecutar el acto administrativo presunto están: los problemas para presentar el original del escrito de petición, el desconocimiento que tiene la población acerca de la necesidad de contar con un original del escrito de petición y la falta de acuerdo de los jueces en la aplicación de lo dispuesto en el COGEP. Igualmente ratifican que no existe uniformidad para aplicar el procedimiento en los tribunales de lo Contencioso y que es necesaria una reforma a la norma vigente, en el particular correspondiente al silencio administrativo.

También que, en especial los jueces de lo Contencioso Administrativo de los Distritos con sede en el Cantón Cuenca; en el Cantón Guayaquil, Provincia de Guayas y en el Cantón Loja, Provincia de Loja, deben elevar su nivel de conocimientos acerca de los procedimientos Ejecutivo y de Ejecución, así como de los límites de sus facultades y atribuciones.

Que, de acuerdo con lo antes planteado, las reformas introducidas por el COGEP respecto de la ejecución del acto administrativo presunto, opera de forma negativa, en especial para el administrado. Ello se sustenta en que la reforma ha conllevado a la desprotección e indefensión de los derechos del administrado, los que, a su vez, genera vulneraciones al derecho al debido proceso y en especial al derecho a la defensa.

RECOMENDACIONES

Al Consejo de la Judicatura, que convoque en la Escuela de la Función Judicial cursos de capacitación acerca de los procedimientos Ejecutivo y de Ejecución, así como del contenido y límites de las facultades y atribuciones de los jueces; priorizando la participación de los magistrados de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Cuenca; en el Cantón Guayaquil, Provincia de Guayas y en el Cantón Loja, Provincia de Loja.

Al Consejo de la Judicatura, que verifique el cumplimiento riguroso de la evaluación de desempeño y productividad de los servidores públicos, prevista en el artículo 87 del Código Orgánico de la Función Judicial (2009), en especial de los magistrados de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Cuenca; en el Cantón Guayaquil, Provincia de Guayas y en el Cantón Loja, Provincia de Loja.

Recomendar al Colegio de Abogados, Consejo de la Judicatura que presente a la Asamblea Nacional, una propuesta de modificación al Código Orgánico General de Procesos y el Código Orgánico Administrativo, a fin de otorgar al acto administrativo presunto el carácter de título ejecutivo bajo una procedimiento claro y coherente, enfocado a la protección e los derechos del administrado.

BIBLIOGRAFÍA

Aguado, V. (2017). *Silencio administrativo e inactividad 2da Edición*. Madrid: Marcial Pons.

Alvarado, J., & Pérez, M. (2021). Ejecución del acto presunto por silencio administrativo según la legislación y la jurisprudencia Ecuatoriana. *Revista Sociedad & Tecnología*, 13-28.
doi:<https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.111>

Álvarez, L. (2019). *El acto administrativo presunto como título de ejecución, según el Código Orgánico Administrativo*. Guayaquil: Universidad Católica de Guayaquil.

Araújo, J. (2017). *Derecho Administrativo, Parte General*. Caracas: Ediciones Paredes.

Arévalo, M. (2019). *La institución del Silencio Administrativo en el Código Orgánico Administrativo y Derecho de Petición en la legislación ecuatoriana*. Cuenca: Universidad de Azuay, Tesis Título de Abogado.

Arzoz, X. (2019). *El silencio administrativo: análisis constitucional y administrativo*. Madrid: La Ley.

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449 de 20 de octubre.

Asamblea General. (1987). *Procedimiento Administrativo*. Montevideo: IMPO, 2 de julio de 1987.
Recuperado el 5 de Septiembre de 2022, de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15869-1987>

Asamblea General. (2008). *Ley 18.381 Ley sobre el derecho a la información pública*. Montevideo: IMPO, 17 de noviembre de 2008.

- Asamblea Legislativa y Constituyente. (1967). *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: IMPO, 27 de noviembre de 1966. Recuperado el 5 de Septiembre de 2022, de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/5396722.HTML>
- Asamblea Nacional. (1993). *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (LME)*. Quito: Registro Oficial Nro. 349 de fecha 31 de diciembre.
- Asamblea Nacional. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial* . Quito: Registro Oficial Suplemento 544 de 09 de Marzo.
- Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal* . Quito: Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de Febrero.
- Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos, COGEP*. Quito: Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo.
- Asamblea Nacional República del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo COA*. Quito: Registro Oficial Segundo Suplemento No. 31 de 7 de julio.
- Bahamonde, V. (2018). *El procedimiento ejecutivo en el Código Orgánico General de Procesos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Tesis de Maestría.
- Béjar, L. J., & Salazar, R. (2018). Los mecanismos de control constitucional aplicados a los actos administrativos en el Derecho Mexicano. *Revista de Investigações Constitucionais*. doi:<https://doi.org/10.5380/rinc.v5i1.56035>
- Benalcázar, J. (2017). *Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano, Jurisprudencia Dogmática y Doctrina 2da Edición*. Quito: Fundación Andrade & Asociados.

- Benalcázar, J. (2017). Reflexiones sobre la validez y la invalidez de los actos administrativos. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 81- 106. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2017.268.60981>
- Benalcázar, J. (2020). *Observaciones críticas sobre la nueva regulación del silencio administrativo*. Santiago de Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Recuperado el 28 de Septiembre de 2022, de www.cijur.gov.ar/doctrina
- Caravantes, J. (2019). *ratado Histórico, Crítico Filosófico De Los Procedimientos Judiciales En Materia Civil, Según La Nueva Ley De Enjuiciamiento, Con Sus Correspondientes Formularios Vol 4*. Madrid: HardPress Publishing.
- Casarino, M. (2017). *Manual de Derecho Procesal (Derecho Procesal Civil) Tomo V 7ma Edición*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Cassagne, J. C. (2021). *El acto administrativo Teoría y Régimen Jurídico 4ta Edición*. Buenos Aires: La Ley.
- Colegio de abogados de Pichincha. (14 de marzo de 2019). www.colabpi.pro.ec/. Obtenido de www.colabpi.pro.ec/: <http://www.colabpi.pro.ec/>
- Comadira, R. (2018). El acto administrativo. En P. Comadira, J. Escola, & R. Comandira, *Curso de Derecho Administrativo Tomo I 2da Edición* (págs. 383-573). Buenos Aires: Abeledo Perrot S.A.
- Congreso de Colombia. (2011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Diario Oficial 47.956 de Enero18.
- Cudolá, A. (2016). *Silencio administrativo e inactividad, límites y técnicas alternativas. 2da Edición*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

- Devis, H. (2017). *Teoría General del Proceso: aplicable a toda clase de procesos a 4ta Edición*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- García de Enterría, E. (2017). *Revolución francesa y administración contemporánea 6ta Edición*. Navarra: Aranzadi.
- García-Trevijano, J. (2016). *Los actos administrativos 4ta Edición*. Madrid: Civitas.
- Gasnell, C. (2015). *El acto administrativo y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa en Panamá*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Tesis Doctoral.
- Jimeno, V. (2016). *Derecho procesal civil II: Los procesos especiales*. Madrid: UNED / Castillo de Luna Ediciones Jurídicas.
- Goldfarb, M. (2020). Silencio de la administración en los derechos uruguayo y argentino. *Revista de la Facultad de Derecho*, 2-26. doi:DOI : 10.22187/rfd2020n49a19
- Gordillo, A. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo Tomo 3 9na Edición*. Buenos Aires: Fundación De Derecho Administrativo.
- Guasp, J., & Aragonese, P. (2016). *Derecho Procesal Civil Tomo II Parte especial: procesos declarativos y de ejecución 2da Edición*. Navarra: Civitas.
- Molina, J., Zambrano, M., & Ronquillo, O. (2021). La extinción del acto administrativo por nulidad absoluta como condición para la imposibilidad de su ejecutoriedad. *Universidad y Sociedad* , 469-476.
- Montero, J., Gómez, J., & Barona, S. (2019). *Derecho Jurisdiccional I Parte General 11na Edición*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Moreno, J., & Massó, M. (2017). *Procedimiento y proceso administrativo práctico 2da Edición*. Madrid: La Ley.

- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA*. Quito: Ediciones Continente.
- Organización de los Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre*. Bogotá: OEA, Novena Conferencia. Recuperado el 5 de Septiembre de 2022, de <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/america/DADH/1948-DADH.htm>
- Ortega, L. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Palacio, L. (2022). *Manual de Derecho Procesal Civil 22va Edición*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Penagos, G. (2015). *El silencio Administrativo, el valor juridico de sus efectos 3ra Edición*. Bogotá: Doctrina y ley.
- Poder Ejecutivo. (1991). *Decreto 500/991 Procedimiento administrativo y disciplinario aplicable al funcionario público de la administración central*. Montevideo: IMPO 3 de octubre de 1991. Recuperado el 5 de Septiembre de 2022, de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/500-1991>
- Poder Ejecutivo. (2002). *Decreto Ejecutivo 2428, Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva*. Quito: Registro Oficial 536 de 18 de Marzo. Obtenido de <https://www.acreditacion.gob.ec/erfaje/>
- Sarzosa, C. (2018). *El silencio administrativo en el nuevo Código Orgánico Administrativo*. Quito: Universidad Hemisferios, Tesis Título de Abogado.

Sentencia, Proceso No. 17811-2018-01716 (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No.1, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha 29 de Julio de 2019).

Sentencia No. 035-11-SEP-CC, 0895-09-EP (Corte Constitucional del Ecuador 15 de Diciembre de 2011).

Suntaxi, A. (2022). *El silencio administratito como título de ejecución en la legislación ecuatoriana*. Quito: Universidad Central del Ecuador, Tesis Título de Abogada.

Valdivieso, A. (2022). *La violación del derecho a la seguridad jurídica como consecuencia de la ausencia de tutela penal del derecho d epetición en el ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente*. Cuenca: Universidad del Azuay Tesis de Maestría.

Villacis, F. (2019). El silencio administrativo y sus implicaciones en el Ecuador ¿garantiza derechos? *Revista Ruptura de la Asociación Escuela de Derecho PUCE*, 135-162.

Villalba, L. (2017). *El silencio administrativo*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, Tesis de Maestría.

Villanueva, B. (2016). *Tratamiento jurídico del silencio administrativo: confusiones, problemas y nuevas perspectivas*. Lima: USMP.