

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Derecho Mención Derecho Administrativo

La acción de ejecución del Silencio Administrativo Positivo su eficacia para hacer efectiva la petición

Trabajo de titulación previo a la obtención de título de Magíster en Derecho mención Derecho Administrativo

Autor:

Edison Bolívar Zambrano Sánchez

Director:

Paul Esteban Jiménez Larriva

ORCID: 0009-0007-4308-1241

Cuenca, Ecuador

2023-05-08

Resumen

La presente investigación alude a la falta de respuesta de la administración pública; mientras que el acto administrativo es la manifestación de voluntad de los organismos administrativos, en ocasiones la administración pública por circunstancias como la negligencia o descuido no emite respuestas a las pretensiones requeridas por los administrados. Es decir, se produce un silencio frente a las solicitudes y reclamaciones presentadas por los administrados. Esta institución se conoce como el silencio administrativo. En el Código Orgánico Administrativo esta institución se encuentra regulada como acción de ejecución, se analizará si es viable o carece de eficacia. Se analizará la institución del silencio administrativo en sus dos ámbitos: positivo y negativo, así como sus límites. El procedimiento a seguir para la ejecución del silencio administrativo en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo los documentos habilitantes o medios de prueba idóneos para demostrar la falta de respuesta para lograr el reconocimiento del derecho reclamado. El silencio administrativo positivo da origen o crea el acto administrativo presunto o acto ficto presunto, sin embargo, de aquello para su existencia requiere que se cumpla algunos requisitos en el orden formal o de procedimiento y de orden material o validez. La sola falta de respuesta de la administración pública en el término que fija la ley frente a las peticiones, reclamaciones y solicitudes de los administrados no es suficiente. Por lo tanto, la acción del silencio administrativo positivo es eficaz siempre y cuando se cumplan con estos requisitos y condiciones.

Palabras clave: silencio, motivación, declaración, petición y administración

Abstract

The present investigation alludes to the lack of response from the public administration; while the administrative act is the manifestation of the will of the administrative bodies, sometimes the public administration due to circumstances such as negligence or carelessness does not issue responses to the requests required by the administered. In other words, there is silence in the face of the requests and claims presented by the companies. This institution is known as administrative silence. In the Administrative Organic Code this institution is regulated as an enforcement action, it will be analyzed if it is viable or lacks effectiveness. The institution of administrative silence will be analyzed in its two areas: positive and negative, as well as its limits. The procedure to follow for the execution of the administrative silence in the Contentious-Administrative Tribunal, the enabling documents or suitable means of proof to demonstrate the lack of response to achieve recognition of the claimed right. Positive administrative silence gives rise to or creates the presumed administrative act or presumed fictitious act, however, for its existence it requires that certain requirements be met in the formal or procedural order and of material order or validity. The mere lack of response from the public administration within the term established by law in response to petitions, claims and requests from the administered is not enough. Therefore, the action of positive administrative silence is effective as long as these requirements and conditions are met.

Keywords: silence, motivation, declaration, petition and administration

Índice

.....	4
Resumen / Palabras clave.....	2
Abstract / Keywords.....	3
Índice.....	4
Índice de tablas.....	8
Agradecimiento.....	9
EL DERECHO DE PETICIÓN Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	10
1.1.Antecedentes históricos. Evolución de la administración pública y el derecho de petición.....	10
1.1.1.Organización administrativa en la época de la Colonia.....	11
1.1.2.Control de la actividad administrativa.....	15
1.1.3.La administración pública.....	16
1.2.-El derecho de petición.....	17
1.2.1. Antecedentes históricos.....	17
1.2.2.Concepto del Derecho de Petición.....	23
1.2.3.Formularios o modelos para presentar las peticiones.....	25
1.2.4.El reclamo que daría lugar al silencio administrativo positivo.....	25
1.3.-El silencio administrativo en el Ecuador	26

1.3.1. Antecedentes históricos.....	26
1.3.2.Análisis del Artículo 28 de la Ley de Modernización del estado.....	28
1.3.3.Procedimiento para el silencio Administrativo.....	29
1.3.4.Concepto de Silencio Administrativo.....	30
1.4.El silencio administrativo positivo y negativo.....	31
1.4.1.El silencio administrativo nace solo de la ley.....	31
1.4.2.El silencio Administrativo Negativo.....	33
1.4.3.El silencio administrativo negativo según el criterio de la Corte Constitucional del Ecuador.....	34
1.5.Naturaleza de la acción del silencio administrativo.....	36
1.6.El acto administrativo del que provenga el silencio administrativo es título de ejecución.....	36
1.7.1.Aspectos a considerar en el Silencio Administrativo.....	40
1.8.Diferencia entre acto administrativo y silencio administrativo.....	41
1.8.1.Efecto del Silencio administrativo.....	41
1.9.Título de Ejecución.....	41
1.9.1.Concepto de acción de ejecución según el diccionario Panhispánico.....	42
1.9.2.La ejecución según la legislación ecuatoriana.....	42

1.9.3.Modalidad para el cumplimiento de la ejecución en el silencio administrativo	44
.....	44
1.10.Principios del procedimiento administrativo.....	45
1.10.1.Principio de informalismo a favor del administrado.....	46
1.10.2.Principio de verdad material.....	46
1.10.3.Principio de legitimidad.....	46
1.10.4.Principio de economía procesal, celeridad y eficacia.....	46
1.10.5.Principio de oficialidad.....	47
1.10.6.Principio de Imparcialidad.....	47
1.10.7.Gratuidad.....	47
1.10.8.Principio del debido proceso.....	47
1.10.9.La proporcionalidad de las penas.....	48
1.11.Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer la ejecución.....	48
1.12.Procedimiento contencioso administrativo.....	50
1.13.Solicitud de ejecución.....	51
1.13.1.Aspectos que son considerados como título de ejecución.....	52
1.14.Documentos habilitantes o prueba: la declaración juramentada y el escrito con la fe de presentación	53

1.14.1.El documento habilitante que da fe de que opero el silencio administrativo	53
.....	53
Capítulo II	55
Procedimiento para la ejecución del silencio administrativo	55
2.1.Procedimiento acción de ejecución.....	55
2.2.Presentación de la solicitud.....	55
2.3.Declaración bajo juramento.....	57
2.4.Calificación de la solicitud.....	58
2.4.1.Casos de inadmisibilidad de la demanda o solicitud.....	59
2.5.Contestación a la solicitud.....	65
2.5.1.Casos en los cuales el accionante no asista a la audiencia	71
.....	71
2.6.Alegatos.....	72
2.7.Análisis de un caso práctico de la acción de ejecución del Silencio	
Administrativo Positivo	75
2.8. Encuestas.....	98
2.9. Conclusión final.....	101
Referencias bibliográficas.....	102

Índice de tablas

Tabla. 1.- Constituciones de Ecuador	18
Tabla. 2.- Diferencias entre el silencio administrativo positivo y negativo	34
Tabla. 3. -Requisitos de una demanda según el COGEP	56
Tabla. 4.- Otras formas de citación	63
Tabla. 5.- Explicación de excepciones	68
Tabla. 6 .-Incidencias sobre el abandono del proceso.	71

Agradecimiento

Con profunda fe y amor agradezco por la vida y salud a Dios; agradezco y deseo honrar la memoria de mi madre Olga de Jesús, por su apoyo, valor y coraje mientras estuvo en el mundo. Mis sentimientos de gratitud a mis hermanos: Telmo Enrique Zambrano (+), Miguel Alberto Zambrano Sánchez, Laura Esmeralda Zambrano Sánchez y demás familiares. Agradezco también el apoyo y la lealtad de mis amigos: Paul, Fabián, Adriana y Karina. Mi afecto a mi compañera Emiliar Johnson. Mi lucha es por un mundo más justo, para que nuestro país Ecuador, heredero de un patrimonio histórico y cultural de grandes héroes, patriotas y pensadores como: Simón Bolívar, Antonio José de Sucre, Manuelita Sáenz, José Joaquín de Olmedo, Tomas Ordoñez, Abdón Calderón, Eloy Alfaro entre otros; llegue a tener un desarrollo cultural y una administración pública honrada. Debemos vencer este sistema mercantilista, agresivo y opresor donde el capital está por encima del hombre que ha traído infelicidad y sufrimiento al género humano. Necesitamos un sistema político, social y económico más justo, equitativo; donde los recursos sirvan para engrandecer la nación con: obras, servicios públicos de calidad, administración pública honrada y desarrollo económico del estado para que los administrados tengan igualdad de derechos, oportunidades y una vida digna. Mis votos para que la juventud pueda crear una revolución del conocimiento y cambios para el futuro, anhelo que solo se podrá lograr con la educación y un gran sentimiento nacionalsocialista.

“Hispanos amemos a nuestro país”.

Capítulo I

EL DERECHO DE PETICIÓN Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1.1. Antecedentes históricos. Evolución de la administración pública y el derecho de petición

En el modelo de estado autocrático o monárquico, donde el gobierno se concentra en una sola persona, esta ostenta los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, por lo que la actividad de administración del estado se concentra en el monarca, y no responde a controles. (Soto, 2016), si el monarca no se pronunciaba los súbditos no estaban en la posibilidad de reclamar.

Según **Borja** (2003), la monarquía constituye una de las formas más antiguas de gobierno o regímenes políticos que se conocen desde la prehistoria, pero que, conocida por antonomasia se llama así a los regímenes que surgieron en Europa a partir del proceso de unificación de los estados y que imperaron entre los siglos XVI al XVIII hasta la Revolución Francesa.

Con la Revolución Francesa en el año 1789, los pensadores y estadistas políticos crean nuevas instituciones el apareamiento de los estados o republicas donde se empieza a acuñar el término democracia, el concepto de ciudadano con derechos civiles y políticos; se produce la separación de poderes en: ejecutivo, legislativo y judicial.

El Estado es el triunfo de los derechos colectivos sobre la monarquía absoluta y la decadencia anárquica, donde la voluntad general se plasma en constituciones y leyes que transforman los derechos en poder impersonal (Negro, 2010).

En el Ecuador, al analizar el desarrollo de la administración pública, se deben destacar dos influencias que precedieron a su surgimiento como entidad independiente: Una la forma de gobierno que fue heredada de la colonia es decir la forma de gobierno que fue impuesta por voluntad del rey de España; Otra fue la que estuvo vigente durante la anexión de la Gran Colombia creada por Bolívar hasta 1830, luego cuando se separó nuestro país Ecuador, estaba integrado de tres provincias o departamentos: Quito, Guayaquil y Cuenca (Méndez, 2019).

Según **Olmedo**:

El 29 de agosto de 1563, por el justo pedido del pueblo quiteño el rey Felipe II de España expide la Cédula real de creación de la Real Audiencia de Quito a cargo de su administración un presidente que cumplía la función ejecutiva y los oidores autoridades designadas por el rey, una vez creada esta Real Audiencia de Quito en el territorio que hoy es nuestro país, el monarca de España expidió otra cédula real en la cual determino que esta Real Audiencia pertenecía al Virreinato del Perú, esta fue la primera forma de administración pública en nuestra futura nación.

En 1717 la autoridad de España crea el Virreinato de Nueva Granada y la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá como primer Virrey figuro don Antonio de la Pedrosa quien gobernó de 1717 a 1719. Con este acto de autoridad como fue la creación del nuevo Virreinato desaparece la autonomía de la Real Audiencia de Quito y desaparece igualmente su personería jurídica. Con la creación del Virreinato de la nueva Granada mediante cédula real se dispuso que la Real Audiencia de Quito pase a formar parte de este nuevo virreinato.

1.1.1. Organización administrativa en la época de la Colonia

Los reyes de España para efectos de gobernar y dirigir sus colonias establecidas en América las dividieron en: Virreinos, Reales Audiencias, Capitanías Generales y Gobernaciones.

Virreinos

Un virreinato es un estado de gran extensión donde el virrey, representante directo de la corona española en América, es la autoridad suprema. Su función principal es mantener la paz y expandir la colonia (Ayala, 2008). Los virreinos comprendían de varias Reales Audiencias, Capitanías Generales y Gobernaciones.

Existieron cuatro virreinos, el de México llamado Nueva España; el de Santa Fe o de Nueva Granada; el de Perú o de Nueva Castilla; y el de Buenos Aires o Río de la Plata.

Reales Audiencias

Las reales audiencias fueron instituciones y administraciones estatales, distribuidas en las tierras colonizadas y en áreas más o menos extensas o delimitadas.

Los miembros de las Reales Audiencias se llamaban Oidores.

Las reales audiencias fueron Tribunales Supremos de Justicia y Apelación encargados de conocer juicios y dar fallos y sentencias. Recibían quejas de las actuaciones de los virreyes y las ponían en conocimiento del rey y del Supremo Consejo de Indias. Además, se encargaban de los asuntos económicos y religiosos.

Nuestro país el Ecuador en el transcurso de la época colonial fue la Real Audiencia de Quito fue fundada por el rey Felipe II, primero perteneció al Virreinato de Perú luego al Virreinato de Santa Fe de Bogotá.

Capitanías Generales

Eran organizaciones de carácter militar, creadas para resguardar la soberanía territorial estaban ubicadas en lugares donde había peligro de asaltos piratas o de sublevaciones indígenas.

Gobernaciones

Su jefe era el gobernador su principal función era la dirección de los asuntos administrativos de la localidad.

Revoluciones

En el siglo XIX año 1800 específicamente comenzó una revolución en América hispana, pensadores como el quiteño Eugenio Espejo comenzaron a difundir pensamientos de independencia y libertad; esto debido a la situación incómoda de la intervención política de la corona española en el nombramiento de las autoridades para constituir la estructura administrativa, los abusos, las arbitrariedades, los criollos no podían ocupar cargos públicos se tenía que pagar impuestos al rey y existía un control del comercio.

En la ciudad de Quito se fundó los primeros ideales de libertad por existir un alto nivel cultural por ello a esta ciudad se le consideró como “Luz de América”, el 10 de agosto de 1809, los patriotas con ideas de libertad e independencia impresionaron al comandante español de la guarnición de Quito y rodearon el palacio en un intento de transmitir un mensaje oficial al presidente de la Real audiencia, el conde Ruiz de Castilla, de que se le había destituido (Organización del Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural - CAB, 2022).

La Revolución de Quito del 10 de agosto de 1809 fue el primer grito de independencia, el Ecuador fue el precursor de la legitimación de la soberanía y el anhelo de libertad, proceso que se inició en todos los territorios coloniales de América (Sevilla, 2017). Ante este hecho hubo reacción del ejército realista quienes persiguieron a los conspiradores para detenerlos y encarcelarlos por desafiar el poder de su majestad el rey. Terminando el intento de revolución e independencia con el exterminio de los patriotas el 2 de agosto de 1810.

Este hecho histórico inspiró a los criollos y patriotas que en adelante comenzaron a preparar nuevos intentos de independencia el más ferviente defensor de este pensamiento es el criollo venezolano Simón Bolívar (Simón José Antonio de la Santísima Trinidad Bolívar Palacios) que se preparaba militar e intelectualmente para cambiar la historia de la América hispana.

Entre las guerras y batallas más importantes para lograr la independencia es muy importante recordar las siguientes:

La Batalla del Pantano de Vargas fue un enfrentamiento armado que se libró en lo que hoy se conoce como Pantano de Vargas en el corregimiento del municipio de Paipa, en la actual provincia de Boyacá, Colombia en la noche del 24 y la madrugada y tarde del día 25 de julio de 1819. (History Channel Latinoamérica, 2021).

La Batalla de Boyacá, también conocida como Batalla del Puente de Boyacá, fue el enfrentamiento más importante de la Guerra de Independencia de Colombia, que aseguró el éxito

del movimiento libertador en la Nueva Granada el 7 de agosto de 1819. (Ministerio de Gobierno, Industria y Turismo. República de Colombia, 2021).

La Batalla de Carabobo, una de las operaciones militares más importantes de la Guerra de Independencia de Venezuela, se llevó a cabo el día 24 de junio de 1821, como parte de la Guerra de Independencia Hispanoamericana, en el Campo de Carabobo, entre el ejército revolucionario y el ejército real español. (Bifano, 2021).

Luego de esta batalla se crea la primera constitución conocida como Constitución de Cúcuta en 1821, se crea la República de Colombia denominada también coloquialmente como Gran Colombia mediante la unificación de Colombia, Panamá y Venezuela; se nombra como presidente de la República a Simón Bolívar y como vicepresidente al Gral. Francisco de Paula Santander.

Siguiendo el ejemplo de Guayaquil que ya era ciudad independiente desde el 9 de octubre de 1820 en las acciones lideradas por José Joaquín de Olmedo; el 3 de noviembre de 1820 en la ciudad de Cuenca los patriotas cuencanos liderados por Tomás Ordóñez, el padre Javier Loyola con refuerzos del ejército gran colombiano logran también la independencia.

El 19 de agosto de 1821, se llevó a cabo la Batalla de Yaguachi o Cono, entre unidades guayaquileñas de la División del Protectorado de Quito y refuerzos de la Gran Colombia, una acción militar liderada por Antonio José de Sucre en contra de las tropas realistas lideradas por el coronel Francisco González. (Ayala, 2008).

La Batalla de Pichincha tuvo lugar el 24 de mayo de 1822, en las faldas del volcán Pichincha, a más de 3.000 metros de altura, cerca de la ciudad de Quito, que culmina con la victoria del ejército patriota al mando del Gral. Antonio José de Sucre en contra del ejército realista al mando del Gral. Melchor de Aymerich. (Historia Hoy, 2021).

Luego de las batallas y de lograr la independencia de las tres ciudades Guayaquil, Quito y Cuenca, este territorio denominado Distrito del Sur se anexo a la Gran Colombia en el año de 1822 desde entonces formaría una sola república denominada Colombia o Gran Colombia hasta el año 1830.

La administración pública estaba dividida en la administración central del gobierno presidente y congreso; la división de los territorios en: provincias, cantones y departamentos.

Desde la creación del Estado del Ecuador con la constitución de 1830, nuestro país inicia como un estado democrático, con un sistema de gobierno dirigido por una presidencia, alternativo, se considera un estado unitario, independiente con una división de poderes en: ejecutivo, legislativo y judicial. En este escenario la actividad de la administración pública se dividía en orden jerárquico y en función del territorio el estado estaba dividido en: Departamentos, Provincias, Cantones y Parroquias.

Sin embargo, no existía una forma de control a la actividad de la administración pública, en la Constitución de 1830 en el Art. 66 se creó por primera vez el derecho de petición de los ciudadanos a dirigir reclamaciones o presentar recursos ante las autoridades.

1.1.2. Control de la actividad administrativa

En el año de 1993 con la creación de la Ley de Modernización del Estado en el Art. 28 ahora derogado por el Art. 207 Código Orgánico Administrativo (2017) en cuanto al derecho de petición se manifestaba lo siguiente:

Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación. Que no se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados.

Vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobado o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante.

El funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término. (Ley de Modernización del Estado 1993) y (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017).

Con esa creación nace un control a la actividad administrativa se fijan límites en primera instancia se pone de relieve el derecho de presentar peticiones y luego se determina un tiempo para que la administración pública realice su pronunciamiento de manera oportuna motivada y lo que es más importante se establece sanción en caso de incumplimiento, pero fue insuficiente para lograr los objetivos.

Llegando a la reglamentación del silencio administrativo en el Art. 207 Código Orgánico Administrativo creado en el año 2017, en el cual se establece que el tiempo para que se produzca el silencio es el termino de treinta días, se reemplaza el requisito de la certificación por una declaración juramentada, el escrito con la fe de presentación y la acción es de ejecución.

1.1.3. La administración pública

La actividad de la administración estatal se concreta en los denominados actos administrativos, que es la declaración unilateral de voluntad, que se realiza al desempeñar funciones que directamente generan efectos o consecuencias jurídicas para los particulares. Los ciudadanos tienen derecho a presentar sus peticiones facultad conocida como derecho de petición previsto en la Constitución de la República, tienen derecho a presentar quejas, reclamos y alegatos directamente ante las autoridades y obtener respuestas oportunas en un plazo adecuado. (Galindo, 2000).

En estas circunstancias la administración pública mediante los órganos e instituciones del estado deberá pronunciarse o expresar su voluntad; en unos casos aceptando la petición o derecho reclamado o en otros casos negando, en ambos casos de manera motivada. Sin embargo, por negligencia, descuido, o cualquier otra razón, no se hace declaración de esta voluntad, es decir se guarda silencio frente a las peticiones, reclamos o recursos planteados por los ciudadanos a esta institución se le conoce como el silencio administrativo.

Respecto de la Administración pública el Art. 225 de la Constitución de la República (2008) del Ecuador refiere a los organismos y dependencias del sector público:

Art. 225.-**Ennumeración:** El sector público comprende:

- 1.-Los Organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y control Social.
- 2.-Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
- 3.-Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el estado.
- 4.-Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos. (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).

Las entidades y organismos antes descritos representan la superestructura de la administración pública central en un orden jerárquico todas ellas cumplen funciones y atribuciones propias fijadas por ley, generando actos administrativos que surten efectos jurídicos.

La administración pública en el cumplimiento de una noble función según reza el Art. 227 señala que “Constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008), por tanto, debe estar sujeta a principios para que sea eficaz.

1.2.-El derecho de petición

1.2.1. Antecedentes históricos

La institución del silencio administrativo objeto de estudio de esta investigación se sustenta en el tema de los preceptos fundamentales establecidos en las constituciones, actualmente en todas las constituciones de los estados consta el derecho de petición. Sin embargo, históricamente el derecho de petición según estudios surgió como una facultad o dádiva concedida a las personas por parte de quien detentaba el poder a inicios el monarca, luego se ha ido convirtiendo en un derecho dentro de las garantías que las constituciones establecen a favor de los ciudadanos, en virtud del derecho de petición se frena el abuso de poder y el autoritarismo.

Según Cordero (2009), históricamente, el derecho de petición surge en la Edad Media como un recurso a través del cual las personas reclaman o participan ante los poderes públicos, esta posibilidad se consolida con el nacimiento del estado liberal, al ser proclamado en leyes como la *Petition of Rights* de 1625 y luego con lo previsto en el Art. 5 del *Bill of Rights* de 1689 dictado en el reinado de Guillermo de Orange, en Inglaterra, en el cual se indica que los súbditos pueden presentar peticiones al rey, siendo ilegales las prisiones y vejaciones de cualquier clase que sufran por esta causa.

Así mismo, en la evolución de la historia el mismo autor se refiere a otro acontecimiento importante, como fue la Revolución Francesa, la que trae consigo importantísimas transformaciones en lo social, económico y jurídico requiriendo para ello, desde luego un sistema jurídico que estableciera la correspondiente normativa para permitir la aplicación de esos cambios, así surgió entre otros el derecho de petición establecido en la Declaración Francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Es en 1791, en el título I de la Carta Magna que se establece como un derecho de las personas a acudir ante las autoridades legalmente constituidas y hacer sus peticiones (Cordero, 2009).

Luego de estos hechos en el siglo XIX, junto con la independencia del territorio hispanoamericano, con la creación de las nacientes Repúblicas en sus constituciones se incluye el derecho de petición.

En el caso de la República del Ecuador, se separó de la gran Colombia y se creó la primera constitución el 23 de septiembre de 1830, en esta se reguló por primera vez el derecho de petición, en lo posterior se crearon más constituciones mediante las cuales evolucionó este derecho, por lo que es pertinente analizar el contenido de las mismas.

Tabla 1 Constituciones de Ecuador

Constitución	Artículo	Contenido
Constitución de 1830	66	Todo ciudadano puede reclamar respetuosamente sus derechos ante la autoridad pública, representar

		al congreso y al gobierno cuando considere conveniente al bien general; pero ningún individuo o asociación particular podrá arrogarse el nombre del pueblo, ni hacer peticiones en nombre del pueblo colectando sufragios sin orden escrita de la autoridad pública. Los contraventores serán presos y juzgados conforme a las leyes (Constitución del Estado del Ecuador, 1830).
Constitución de 1835	104	“El derecho de petición será ejercido personalmente, por uno o más individuos a su nombre; pero jamás a nombre del pueblo” (Constitución de la República del Ecuador, 1835).
Constitución de 1843 Constitución de 1845	95 124 y 125	En iguales términos que la de 1835. Art. 124.- Todo ciudadano tiene la facultad de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública con la moderación y el respeto debidos; y todos tienen el derecho a representar por escrito al Congreso, o el poder ejecutivo, cuando consideren conveniente al bien público. Art. 125.- El Derecho de Petición se ejercerá por uno o más individuos a su nombre, pero jamás a nombre del pueblo (Congreso Nacional. República de Ecuador, 1845).
Constitución de 1850	105	“Todo ecuatoriano tiene la facultad de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública, con la moderación y el respeto debidos” (Convención Nacional. República de Ecuador, 1851).

Constitución de 1852	123 y 124	En iguales términos que la constitución de 1845. (Asamblea Nacional. República de Ecuador, 1852).
Constitución de 1861	118 y 119	Art. 118.-En iguales términos que el Art. 125 de la de 1850. Art. 119.- “Todo ecuatoriano puede reclamar ante el Congreso o el poder ejecutivo contra las infracciones de la Constitución y las leyes, e introducir en la Cámara de Representantes una acusación contra cualquier alto funcionario” (Convención Nacional. República de Ecuador, 1861).
Constitución de 1869	103 y 104	En iguales términos a la de 1861.
Constitución de 1878	17 numeral 5	“Todos tienen el derecho de petición ante cualquier corporación o autoridad y el de obtener la resolución respectiva” (Asamblea Nacional. República de Ecuador, 1878). En esta constitución como se desprende del texto se establece por primera vez el derecho del peticionario a obtener respuesta y consecuentemente la del destinatario a darla.
Constitución de 1883	20	En iguales términos a la de 1878.
Constitución de 1897	25	“Todos tienen el Derecho de Petición ante cualquier autoridad, la que dará resolución dentro de los términos fijados por las leyes. Este derecho puede ejercerse individual o colectivamente, pero nunca

		<p>en nombre del pueblo” (Asamblea Nacional. República de Ecuador, 1897).</p> <p>En esta constitución existe un término en el cual la autoridad o la administración pública deberá pronunciarse de manera obligatoria.</p>
Constitución de 1906	26 numeral 16	<p>“La libertad de petición directa ante cualquier autoridad o corporación, con derecho de obtener la resolución correspondiente. Esta libertad puede ejercerse individual o colectivamente, más nunca en nombre del pueblo” (Asamblea Nacional. República de Ecuador, 1906).</p> <p>Respecto de lo que establece esta constitución se retrocede en el avance del derecho de petición en el sentido de que en la constitución anterior la resolución o respuesta que se debía dar era obligatoria y en un término fijado por la ley.</p>
Constitución de 1929	Art. 151 numeral 26	<p>“El derecho de petición a la autoridad competente, la que no podrá desechar sin la resolución del caso. Este derecho se puede ejercer, individual o colectivamente, más nunca en nombre del pueblo”</p> <p>En cuanto a la obligación de la autoridad a dar contestación la redacción es ambigua toda vez que la petición no podrá ser desecheda sino mediante resolución, pero no se dice sobre el derecho a recibir contestación.</p>
Constitución de 1945	141 numeral 17	<p>“El derecho de petición. - El funcionario o autoridad que reciba alguna solicitud no puede dejarla sin la resolución correspondiente, que será dictada dentro del plazo de treinta días, salvo que la ley determine</p>

Constitución 1946	187 numeral 12	<p>plazos especiales. Este derecho se puede ejercer individual o colectivamente, más nunca a nombre del pueblo”</p> <p>Se establece nuevamente la obligación del funcionario destinatario de la solicitud a dar respuesta se fija como plazo treinta días salvo que la ley determine plazo especial.</p> <p>“La libertad de petición por escrito, individual o colectiva, ante cualquiera autoridad o corporación, con derecho de obtener resolución correspondiente”</p> <p>Existe un retroceso en la norma.</p>
Constitución de 1967	28 numeral 11	<p>“El derecho de petición: El magistrado, funcionario o autoridad que reciba una solicitud está obligado a responderla dentro de treinta días, si la ley no determina plazo especial. Este derecho puede ejercerse individual o colectivamente, pero nunca en nombre del pueblo; quedan prohibidos y se declaran punibles los llamados paros, así como las huelgas de los empleados públicos en contravención a la ley. Igualmente, los que realicen las ciudades o regiones como medios de petición a las autoridades”.</p> <p>Es un cambio positivo al volver a fijar un plazo para dar respuesta a las peticiones similar a la constitución de 1945.</p>
Constitución de 1978	22 numeral 11	<p>“El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso a nombre del pueblo; y a recibir atención o respuestas pertinentes</p>

		<p>y en el plazo adecuado, conforme a la Ley” (Congreso Nacional. República de Ecuador, 1978).</p> <p>En esta constitución se elimina el plazo de respuesta que constaba en la constitución anterior por lo que se produce un retroceso en el derecho.</p>
Constitución de 1998	23 numeral 15	<p>“El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo; y a recibir atención o las respuestas pertinentes, en el plazo adecuado” (Asamblea Nacional Constituyente. República de Ecuador, 1998).</p> <p>Esta disposición es similar a la anterior de manera que no existe ningún avance en el desarrollo de este derecho, se elimina la expresión conforme a ley.</p>
Constitución del 2008	66 numeral 23	<p>“El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo” (Asamblea Nacional Constituyente. República del Ecuador, 2008).</p> <p>No existe mayor cambio en la redacción de este derecho no se establece un plazo para que la autoridad o la administración pública se pronuncie.</p>

Nota. Elaboración propia a partir de diferentes constituciones

1.2.2. Concepto del Derecho de Petición

El derecho de petición, es considerado como la potestad que tienen los ciudadanos de poder presentar quejas y peticiones ante las autoridades pertinentes y a obtener una respuesta oportuna sin dilaciones además de que las resoluciones o respuestas deben estar debidamente motivadas en el sentido de que se concede o se niegue lo solicitado.

Según **Younes** (2016), el derecho de petición comprende una de las facultades más básicas de las personas y con mayor antigüedad de la historia, que en gran medida está relacionada con el desarrollo de la tutela jurídica de los derechos humanos.

En concordancia con este concepto el Art. 66 numeral 23 de la Constitución de la Republica del Ecuador (2008) establece “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”.

En este sentido, se entiende que los ciudadanos pueden realizar sus solicitudes o reclamos a las autoridades de manera individual o colectiva, pero no se podrá presentar en nombre de la colectividad, finalmente que la respuesta sea motivada.

Cuando nos referimos a la motivación se refiere a que la autoridad ofrece una justificación es decir sustenta la decisión en preceptos legales conducentes y razonables para dar paso o no a la solicitud realizada por el administrado.

Respecto de la motivación es pertinente revisar el contenido del artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).

Así, el motivo sería un silogismo jurídico, donde el principal postulado es un hecho, la premisa menor es una ley o norma, y la conclusión es que la ley se aplica a los acontecimientos claramente aceptados en el objeto de la petición.

1.2.3. Formularios o modelos para presentar las peticiones

En el tema del derecho de petición, además de las garantías que establece la Constitución y la ley, el Art. 136 del Código Orgánico Administrativo (2017) establece la obligación de la administración pública de crear formularios y modelos de petición para facilitar a los administrados el reclamo o petición de derechos.

Art. 136.- **Formularios y modelos:** Las administraciones públicas pueden establecer formularios de uso obligatorio y determinar los modelos de solicitudes, reclamos, recursos y, en general, de cualquier tipo de petición que se le dirija. Los formularios y modelos estarán a disposición de las personas en las dependencias administrativas y se publicarán a través de los medios de difusión institucional. La persona interesada puede acompañar los elementos que estime convenientes para precisar o completar los datos del formulario o modelo, los cuales no podrán ser inadmitidos y serán valorados por el órgano al momento de resolver (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017).

El formulario o modelo correspondiente debe estar a disposición de las personas y distribuirse utilizando los medios a disposición de la institución. Las personas interesadas que presenten sus peticiones pueden acompañar al formulario los documentos que estimen pertinentes como podrían ser copias del documento de identidad, certificado de votación y otros que acrediten la identidad o los derechos que se reclamen, finalmente se indica que los formularios no podrán ser inadmitidos más tienen que ser valorados al momento de resolver por parte de la autoridad.

1.2.4. El reclamo que daría lugar al silencio administrativo positivo

El Código Orgánico Administrativo indica lo siguiente:

Art. 127.- **Hecho Administrativo:** Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, sea que exista o no un acto administrativo previo. Los hechos administrativos, contrarios al acto administrativo presunto que resulte del silencio administrativo positivo, conforme con este Código, son ilícitos. Las personas afectadas por hechos administrativos pueden impugnar las actuaciones de las administraciones públicas mediante reclamación o requerir las reparaciones a las que tengan derecho, de conformidad con este Código. (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017).

En el Art. 127 del Código Orgánico Administrativo (2017), el reclamo se define como un medio de impugnación de los hechos o acciones de un órgano o entidad administrativa estatal, es decir, contra toda acción sustancial que resulte en una acción técnica o física realizada en el ejercicio de funciones administrativas, esa acción ejecutiva creara efectos jurídicos directos o indirectos en la gestión. Como ejemplo de los hechos administrativos podríamos tener algunos casos como ejemplo: el descuento o aumentos en las planillas de los servicios básicos: agua, luz, teléfono, internet, servicio de televisión, la ocupación de parte de la administración de un bien inmueble de un administrado.

De estos hechos podría surgir el reclamo o petición del administrado y la administración pública tendría que dar una respuesta teniendo en cuenta el término legal para pronunciarse.

1.3.-El silencio administrativo en el Ecuador

1.3.1. Antecedentes históricos

Es importante recordar que el silencio administrativo se deriva del derecho de petición, según la historia de nuestro país el derecho de petición se plasmó a inicios de la república esto es con la creación de la Constitución de 1830 en el Art. 66; oficialmente conocida como Constitución del Estado del Ecuador, constituida como la primera Constitución política vigente desde la creación del Estado de Ecuador como país independiente tras su separación de la República de Colombia (conocida como Gran Colombia); el 23 de septiembre de 1830, el General Juan José Flores

convocó a la primera asamblea constituyente celebrada en la ciudad de Riobamba y fue nombrado primer presidente.

Posteriormente, con la creación de la Ley de Modernización del Estado, que fue anunciada en el Registro Oficial Nro. 349 el 31 de diciembre de 1993, el ordenamiento jurídico ecuatoriano estableció el régimen del silencio administrativo positivo, específicamente, estaba contemplado en el Art. 28, que señala:

Art. 28.- **Derecho de petición:** Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante. Para este efecto, el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan. En el evento de que cualquier autoridad administrativa no aceptare un petitorio, suspendiere un procedimiento administrativo o no expidiere una resolución dentro de los términos previstos, se podrá denunciar el hecho a los jueces con jurisdicción penal como un acto contrario al derecho de petición garantizado por la constitución, de conformidad con el artículo 212 del Código Penal, sin perjuicio de ejercer las demás acciones que le confieren las leyes. La máxima autoridad administrativa que comprobare que un funcionario inferior ha suspendido un procedimiento administrativo o se ha negado a resolverlo en un término no mayor a quince días a partir de la fecha de su presentación, comunicará al ministro Fiscal del respectivo Distrito para que éste excite el correspondiente enjuiciamiento (Ley de Modernización del Estado [LME], 1993).

1.3.2. Análisis del Artículo 28 de la Ley de Modernización del estado

Según la Constitución de 1978, en el Art. 22 Núm. 11.-Como garantía constitucional en virtud del derecho de petición se establecía que “Los ciudadanos tienen el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso a nombre del pueblo; y a recibir atención o respuestas pertinentes y en el plazo adecuado, conforme a la Ley” (Congreso Nacional. República de Ecuador, 1978).

Por ello, la Ley de Modernización del Estado busca ampliar el significado de esta garantía constitucional al exigir que las reclamaciones o requerimientos a las autoridades públicas sean solventadas en un plazo de quince días desde la fecha de presentación, excepto que la ley señale otro término, como la norma constitucional es general, la Ley de Modernización puso un tiempo para que la autoridad se pronuncie, lo cual hace obligatoria la respuesta. Igualmente, se indica que no puede suspenderse el trámite de una petición o reclamación realizada por los administrados ni se negara la emisión de una resolución lo que significó un avance considerable. En lo posterior, la misma ley manifiesta que si vence el plazo, se entiende que el silencio administrativo operó, por lo que la ley reemplaza la voluntad de la administración estatal en el sentido que la solicitud ha sido aceptada a favor del administrado. Concluye su contenido indicando que el funcionario o la institución del estado estarán obligados a petición del administrado a entregar una certificación indicando que ha vencido el término sin que el pedido o reclamo haya sido atendido, con la presunción de aceptación, esta certificación deberá ser emitida bajo pena de destitución; con el fin de que el administrado pueda hacer efectivos los derechos que deriven de esta petición.

Además, la Ley de Modernización del Estado, disponía que una autoridad administrativa que no admitiera una solicitud o suspendiera un acto administrativo sin tomar una decisión a tiempo, se podría denunciar el hecho ante los jueces con jurisdicción penal por ser un acto contrario que atenta contra el derecho de petición, esto mientras estaba vigente el Código Penal anterior.

La máxima autoridad de la institución tenía que comunicar o notificar al ministro fiscal del Distrito si un funcionario de nivel inferior detenía un proceso administrativo o se negaba a resolver un caso dentro de los 15 días, con lo cual se iniciaba el respectivo enjuiciamiento al funcionario. (Ley de Modernización del Estado [LME], 1993).

En la práctica este artículo que refiere al derecho de petición y la figura del silencio administrativo se volvió ineficaz debido a que los funcionarios a cargo de la administración pública no iban a emitir una certificación de su propia falta de diligencia, de que ha transcurrido el término legal sin haber dado respuesta, de no haber emitido la resolución pronunciándose sobre la petición de los administrados.

1.3.3. Procedimiento para el silencio Administrativo

Antes de la vigencia del Código Orgánico General de Procesos y del Código Orgánico Administrativo, el procedimiento para la acción contenciosa administrativa se regulaba en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el Art. 30 se determinaba los requisitos para la presentación de la demanda.

Art. 30.- **La demanda debía ser clara y contener:** a) El nombre del actor e indicación de su domicilio y lugar donde deben efectuarse las notificaciones en la ciudad de Quito, sede del Tribunal, y dentro del perímetro legal. b) La designación del demandado y el lugar donde debe ser citado. c) La designación de la autoridad, funcionario o empleado de quien emane la resolución o acto impugnado. d) Los fundamentos de hecho y de derecho expuestos con claridad y precisión. e) La indicación de haber precedido la reclamación administrativa del derecho, en los casos expresamente señalados por la ley, ante los funcionarios competentes, y su denegación por parte de éstos. f) La pretensión del demandante. g) La enunciación de las pruebas que el actor se propone rendir. En esta clase de juicios no se podía cambiar o reformar la demanda en lo principal (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 1968).

De manera que para presentar la demanda para el reconocimiento de derechos que genera el Silencio Administrativo debía cumplirse con los requerimientos que son similares a los que se establecía en el Código de Procedimiento Civil (CPC) vigente en esa época.

Además de cumplir con estos requisitos se debían acompañar documentos habilitantes y la prueba de haber agotado previamente la vía administrativa antes de recurrir a la jurisdicción contenciosa administrativa, así reza el Art. 31 del cuerpo legal *in comento*.

Art. 31.- Al escrito de demanda deben acompañarse necesariamente:

a) Los documentos justificativos de la personería cuando no se actúe en nombre propio, a menos que se haya reconocido dicha personería en la instancia administrativa. b) La copia autorizada de la resolución o disposición impugnada, con la razón de la fecha de su notificación al interesado, o, en su defecto, la relación circunstanciada del acto administrativo que fuere impugnado. c) Los documentos que justifiquen haber agotado la vía administrativa y que el reclamo ha sido negado en ésta. Se entenderá haber negativa si transcurrieren treinta días sin que la autoridad administrativa que pudo dejar sin efecto el acto lesivo, haya dado resolución alguna, salvo el caso que la ley señale un plazo especial (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 1968).

El procedimiento para la sustanciación de este juicio era el ordinario.

Con la vigencia del Código Orgánico General de Procesos (2015), en el Art. 327 se estableció que “Todas las acciones contencioso administrativas se tramitarán en procedimiento ordinario, salvo las acciones relativas al silencio administrativo positivo y las de pago por consignación que se tramitarán en procedimiento sumario”.

Una vez que se promulga el Código Orgánico Administrativo (2017); la acción para el Silencio Administrativo dejó de ser en procedimiento sumario, para ser una acción de ejecución según el Art. 207 inciso tercero. Para la ejecución ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el interesado deberá presentar la correspondiente solicitud.

Esta es la forma en que ha evolucionado el derecho de petición y la figura o institución del silencio administrativo en Ecuador, desde que el derecho de petición fue solamente una garantía constitucional o un mero enunciado a favor de los administrados. Por su parte el silencio administrativo desde que estuvo regulado en la Ley de Modernización del Estado donde se requería una certificación de la administración como prueba hasta llegar a transformarse en una acción de ejecución en la jurisdicción Contenciosa Administrativa.

1.3.4. Concepto de Silencio Administrativo

Se denomina silencio administrativo a la falta de respuesta o pronunciamiento de la administración pública frente a la solicitud planteada por el administrado o administrados. La ley

prevé que en ciertos casos el silencio administrativo es positivo, lo que significa que lo que solicita se ha concedió de manera tacita.

Para **Secaira** (2004), El silencio administrativo es la falta de pronunciamiento de los poderes públicos, respecto de las solicitudes o reclamos formulados por los administrados. Se sostiene también que existe silencio administrativo cuando existiendo pronunciamiento de la administración pública, este es de tal manera ambiguo, que no permite determinar con precisión si la decisión es positiva o negativa a los intereses del sujeto pasivo del pronunciamiento administrativo. (Pág. 209)

García (1965), El silencio administrativo se produce en los casos en los cuales, a falta de voluntad administrativa clara, la propia ley reemplaza a la voluntad ausente y supone para determinados efectos que su contenido es negativo o desestimatorio y/o positivo o afirmativo.

1.4. El silencio administrativo positivo y negativo

El silencio administrativo positivo significa que la administración del estado, por negligencia y otras causas, no toma una decisión a solicitud del administrado dentro del plazo fijado por la ley. (Lima, 2012). En este caso, la ley crea una invención jurídica para complementar la expresa voluntad del ejecutivo cuando incide positivamente en este silencio. (García, 1965).

Respecto del silencio administrativo positivo, Guerrero (2019), manifiesta que la figura del silencio administrativo es la reacción a la pasividad de la administración estatal ante los requerimientos, demandas o recursos del administrado que tiene el derecho fundamental de reconocer formalmente si la autoridad administrativa acepta su petición, o si es necesario acudir ante los órganos judiciales.

1.4.1. El silencio administrativo nace solo de la ley

En el Código Orgánico Administrativo no se define o se conceptualiza lo que es el silencio administrativo, pero se establece como una forma de terminar un procedimiento administrativo:

Art. 201.- **Terminación del procedimiento administrativo.** El procedimiento administrativo termina por: 1. El acto administrativo. 2. El silencio administrativo. 3. El desistimiento. 4. El abandono. 5. La caducidad del procedimiento o de la potestad pública. 6. La imposibilidad material de continuarlo por causas imprevistas. 7. La terminación convencional (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017).

La administración pública en el cumplimiento de las funciones que le son inherentes a sus atribuciones está obligada a recibir las solicitudes, reclamos o escritos de los administrados y a dar una respuesta oportuna dentro término legal, en el evento de que se haya cumplido el termino de 30 días vencido el mismo sin respuesta, se produciría la caducidad de la competencia de la administración pública.

No surtiría efecto el pronunciamiento vencido el término legal salvo que el pronunciamiento sea en sentido positivo de aceptación.

Los efectos del silencio administrativo positivo son favorables para el administrado, en el sentido de que la ley a la falta de respuesta le concede una ficción de que se acepta la petición o el requerimiento, es una institución que representa una carga para la administración porque está sujeta a estrictas condiciones, si no opera con la diligencia debida, queda comprometida en estrictos términos como si tomara una decisión positiva.

Como ejemplo de que el silencio administrativo debe estar expresamente definido en la ley, es importante traer a colación lo citado por el tratadista Andrés Moreta respecto de la Sentencia en el caso (Ottati Cordero Vs Municipio de Azogues).

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Alta magistratura en el caso Ottati Cordero Vs Municipio de Azogues Gaceta Nº 15 Serie XVI, mayo - agosto, 1999. 2. Resolución Nº 195-99. Juicio Nº 168-1998. Actor: Yolanda Ottati Cordero. Demandado: Municipio de Azogues. Expuso que “El silencio administrativo produce un derecho autónomo cuando la ley expresamente le da un efecto positivo” (Pag.10).

Este criterio es ratificado por Dromi (1992), al señalar que, si el ordenamiento jurídico establece claramente que el silencio administrativo se considera un acto administrativo, la voluntad de la autoridad administrativa es la norma.

1.4.2. El silencio Administrativo Negativo

El silencio administrativo negativo, al contrario del positivo, contempla la posibilidad de que en algunas circunstancias la ley determine consecuencias jurídicas a la falta de pronunciamiento oportuno acompañado de otras circunstancias (Lima, 2012). El efecto del silencio administrativo negativo observa la presunción de que las solicitudes realizadas por el administrado fueron rechazadas. El ejemplo más claro es que cuando se ha interpuesto un recurso como el de apelación o impugnación en el orden administrativo, si la autoridad ante la que se propuso no se ha pronunciado oportunamente se entenderá que fue negado.

Para **García** (1965), el valor negativo o desaprobatorio que se atribuye al silencio administrativo o a la inacción formal del ejecutivo tiene un origen y una función muy específicos, íntimamente relacionados con la singular configuración técnica del recurso contencioso administrativo en cuanto a proceso de impugnación de actos anteriores pendientes de revisión.

Por su parte, **Penagos** (2013), señala que la base del silencio administrativo, ya sea negativo o positivo, es evitar la injusticia causada por la arbitrariedad de los funcionarios y la indecisión administrativa.

Según **Secaira** (2004): El propósito de este efecto negativo, es posibilitar al administrado que ejerza su derecho de oponibilidad en vía administrativa o judicial según sea el caso. Esto se explica por cuanto los administrados con interés directo en un asunto, sin la existencia de un acto administrativo, no están en capacidad jurídica para recurrir ante las competentes autoridades a fin de que sus derechos sean reconocidos. De tal modo que el acto negativo presunto que es una ficción, permite o viabiliza al interesado, impugnar dicha negativa ante otros órganos públicos a fin de que dejándolo sin efecto jurídico sus derechos sean estimados del modo que corresponde al ordenamiento jurídico (p. 213).

Para Moreta (2020), existen diferencias entre el silencio administrativo positivo y negativo en razón de sus efectos.

Tabla 2 Diferencias entre el silencio administrativo positivo y negativo

Silencio Administrativo	Objeto	Efecto
Positivo	Apremiar a la Administración Pública para emitir una resolución motivada.	Cambia la situación jurídica del interesado al entenderse aprobada la petición
Negativo	Permitir el recurso contencioso administrativo	No cambia la situación jurídica del interesado.

Nota. Elaboración propia

Interpretando lo manifestado por **Moreta** (2020), el silencio administrativo negativo considerado también como denegación tacita, es una ficción jurídica con efectos puramente procesales destinada a facilitar el acceso a los tribunales a los interesados o recurrentes. A diferencia del acto administrativo positivo, que se considera un acto real y genuino, todas sus consecuencias corresponden a una clara decisión de acoger las peticiones del administrado.

1.4.3. El silencio administrativo negativo según el criterio de la Corte Constitucional del Ecuador

La Corte Constitucional en la sentencia Nro. 035-11-SEP-CC en fecha 16 de septiembre de 2011 Caso: 0895-09-EP manifiesta lo siguiente:

El derecho de petición es un derecho de carácter fundamental que abarca otras prerrogativas constitucionales tales como el derecho a la información, el derecho a la participación política y el derecho a la libertad de expresión; (i) El núcleo esencial del derecho de petición radica en la obligación de la autoridad de dar respuesta pronta y oportuna a la petición elevada; (ii) Esta respuesta debe además resolver el fondo del asunto cuestionado y ser clara, precisa y guardar estrecha relación con lo solicitado; (iii)

La garantía de este derecho no implica que se deba dar una respuesta favorable de lo solicitado; (iv) El derecho fundamental de petición no se satisface a través del silencio administrativo negativo en su lugar debe entenderse que esta figura constituye prueba de su desconocimiento. La carencia de competencia por parte de la entidad ante la que se eleva la solicitud no exime del deber de dar respuesta y de notificarla al interesado. (CCE- Sentencia No. 035-11-SEP-CC, 2011, p. 7).

Un ejemplo de denegación tacita podemos encontrar en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOGGE) (2002) en su Art. 85 que establece el recurso de revisión, señala que la denegación tacita, produce el silencio administrativo negativo.

Art. 85.- **Denegación tacita:** Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, sobre impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro, se someterán a los plazos previstos en esta Ley. Su falta de expedición causará el efecto de denegación tácita y el interesado podrá ejercitar las acciones previstas en la ley; sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan al respectivo servidor por incumplimiento de plazos, al tenor de lo previsto en el Art. 212 de la Constitución Política de la República. Las alegaciones que se formulen con ocasión del proceso de auditoría, se responderán, en lo que no haya sido subsanado, en el informe de auditoría, a la fecha de su emisión, en la parte pertinente al tema que trata dicho informe. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado LOGGE, 2002).

De lo expuesto en este artículo, se desprende que, en el caso de revisión de la impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro se deberá observar los plazos que se establecen en la ley, por lo que la falta de respuesta o pronunciamiento se considera denegación tacita o lo que es lo mismo el silencio administrativo negativo quedando el interesado facultado a ejercer las acciones legalmente establecidas.

De acuerdo con lo que establece el Art. 63 de la LOGGE (2002), El contralor del estado tiene sesenta días para dictar resolución afirmando, revocando, modificando o dejando sin efecto la resolución original pendiente, contados a partir de la notificación de la providencia que origina la ejecución del recurso.

El silencio administrativo negativo dentro del recurso extraordinario de revisión está regulado por el Art. 233 del Código Orgánico Administrativo (2017), que establece que, si se presenta una denuncia relevante y no se haya admitido a trámite, se tendrá por desestimada.

Art. 233.- **Inadmisibilidad:** El órgano competente inadmitirá a trámite el recurso cuando el mismo no se funde en alguna de las causales previstas en esta sección o en el supuesto de que se hayan desestimado en cuanto al fondo otras revisiones de terceros sustancialmente iguales. Transcurrido el término de veinte días desde la interposición del recurso sin haberse dictado y notificado la admisión del recurso, se entenderá desestimado. (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017).

1.5. Naturaleza de la acción del silencio administrativo

El silencio administrativo es considerado como un mecanismo que protege a los administrados o ciudadanos del incumplimiento de las decisiones tomadas por la administración estatal durante los procedimientos administrativos (García, 1965). El silencio administrativo tiene el origen cuando la administración no contesta o no se pronuncia a los requerimientos que se le haya interpuesto.

1.6. El acto administrativo del que provenga el silencio administrativo es título de ejecución

El acto administrativo del que se derive el silencio administrativo por falta de pronunciamiento o respuesta constituye título de ejecución.

Es pertinente revisar cómo está regulada esta institución en el Código Orgánico Administrativo para conocer los requisitos y la clase de acción a seguir para hacer efectiva la petición. La acción de ejecución está regulada en el Código Orgánico General de Procesos a partir del Art. 362 hasta el Art. 372 del mismo cuerpo legal, se analizará detenidamente cuando se enfoque el tema de la ejecución.

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

positiva. Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código. El acto administrativo presunto que resulte del silencio, será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además, acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción. No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios inconvalidables, esto es, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este Código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017).

Por derecho de petición se refiere al ejercicio de la potestad de los administrados a presentar un requerimiento a la administración del Estado para que sea contestado en el término de treinta días, si no hay notificación alguna después de vencido este término, la norma establece que se entenderá en sentido positivo, es decir, se acepta la solicitud. Otra cuestión nueva en este artículo, es que el contenido de la solicitud no puede estar viciado por las causales establecidas para el silencio administrativo en el Art. 105 del Código Orgánico Administrativo.

Es pertinente revisar cuáles son estas causales que serían una especie de límite al derecho de petición:

Art. 105. **Causales de nulidad del acto administrativo:** 1.- Sea contrario a la constitución y la ley. 2.- Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide. 3.-Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia por razón de la materia, territorio o tiempo. 4.- Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado. 5.- Determine actuaciones imposibles. 6.- Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este código. 7.-Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada. 8.- Se origine de modo principal en un acto de simple administración (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017).

El Código Orgánico Administrativo (2017) Señala taxativamente las causales en las que si el acto administrativo se encuentra asociado estaría viciado de nulidad y en este caso no podría reclamarse ningún derecho con la figura del silencio administrativo.

Si la solicitud no incluye causales de nulidad y legalidad, será un instrumento documental en el proceso judicial para tratar la actuación administrativa prevista de la cual se deriva el silencio como un derecho a la ejecución.

El administrado o peticionario deberá dar fe de la falta de notificación de la administración pública dentro del plazo fijado para la resolución, para el efecto deberá hacer constar este particular en una declaración bajo juramento, podría también ser una declaración juramentada ante notario y el escrito o solicitud en que el que conste la fecha de presentación de la petición y la firma del funcionario quien la recibió.

Es pertinente continuar analizando los siguientes artículos que regulan la institución del Silencio Administrativo.

Art. 208.- La falta de resolución en los procedimientos de oficio: En el caso de procedimientos de oficio de los que pueda derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hayan comparecido deben entender estimadas sus pretensiones, por silencio administrativo. En los procedimientos en que la administración pública ejercite potestades sancionadoras o en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se produce la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones. (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017).

El Art. 208 del Código Orgánico Administrativo (2017), regula las circunstancias del procedimiento practicado de oficio por el titular de la administración estatal, del que puede derivarse el reconocimiento de derechos o una situación cuyas consecuencias jurídicas

produzcan efectos de manera individual, la ley contempla la posibilidad, en estos casos de que los interesados que acudan a juicio deben entender que sus pretensiones son acogidas o valoradas con la figura del silencio administrativo.

La caducidad del plazo se produce en relación con las situaciones o supuestos en que los órganos de la administración pública ejerzan su potestad sancionadora o de gravamen cuando esta pueda perjudicar en el sentido de que se fenece el tiempo en que se pueda ejercer estas potestades, por tanto, será necesario una resolución que declare la caducidad.

Art. 209.- La falta de resolución en procedimientos promovidos por la persona interesada: En los procedimientos que hayan sido iniciados a solicitud de la persona interesada, para obtener autorizaciones administrativas expresamente previstas en el ordenamiento jurídico, transcurrido el plazo determinado para concluir el procedimiento administrativo sin que las administraciones públicas hayan dictado y notificado la resolución expresa, se entiende aprobada la solicitud de la persona interesada. Cuando el recurso de apelación se haya interpuesto contra la estimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá aprobado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no expide resolución expresa. Cuando con el acto administrativo presunto que se origina se incurre en alguna de las causales de nulidad inconvalidables, el acto administrativo presunto puede ser extinguido por razones de legitimidad, de conformidad con las reglas de este Código (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017).

Las peticiones y trámites que se presentan ante la administración pública requieren de una resolución, lo que requiere la aprobación de dichos trámites para ser considerados en la legislación. Del mismo modo, si se excede el término legal de treinta días sin que la institución tome una decisión y no notifique al interesado, la solicitud del interesado se entenderá como aceptación o aprobación. Además, se dice que cuando se presenta una queja sobre la extensión del llamado silencio administrativo, si se llega al término para llevar a cabo la notificación de la resolución sin anuncio, la queja se considera admitida.

Art. 210.- **Resolución expresa posterior ante el silencio administrativo:** En los casos de silencio administrativo positivo, la resolución expresa, posterior a la producción del acto, solo puede dictarse de ser confirmatoria. El acto administrativo presunto producido por silencio administrativo se puede hacer valer ante la administración pública o ante cualquier persona. Los actos producidos por silencio administrativo generan efectos desde el día siguiente al vencimiento del plazo máximo para la conclusión del procedimiento administrativo sin que el acto administrativo se haya expedido y notificado. (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017).

En el evento de que se produzca una resolución posterior al silencio administrativo positivo solo si fuera confirmatoria tendrá efecto, en el caso de que fuera negativa no surtiera efecto. El acto administrativo presunto que resulta del silencio administrativo, puede hacerse oponible a la administración pública u otras personas con los derechos resultantes.

En el mismo artículo, se amplía el significado y alcance de la figura del silencio administrativo, en el sentido de que surte efecto desde el siguiente día en que fenece el término en que el procedimiento administrativo debía concluir, sin haber recibido notificación con la correspondiente resolución.

1.7. Elementos para que proceda el silencio administrativo

El silencio administrativo se produce con la concurrencia de algunos elementos:

- a) El primer elemento sería la petición o reclamo presentado ante la administración pública u órgano competente especificando la pretensión, esta no podrá ser contraria a derecho y debe fundamentarse.
- b) Que haya llegado el fin del término que la ley establece para que la autoridad emita su resolución o pronunciamiento.
- c) Ausencia de la respuesta o resolución administrativa y falta de notificación.

1.7.1. Aspectos a considerar en el Silencio Administrativo

Para que el silencio administrativo surta efectos jurídicos, la solicitud debe presentarse ante la autoridad que resulte competente y no estar viciada por causales de nulidad del artículo 105 del Código Orgánico Administrativo (2017), donde debe resolverse en forma afirmativa.

Con la reforma de la institución del silencio administrativo según el Código Orgánico Administrativo pasa de ser una acción en trámite sumario a ser considerada como acción de ejecución en la vía judicial derogando las acciones estipuladas en los artículos 326 y 327 del Código Orgánico General de Procesos.

1.8. Diferencia entre acto administrativo y silencio administrativo

El acto administrativo, es una manifestación de la voluntad o una declaración unilateral de las instituciones administrativas del Estado, que realizan sus funciones que tiene consecuencias jurídicas individuales directas. (Núñez, 2013).

El silencio administrativo se refiere a la ausencia de ejercicio o declaración de voluntad de la autoridad o autoridades del Estado en relación con la petición o reclamos que se receipten. A falta de notificación o respuesta, la ley le da un sentido positivo ficticio, como si la solicitud hubiera sido aceptada por la administración estatal; permaneciendo abierta la acción de ejecución para garantizar el cumplimiento. (Lima, 2012).

1.8.1. Efecto del Silencio administrativo

El silencio administrativo conduce a la prescripción de la competencia que le asiste a la administración, lo que significa que la autoridad se pierde con el tiempo, de modo que esta no puede revisar ni cambiar sus acciones. (Robalino, 2000). La administración pública deberá pronunciarse en el término de treinta días vencido el mismo, aunque se pronuncie es extemporáneo surte el efecto que la ley estima que es el de aceptación de lo solicitado.

1.9. Título de Ejecución

El título de ejecución es el requisito básico para ejercer el derecho de auxilio a las partes involucradas, es el presupuesto básico para incoar el proceso de ejecución, trata de establecer

la responsabilidad que una persona o funcionario puede tener de respetar los intereses de otra persona (Murcia, 2013).

1.9.1. Concepto de acción de ejecución según el diccionario Panhispánico

La acción de ejecución se define como el “procedimiento judicial o administrativo para obligar al cumplimiento forzoso de lo acordado en una sentencia u otro título ejecutivo o en un acto administrativo respectivamente.” (Real Academia Española, 2022).

La acción de ejecución se convertirá entonces en una orden judicial, cuyo objeto es conseguir que un juez obligue a un funcionario administrativo o a un organismo público a llevar a cabo el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley bajo una orden de ejecución. (Murcia, 2013).

Por acción de ejecución se entendería que previo a iniciar un proceso legal se cuenta con un título o documento que faculta al recurrente acudir ante el juzgador para solicitar el cumplimiento de una obligación con el carácter imperativo que otorga la ley. En este caso no cabe probar el derecho que se tiene por qué este ya se encuentra respaldado con la documentación, únicamente se necesita que se ejecute.

1.9.2. La ejecución según la legislación ecuatoriana

Los jueces están llamados a actuar dentro de su jurisdicción y los poderes que les confiere la ley. De acuerdo al Código Orgánico de la Función Judicial (2009) en sus Arts. 150 y 156, la jurisdicción es un género y la competencia una especie.

Al respecto, el Art. 150 del Código Orgánico de la Función Judicial establece “La jurisdicción consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia.” (Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ], 2009).

Del mismo modo, el Art. 156, respecto de la competencia indica que: “Competencia es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y

juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia, y de los grados.” (Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ], 2009).

En razón de la jurisdicción de acuerdo al territorio el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en la Ciudad de Cuenca ejerce jurisdicción regional en el territorio de: Azuay, Cañar, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, según la resolución Nro. 308-2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura. En cuanto a la materia, se trata de derecho administrativo, y tienen competencia los jueces que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La jurisdicción procesal administrativa se establece para la solución de controversias y causas del proceso administrativo entre la administración pública o los funcionarios a cargo de esta función y los administrados que por el derecho de petición recurren a la administración pública, presentando solicitudes o reclamaciones.

Ejecución

En el Libro V del Código Orgánico General de Procesos (2015) referente a la ejecución, en el Art. 362 se define como el “Conjunto de actos procesales para hacer cumplir las obligaciones contenidas en un título de ejecución”.

Analizando esta definición como conjunto de actos procesales serian cada una de las diligencias que las partes procesales que los operadores de justicia jueces, secretarios, auxiliares judiciales tendrían que realizar para que se dé cumplimiento a lo dispuesto por la ley por resolución o un acto administrativo anterior.

En el Art. 363 del Código Orgánico General de Procesos: (2015), se enumera los títulos de ejecución:

Art. 363.- **Son títulos de ejecución los siguientes:** 1.-La sentencia ejecutoriada. 2.-El laudo arbitral. 3.-El acta de mediación. 4.-El contrato prendario y de reserva de dominio. 5.-La sentencia, el laudo arbitral o el acta de mediación expedidos en el extranjero, homologados conforme con las reglas de este código. 6.- Las actas transaccionales. 7.- Los demás que establezca la ley (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015).

El Código Orgánico General de Procesos define de manera clara y exacta los títulos que se consideran de ejecución, sin embargo, no consta como título de acción de ejecución el acto administrativo o la acción que se deriva de este por producirse el silencio administrativo con contenido positivo. Relacionado a ello, al realizarse la ejecución, la normativa *in comento* estipula obligaciones: de dar, hacer o no hacer.

1.9.3. Modalidad para el cumplimiento de la ejecución en el silencio administrativo

No se trataría de obligaciones de dar o entregar algo, no es el cobro de dinero ni la entrega de una cosa material, tampoco es una obligación de hacer o realizar una acción y menos una obligación de no hacer. En virtud del derecho de petición los administrados en sus solicitudes o reclamaciones dirigidas a los organismos que constituyen la administración pública, buscan el reconocimiento de ciertos derechos.

El título de ejecución se materializa en el momento en que el juez mediante una resolución o sentencia ordene el reconocimiento del derecho, el administrado recibe una respuesta que permite legitimar el acto administrativo ficto producido por el silencio administrativo.

La presencia de un título constituye un medio probatorio determinante para demostrar la existencia del derecho. Cuando no ha habido respuesta ante la petición solicitud o reclamación presentada ante los organismos que ejercen la administración pública, en el término de los treinta días dando origen a la acción judicial, ofreciendo al administrado la posibilidad de solicitar la ejecución sobre su pretensión ante el juzgador, y este podrá disponer lo conducente, posterior a la audiencia, el cumplimiento a lo solicitado, conforme a lo previsto en el principio de celeridad.

Analizado el término ejecución es pertinente también revisar el significado de proceso que es el camino que seguiría la ejecución para hacerse efectiva.

Noción Conceptual.

Se entendería como proceso al conjunto de actos que están relacionados entre sí, concatenados regulados una secuencia de diligencias cada una se cumple en un determinado periodo de tiempo denominado término legal, una vez concluido no existe la posibilidad de retroceso por el principio denominado de preclusión.

Proceso de ejecución.

Es aquel que tiene como objetivo, ejercer un derecho específico, siempre que este se encuentre plenamente reconocido como título de ejecución, con la posibilidad de emplear la imposición que asiste al poder del estado a través de la administración de justicia. Estos procesos se caracterizan por hacer valer un derecho previsto en la legislación, y no la demostración de la veracidad de hechos.

Lo que se pretende es que el juzgador mediante la sentencia reafirme el derecho que se lo tiene con anterioridad, lo que sería fundamental en estos procesos es la veracidad o autenticidad del título de ejecución, el mismo que es determinante para hacer valer su cumplimiento.

Proceso y procedimiento para distinguir estos dos términos es necesario indicar que el uno es el género y el segundo es la especie. Por procedimiento se entiende como aquellos métodos y pasos ordenados racionalmente con el fin de encaminar la correcta actuación de los administradores de justicia.

Se podría definir también como procedimiento, la concurrencia de trámites y actos que se encuentran vinculados entre sí, y que dan como resultado la consecución de una información relevante.

1.10. Principios del procedimiento administrativo

La base del derecho administrativo se sitúa en el derecho público, conforme lo dispuesto por el derecho positivo, el cual se direcciona a estructurar las responsabilidades del Estado. Los principios aplicables en este sentido, constituyen el cimiento de las normativas jurídicas pues expresan su valor y esencia respetando al ser humano, en este caso a los administrados

buscando una armonía entre los derechos que asisten a los individuos y las actividades que deben ejecutarse desde la administración pública.

1.10.1. Principio de informalismo a favor del administrado

Se refiere a que, en el proceso, a los administrados no se exija en forma estricta las formalidades que no sean esenciales o que puedan cumplirse con posterioridad, en este sentido no se sacrificaría la atención a los requerimientos y derechos por la inadvertencia de formalismos establecidos, en otras palabras, no se sacrificará la atención o tramitación de actos administrativos por la sola omisión de formalidades.

1.10.2. Principio de verdad material

La verdad material se refiere a los sucesos o acontecimientos el conocimiento cierto de los hechos que logren incidir en un proceso, la administración debe sujetarse a la realidad de los acontecimientos, la correcta aplicación del derecho a las circunstancias reales que envuelven los hechos.

1.10.3. Principio de legitimidad

El principio de legitimidad comprende un derecho mediante el cual se confiere a las partes aptitud para comparecer en el procedimiento administrativo ya sea como peticionario o como entidad accionada con el fin de que estos puedan proteger sus derechos. La identificación de la legitimidad se basa en el origen del derecho, el cual va a permitir la participación en la situación conflictiva entre el reclamante y el reclamado, con el fin de obtener una respuesta ajustada a derecho.

1.10.4. Principio de economía procesal, celeridad y eficacia

El principio de economía procesal refiere a la búsqueda de concentración de actividades en una sola diligencia, concentración de diligencias a efecto de optimizar el tiempo con el fin de economizar esfuerzos y recursos se busca que el procedimiento administrativo sea eficiente.

Celeridad.

El principio de celeridad hace alusión a la debida diligencia a que los actos procesales se cumplan de manera oportuna respetando los términos legalmente establecidos, en definitiva, que las actividades se cumplan en el tiempo adecuado para evitar el retardo en el trámite administrativo.

Eficacia.

Al referirse a la eficacia lo que se pretende es que en el procedimiento administrativo cumpliendo las normativas procesales, actuando con la diligencia debida, observando los principios y respetando los términos se obtenga el o los resultados necesarios, en otras palabras, se busca efectividad en el objetivo deseado.

1.10.5. Principio de oficialidad

Este principio refiere que el proceso administrativo a más del impulso procesal a instancia de parte, debe ser realizado de oficio es decir por iniciativa de la administración pública realizando una buena gestión para proteger el interés público, los recursos y que los resultados de alguna manera sean favorables para los administrados.

Principio de publicidad

Refiere a que los procedimientos administrativos sean públicos evitando que los trámites se realicen de manera oculta o clandestina.

1.10.6. Principio de Imparcialidad

En virtud de este principio la administración pública debe actuar de manera objetiva sin establecer favoritismos ni perjuicio, sin favor ni temor de las partes, de los recurrentes en el proceso administrativo, principio aplicable también a la administración de justicia.

1.10.7. Gratuidad

Los procedimientos administrativos son gratuitos queda prohibido que los funcionarios reciban dádivas o compensación en dinero por el trámite administrativo.

1.10.8. Principio del debido proceso

El debido proceso tiene algunos postulados entre los cuales se encuentran la determinación de que las autoridades de carácter administrativas deberán procurar cumplir efectivamente las prerrogativas y normativas que asisten a las partes en conflicto.

La presunción de inocencia de las personas y el derecho a ser tratadas como tal mientras no se determine la responsabilidad con una resolución en estado de ejecución. El principio de legalidad argumenta la necesidad de que todas las infracciones previstas en el ordenamiento jurídico deben conllevar a una pena o sanción.

Si las pruebas son obtenidas a través de la vulneración de normas constitucionales o legales, las mismas perderán toda validez y no serán aplicables ni valoradas con carácter probatorio. En aquellos casos en los cuales surja una situación conflictiva en la aplicación de leyes que regulen la misma materia, se aplicara la menos rigurosa.

El derecho a la defensa en toda etapa o proceso que incluye contar con el tiempo y los medios adecuados para su ejercicio.

La motivación de las resoluciones.

1.10.9. La proporcionalidad de las penas.

Al momento de que la administración pública realice un procedimiento administrativo sancionador; respetando las garantías del debido proceso logre determinar responsabilidades, debe fijar una sanción que sea proporcional y racional. De tal manera que exista relación entre la infracción y la sanción debiendo evitar que resulte muy gravosa para el administrado.

1.11. Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer la ejecución

De acuerdo a la historia como antecedente en la administración pública en el año de 1830, época en que se crea la República del Ecuador, luego de la disolución de la Gran Colombia a través de

la Constitución se crea el Consejo de Estado con el fin de decidir y ventilar asuntos contencioso administrativos.

A partir de la Carta Magna del año 1945, se originan los juzgados de Garantías Constitucionales, los cuales vienen a sustituir al Consejo de Estado. Seguidamente, en el año 1946, se produce la regulación de los deberes y atribuciones que estos poseen, concretamente en el Art. 146, numeral 8, dotándolos de competencias para resolver los asuntos contencioso administrativos.

En el año 1967 con la constitución creada en este año se conforma o se constituye el Tribunal Contencioso Administrativo, otorgándole jurisdicción de carácter nacional, abordando puntualmente las normativas previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa promulgada el año 1968.

En las Constituciones subsiguientes en los años 1978 y 1979 se mantuvo la misma organización; más es en el año 1992, que se da la creación de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

Los juzgadores que conforman los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, son servidores públicos que tienen la responsabilidad de avocar conocimiento en los asuntos contencioso administrativos. La sala se conforma por tres magistrados, conformando una sala pluripersonal, los cuales tienen la responsabilidad de resolver en una instancia única, todas aquellas impugnaciones derivadas del derecho administrativo, como actuaciones, contratos, los hechos y las ejecuciones en caso de silencio administrativo.

En este orden de ideas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene una labor de control de la función administrativa, evitando arbitrariedades o falta de diligencia que son los errores más comunes en los que pueden tropezar los servidores públicos durante el tiempo de gestión o periodo en el cargo.

En el Código orgánico General de Procesos se establecen las competencias exclusivas que pueden abordarse mediante el procedimiento Contencioso Administrativo en razón de la materia siendo las siguientes:

1.12. Procedimiento contencioso administrativo

El procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra descrito en el Código Orgánico General de Procesos, a tenor del siguiente artículo, que describen las acciones inherentes:

Art. 326. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones:

1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.

2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.

3. La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público.

4. Las especiales:

a) El pago por consignación cuando la o el consignador o la o el consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República. b) La responsabilidad objetiva del Estado.

c) La nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado, conforme con la ley.

d) Las controversias en materia de contratación pública.

e) Las demás que señale la ley (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 84).

En lo que respecta al procedimiento, el citado Código indica lo siguiente: “Art. 327. Todas las acciones contencioso-administrativas se tramitarán en procedimiento ordinario, salvo las de pago por consignación que se tramitarán en procedimiento sumario” (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 84).

En este orden de ideas, posterior a la revisión de las actuaciones que ameritan ser ventiladas en el proceso contencioso administrativo, se determina que se aplica el procedimiento ordinario, salvo aquellos casos en los cuales se trate del pago por consignación, el cual se ventila por un procedimiento sumario. Lo novedoso de esta incorporación, radica en que la ejecución del silencio administrativo, no consta en este listado, de manera que ya no se consideraría como una acción convencional, sino que únicamente amerita un procedimiento de ejecución para lograr su cumplimiento con la presentación de una solicitud.

1.13. Solicitud de ejecución

La solicitud de ejecución está definida en el Art. 207 del Código Orgánico Administrativo el cual coincide con el Art. 370 *ejusdem*, ya que ambas normativas refieren que la acción de ejecución del silencio administrativo debe darse inicio al presentar la solicitud correspondiente, por lo que no se hace necesario incoar una solicitud para lograr tal fin. Por este motivo, no constituye un acto de litigio que amerite la comprobación de hechos, más bien se refiere a una solicitud al tribunal competente, para que haga valer sus derechos respecto del cumplimiento de un derecho que existe con anterioridad o que es preexistente (Asamblea Nacional. República de Ecuador, 2017).

En este mismo orden de ideas, el Código Orgánico General de Procesos establece en el artículo 370 que:

Solicitud de ejecución: Si se trata de la ejecución de un título que no sea la sentencia o auto ejecutoriado, se deberá presentar una solicitud que, además de los requisitos de la demanda, contenga la identificación del título de ejecución que sirve de habilitante para presentar la solicitud (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 97).

En el artículo en mención se determina que para iniciar la petición de ejecución es menester únicamente presentar la solicitud y se debe adjuntar a la misma el título de ejecución, cabe hacerse la pregunta:

¿Qué se debe entender como título de ejecución?

1.13.1. Aspectos que son considerados como título de ejecución

Podría considerarse como tal las copias certificadas de las actuaciones administrativas en el expediente, que se relacionan con la petición que se efectúa ante el organismo de la administración pertinente o entidad.

La declaración bajo juramento de que se presentó la petición ante la administración pública y de que vencido el término de treinta días no se obtuvo una respuesta o pronunciamiento mediante una resolución que no se recibió ninguna notificación; y

El escrito con la fe de presentación donde conste: fecha, lugar, día, hora, nombre del funcionario que recibió la petición y su firma de responsabilidad.

En lo inherente a la ejecución del silencio administrativo, el Código Orgánico General de Procesos establece lo siguiente:

Art. 370A. **Ejecución por silencio administrativo:** Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oírán a las partes. Corresponde a la o al accionante demostrar que se ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición, mediante una declaración bajo juramento en la solicitud de ejecución de no haber sido notificado con resolución expresa dentro del término legal, además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 97).

En este sentido, el mencionado artículo indica el procedimiento, indicando que una vez iniciado, es preciso hacer un llamado a la audiencia a las partes para ser escuchadas, siendo el accionante quien tiene la carga probatoria, por lo que deberá demostrar que se ha generado el tiempo previsto en la ley para que el organismo administrativo se pronuncie respecto a su petición, en cuyo caso el silencio es aceptación tácita, por lo que se ordenaría la ejecución dándose cumplimiento al derecho reclamado en garantía del derecho a la tutela efectiva.

Adicional se hace referencia a los documentos de prueba: declaración bajo juramento de no haber sido notificado y el escrito de petición con la fe de presentación.

1.14. Documentos habilitantes o prueba: la declaración juramentada y el escrito con la fe de presentación

1.14.1. El documento habilitante que da fe de que opero el silencio administrativo

Todos los actos administrativos que sean consecuencia de la declaratoria de silencio administrativo, deben ser considerados como instrumento de ejecución para lo cual se debe recurrir a la vía judicial.

La parte a favor de quien se declararía el silencio administrativo deberá incluir en su solicitud de ejecución, la declaración bajo juramento de que presento su petición y no obtuvo respuesta, esta declaración podría hacerse también ante un notario público; básicamente en la declaración debe hacerse constar que en una fecha determinada se presentó un escrito de petición, reclamación, solicitud o recurso ante la administración pública y que desde el día que se presentó el escrito ha transcurrido el termino de treinta días sin haber obtenido respuesta.

El día de la presentación del escrito ante el ente de la administración pública, es pertinente considerar que el secretario o funcionario a cargo del despacho coloque el sello de la institución en la que constara: la identificación del ciudadano, nombre de la persona que recibe, la fecha, la hora y la firma de responsabilidad a fin de que no se dude de su autenticidad.

Es importante tener en cuenta la fecha que se dejó el escrito a fin de contar el tiempo que según el Código Orgánico Administrativo es de treinta días, en el evento de que no se dé respuesta, la fe de presentación sirve como prueba.

Con la utilización de la declaración juramentada y el escrito con la fe de presentación de la petición, la acción de ejecución del silencio administrativo positivo se vuelve viable y eficaz a fin de que el derecho de petición sea resuelto de manera satisfactoria logrando los administrados la tutela judicial efectiva de sus derechos.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

2.1. Procedimiento acción de ejecución.

Como ejecución debemos entender cada una de las actuaciones y diligencias que se realizan para dar cumplimiento a una obligación dentro de un proceso legal.

En el Libro V del Código Orgánico General de Procesos, referente a la Ejecución en el Art. 362 se define ejecución: “Es el conjunto de actos procesales para hacer cumplir las obligaciones contenidas en un título de ejecución” (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 94).

Según el diccionario jurídico elemental de Cabanellas, la ejecución se define de la siguiente manera:

Efectuación, realización, cumplimiento; acción o efecto de ejecutar o poner por obra alguna cosa. Efectividad o cumplimiento de una sentencia o fallo de juez o tribunal competente; como cuando se toman los bienes del deudor moroso para satisfacer a los acreedores mediante dicha orden judicial (Cabanellas, 2008, p. 113).

2.2. Presentación de la solicitud

La demanda es el acto a través del cual se da inicio a todos los procesos, sin embargo, en el proceso de la ejecución lo que se presenta es una solicitud, pues no se trata de un procedimiento en el cual deba demostrar un hecho concreto, no se tiene que probar el derecho, sino que este ya existe con anterioridad.

Es pertinente realizar un análisis de los requisitos que deben constar en la demanda y los que deben constar en la solicitud, por lo que se hace referencia a lo previsto en el Código Orgánico General de Procesos, respecto del inicio del proceso, de esta manera el Art. 141 indica que:

Demanda: “Todo proceso comienza con la presentación de la demanda a la que podrán precederle las diligencias preparatorias reguladas en este Código” (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 38).

Del mismo modo, resulta pertinente aludir a los requerimientos que debe presentar una demanda en los términos del Código Orgánico General de Procesos, y así lo establece el Art. 142.

Tabla 3. *Requisitos de una demanda según el Código Orgánico General de Procesos*

Tipo de elementos	Contenido
De forma	1. La designación de la o del juzgador ante quien se la propone.
	2. Los nombres y apellidos completos, número de cédula de identidad o ciudadanía, pasaporte, estado civil, edad, profesión u ocupación, dirección domiciliaria y electrónica de la o del actor, casillero judicial o electrónico de su defensora o defensor público o privado.
	3. El número del Registro Único de Contribuyentes en los casos que así se requiera.
	4. Los nombres completos y la designación del lugar en que debe citarse a la o al demandado, además de dirección electrónica, si se conoce.
	5. La narración de los hechos detallados y pormenorizados que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente clasificados y numerados
	6. Los fundamentos de derecho que justifican el ejercicio de la acción, expuestos con claridad y precisión.
	7. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos.
	8. La solicitud de acceso judicial a la prueba debidamente fundamentada, si es del caso.
	9. La pretensión clara y precisa que se exige.

De fondo	10. La cuantía del proceso cuando sea necesaria para determinar el procedimiento.
	11. La especificación del procedimiento en que debe sustanciarse la causa.
	12. Las firmas de la o del actor o de su procuradora o procurador y de la o del defensor salvo los casos exceptuados por la ley.
	13. Los demás requisitos que las leyes de la materia determinen para cada caso.

Fuente: elaborado a partir del Art. 142 del COGEP (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015)

2.3. Declaración bajo juramento

En los casos de la ejecución del silencio administrativo, se requiere además la presentación de una declaración bajo juramento de que no se ha recibido respuesta dentro del término establecido por la ley. En algunos casos dentro del mismo texto de la solicitud con sustento en la norma 370 A y 370. numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos se puede hacer constar el juramento de que el administrado no fue notificado con el pronunciamiento emanado de la administración pública atendiendo la petición.

Para cumplir con este requisito puede también el administrado acudir ante un notario público y del mismo modo rendir una declaración juramentada; de que en ejercicio de sus derechos presento una petición ante la administración pública y que vencido el termino de treinta días no fue notificado con una resolución mediante la cual se haya dado respuesta a su requerimiento.

En el caso de acudir ante notario público declaración juramentada debe contener los siguientes requisitos para su validez:

- 1.- La designación del señor notario del cantón respectivo
- 2.- Las generales de ley del compareciente o declarante.
- 3.- La declaración de la veracidad de los hechos o actos que ha realizado el declarante, advertido de que la presentación de hechos falsos puede ser considerado perjurio.

- 4.- La ratificación de que todo lo manifestado es verdad.
- 5.- La solicitud de que el señor notario incorpore los requisitos y se incorpore en el protocolo que registra la dependencia a su cargo.
- 6.-La firma del declarante y del señor notario ante quien se rindió la declaración.

2.4. Calificación de la solicitud

Respecto de la calificación de la demanda, el Código Orgánico General de Procesos establece lo siguiente:

Art. 146. Calificación de la Demanda: Presentada la demanda, la o el juzgador en el término máximo de cinco días, examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 40).

De lo expuesto, en el artículo en mención, la demanda deberá ser presentada ante la oficina de sorteos para su correspondiente designación, en cuyo caso se asigna la competencia a un determinado juez; el mismo que tiene un término de cinco días para revisar la demanda y verificar que se encuentren los requisitos inherentes según el tipo de demanda y procedimiento. Dado el caso que se verifique que la demanda cumple con todos los elementos requeridos, se la califica y admitiría a trámite disponiéndose las respectivas diligencias.

Una vez que la solicitud de ejecución del silencio administrativo ha sido presentada, de manera complementaria deberán aplicarse las mismas normativas de procedimiento, excepto en lo que respecta al trámite o procedimiento que debe seguirse a la causa, que sería el de ejecución. Los documentos habilitantes que se acompañan para el caso de ejecución serían la declaración jurada y el escrito con la fe de presentación.

Del mismo modo, el segundo inciso del Art. 146 del Código Orgánico General de Procesos indica lo siguiente:

(...) Si la demanda no cumple con los requisitos previstos en este código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de tres días, si no lo hace ordenara

el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 40).

Este inciso sería aplicable también en aquellas circunstancias en las cuales la solicitud de ejecución del silencio administrativo incumpla con los requerimientos mínimos, en cuyo caso, el juzgador deberá solicitar que sea subsanado, indicando que no deberán existir ambigüedades, para lo cual, el accionante dispondrá de tres días. Si el actor incumple con esta disposición en el mencionado término se archiva la petición devolviendo los documentos adjuntos sin necesidad de dejar copias.

Los incisos desde el tercero al séptimo no son aplicables a la solicitud de ejecución del silencio administrativo, en razón de que versa sobre casos de niñez y adolescencia y de conflictos en el tema de expropiación o posesión de bienes inmuebles.

2.4.1. Casos de inadmisibilidad de la demanda o solicitud

Las circunstancias que pueden acompañar a la inadmisibilidad de la demanda se encuentran previstas en Código Orgánico General de Procesos el cual indica:

Art. 147.- **Inadmisión de la demanda:** La o el juzgador inadmitirá la demanda cuando:

- 1.- Sea incompetente.
- 2.-Contenga una indebida acumulación de pretensiones.

Si la o el juzgador estima que la demanda es manifiestamente inadmisibile, la declarara así en la primera providencia, con la expresión de los fundamentos de su decisión y ordenara devolver los anexos y el archivo del expediente. Esta providencia será apelable. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 41).

El juez actúa en nombre de la República del Ecuador, con la facultad que la ley le otorga para coaccionar a las partes al cumplimiento de lo decretado. De tal manera que, su competencia se encuentra delimitada por la normativa constitucional y legal que le atribuye ciertas competencias

entre los organismos judiciales, en el marco de su potestad jurisdiccional, la cual le ha sido conferida en razón de la materia, del territorio, y los grados.

En cuanto a la competencia en razón del territorio, se alude a las circunstancias de proximidad que tiene el derecho pretendido con las personas que constituyen parte del proceso.

En el tema de la materia existen Juzgados o Unidades Judiciales especializadas según el tipo de materia: Laboral, Penal, Civil, Administrativo; en este sentido no podría presentarse una solicitud o demanda de carácter administrativa ante una Unidad Judicial de Trabajo ni viceversa.

Competencia en razón de las personas, cuando las personas en razón de sus funciones que cumplen gozan de esta prerrogativa poseen fuero de corte, en cuyo caso la solicitud conocerán los jueces de nivel superior por ende la solicitud se presentará ante las Cortes Provinciales o la Corte Nacional de Justicia.

Acumulación de pretensiones

Existe la posibilidad de la acumulación de pretensiones esto es de que las partes procesales pueden en sus solicitudes o demandas dentro de una misma causa tener varias pretensiones o reclamaciones que vendrían a ser el objeto de la causa o la facultad de acumular procesos que se encuentran sustanciando de forma separada pero que versen sobre el mismo asunto.

Se puede demandar por varias pretensiones siempre y cuando no sean contrarias o incompatibles sobre esto versaría el objeto de la causa.

Por ejemplo, se puede demandar en juicio ejecutivo el pago de capital e intereses y honorarios del abogado patrocinador. No se podría demandar en un juicio que verse sobre bienes inmuebles la prescripción y la reivindicación al mismo tiempo por ser contrarias.

Citación

En lo concerniente a la citación, el Art. 53 del Código Orgánico General de Procesos establece lo siguiente:

Citación: La citación es el acto por el cual se hace conocer a la o al demandado el contenido de la demanda o de la petición de una diligencia preparatoria y de las providencias recaídas en ellas. Se realizará en forma personal, mediante boletas o a través del medio de comunicación ordenado por la o el juzgador. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 16).

De acuerdo al artículo, citar es el acto a través del cual se expone el contenido de la demanda, se da a conocer de la acción al demandado quien deberá tener la comprensión apropiada del contenido del libelo, o bien una acción en su contra, podría también tratarse de diligencias preparatorias como: una confesión judicial, inspección judicial y las resoluciones o providencias dictadas por el juez admitiendo a trámite.

Art. 53.- (...) “Si una parte manifiesta que conoce determinada petición o providencia o se refiere a ella en escrito o en acto del cual quede constancia en el proceso, se considerara citada o notificada en la fecha de presentación del escrito o en la del acto al que haya concurrido”. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 16).

En consecuencia, cuando la parte a la que se le demandó de manera extrajudicial llego a tener conocimiento de la demanda incoada en su contra y comparece en el juicio por escrito manifestando que tiene conocimiento de la misma se considera que ha sido citado o notificado en la fecha en la cual ha presentado el escrito.

Continúa el referido Art. 53 indicando

(...) Si la o el actor ha proporcionado la dirección de correo electrónico de la o el demandado, la o el juzgador ordenara también que se haga conocer a la o al demandado, por correo electrónico el extracto de la demanda y el auto inicial, de lo cual, se dejara constancia en el sistema. Esto no sustituye a la citación oficial. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 16).

El momento en que el demandado comparece, presentando un escrito en el que señale una dirección electrónica a efectos de ser notificado; el juez ordenará que el contenido o extracto de la demanda sea notificado, se entendería que el secretario enviaría la notificación vía correo

electrónico, sentando razón y dejando constancia en el sistema. Por último, se indica que esta forma de poner en conocimiento de la demanda no sustituye a la citación la que debe realizarse de manera formal.

En el caso de la citación por boletas, su regulación se encuentra prevista en el Código Orgánico General de Procesos de la siguiente manera:

Art. 55.- Citación por boletas: Si no se encuentra personalmente a la o el demandado, se le citara por medio de tres boletas que se entregaran en días distintos en su domicilio o en su residencia a cualquier persona de la familia. Si no se encuentra a persona alguna a quien entregarlas se fijarán en la puerta del lugar de habitación. La citación por boletas a la o el representante legal de una persona jurídica se hará en el respectivo establecimiento, oficina o lugar de trabajo, en días y horas hábiles, entregándolas a uno de sus dependientes o empleados, previa constatación de que se encuentra activo. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 17).

La ley a previsto que, cuando el citador acude al domicilio del demandado para entregar la boleta de citación se deje tres boletas en distintos días, con la finalidad de proteger los derechos del demandado y ejerza su derecho a la defensa, así será válida la diligencia si se encuentra alguna persona de su familia. En el último de los casos, cuando no hay personas que puedan recibir la referida citación en el domicilio, la boleta será adherida a la puerta del domicilio.

Cuando se trate de citar a una persona jurídica, deberá identificarse a su representante legal, en cuyo caso, se practicará esta diligencia en el lugar o dirección donde la persona jurídica tenga su sede o domicilio dirigiéndose a la sede de las operaciones económicas, en días y horarios hábiles para el trabajo, haciendo entrega de la respectiva boleta a los dependientes o personas que trabajen con esta persona o funcionario.

Existe la posibilidad de citar sin necesidad de contactar personalmente según lo manifestado en el Art. 56 del Código Orgánico General de Procesos para cumplir con esta diligencia hay que considerar ciertos parámetros como:

Tabla 4. Otras formas de citación

Forma de citación	Descripción
Por periódico	Se publicará en tres fechas diferentes El periódico debe ser de relevante circulación. Debe contener un resumen de la demanda o solicitud. Serán agregadas al proceso completamente.
Mensajes de transmisión por radio	Deberán ser publicadas al menos tres veces al día en distinta fecha en horario de 06h00 a 22h00. Debe contener un extracto de la demanda o solicitud. El representante de la empresa o radiodifusora, deberá emitir el certificado de publicación, que acredite las fechas y horas de publicación, así como una copia del audio. Se emplea a criterio del juez, cuando no exista otro medio local pertinente.
Imposibilidad de determinar el domicilio	Cuando no sea determinable el domicilio, debe procurarse ubicar a la persona efectuando las diligencias necesarias como asistir a registros públicos. Si aun así fuere imposible se declarará bajo juramento esta situación. Si el demandado vive en otro lugar se realizará esta diligencia mediante deprecatorio.
Citación de ecuatorianos en el extranjero	Si su domicilio es conocido, se realizará a través de un exhorto por las autoridades del Consulado o a través de carteles.

Fuente. Adaptación del Art. 56 del Código Orgánico General de Procesos

Trascurridos los veinte días siguientes a la publicación o la respectiva transmisión por medios de comunicación radial, comienza a correr el termino para contestar la demanda. En aquellos casos en los cuales se demuestre que hubo falsedad en la acreditación sobre el desconocimiento del domicilio del demandado o de no haber sido posible determinar su individualidad se remitirán copias certificadas del proceso a la Fiscalía para que se dé inicio la correspondiente investigación.

En lo que respecta al lugar de la citación, se analiza lo dispuesto en el Art. 62 del Código Orgánico General de Procesos, el cual indica:

Lugar de citación. - La o el citador estará impedido de realizar el acto de citación únicamente cuando los datos entregados por la o el actor hagan imposible determinar el lugar de la citación. La existencia de defectos puramente formales, fácilmente subsanables o que no afecten la determinación del lugar para realizar el acto no serán obstáculo para la citación. Si la o el citador no cumple esta disposición será sancionado conforme a ley. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 19).

Este artículo se refiere que, el citador está en imposibilidad de realizar la citación únicamente en los casos en los que no sea posible ubicar el domicilio de la parte demandada, por inconsistencia en los datos suministrados por el actor. Del mismo modo, indica que en el orden formal, los datos pueden ser subsanados sin que esto afecte a la individualización del lugar de domicilio, no constituye causa de impedimento para citar.

Las incidencias respecto de la constancia de haber realizado la citación, se describen en el Art. 63 del Código Orgánico General de Procesos, el cual indica:

Constancia de la citación y responsabilidad del citador. - En el proceso se extenderá acta de la citación con la expresión del nombre completo de la o del citado, la forma en la que se la haya practicado y la fecha, hora y lugar de la misma. La o el citador tendrá responsabilidad administrativa, civil y penal por el incumplimiento de sus obligaciones, incluida la certificación de la identidad de la persona citada y de la determinación del lugar de la citación. Se deja a salvo la responsabilidad del Estado por la falta o deficiencia en la prestación del servicio. La o el citador podrá hacer uso de cualquier medio tecnológico para dejar constancia de lo actuado. El consejo de la Judicatura reglamentará el sistema de acreditación de las personas naturales o jurídicas que deban realizar la citación. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 19).

Según el artículo que antecede, el citador deberá elaborar un acta donde dejará constancia de la identificación del citador, la forma en que se citó, el lugar, día y hora donde se efectuó la citación.

El funcionario que realiza la citación, en el ejercicio de sus atribuciones en caso de negligencia tendrá responsabilidad administrativa civil y penal, que incluye la identidad del ciudadano que ha sido citado, y la descripción del sitio de la citación. Queda a salvo la responsabilidad extracontractual del estado por la deficiente prestación de servicios. Del mismo modo, es posible emplear cualquier herramienta tecnológica, a fin de dejar expresa constancia de haber realizado la citación.

En lo que respecta a los efectos que se derivan de la citación, el Art. 64 del Código Orgánico General de Procesos señala los siguientes:

Art. 64. (...) 1.-Requerir a la o el citado a comparecer ante la o el juzgador para deducir excepciones. 2.-Constituir a la o el demandado como poseedor de mala fe e impedir que haga suyos los frutos de la cosa que se le demanda, según lo dispuesto en la ley. 3.- Constituir a la o el deudor en mora según lo previsto en la ley. 4.-Interrumpir la prescripción (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, pp. 19-20).

Se hace el requerimiento al citado a presentarse ante el tribunal, para que pueda hacer valer su derecho a la defensa y deduzca excepciones. Se recomienda que el demandado se constituya en poseedor de mala fe con la finalidad de no permitir que haga suyos los frutos de la cosa demandada. En caso de ser el demandado deudor, se constituirá en mora, si la pretensión es prescribir el efecto de la citación, hace que esta se interrumpa.

2.5. Contestación a la solicitud

En lo concerniente a la forma y contenido que debe poseer la contestación de la demanda, se observa lo previsto en el artículo 151 del Código Orgánico General de Procesos, el cual indica:

Art. 151.- **Forma y contenido de la contestación:** La contestación a la demanda se presentará por escrito y cumplirá, en lo aplicable, los requisitos formales previstos para la demanda. La parte demandada deberá pronunciarse en forma expresa sobre cada una de las pretensiones de la parte actora, sobre la veracidad de los hechos alegados en la demanda y sobre la autenticidad

de la prueba documental que se haya acompañado, con la indicación categórica de lo que admite y de lo que niega. Deberá además deducir todas las excepciones de las que se crea asistida contra las pretensiones de la parte actora, con expresión de su fundamento fáctico. Las excepciones podrán reformarse hasta antes de la audiencia preliminar. En el término de tres días de calificada la contestación se notificará con su contenido a la parte actora, quien, en el término de diez días, podrá anunciar nueva prueba que se referirá a los hechos expuestos en la contestación. En materia de niñez y adolescencia en el término de un día de calificada la contestación, se notificará con su contenido a la parte actora, quien en el término de tres días podrá anunciar nueva prueba que se referirá a los hechos expuestos en la contestación. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 42).

Según lo establecido en el artículo anterior, para realizar la contestación de la demanda debe presentarse en instrumento escrito y debe contener los mismos requisitos formales que la legislación establece para la realización de la demanda. En este caso el demandado deberá pronunciarse sobre las pretensiones que tiene el accionante, aclarando los puntos que acepta como ciertos de la demanda y lo que niega, adjuntando la prueba documental que debe ser anexada al manifiesto.

Adicionalmente, deben ser expuestas las excepciones que le asistan o aquellas a las cuales tenga derecho siempre que se promuevan en la audiencia preliminar. En aquellos casos en que se trate de la ejecución del silencio administrativo solo será posible una audiencia. Después de la contestación de la demanda el juez califica en el término de tres días y notifica con su contenido al actor. La parte accionante será notificada indicándole el contenido que esta tiene, dispondrá de diez días para anunciar nuevas pruebas pertinentes a los hechos que se han indicado en el escrito de contestación.

Al analizar el Código Orgánico General de Procesos respecto del anuncio de la prueba en la contestación, se observa lo siguiente:

Art. 152.- Anuncio de la prueba en la contestación: La parte demandada al contestar la demanda deberá anunciar todos los medios probatorios destinados a sustentar su contradicción, precisando toda la información que sea necesaria para su actuación. A este efecto, se acompañará la nómina de testigos indicando los hechos sobre los cuales

deberán declarar y la especificación de los objetos sobre los cuales versara las diligencias tales como la inspección judicial, la exhibición los informes de los peritos y otros similares. Si no tiene acceso a las pruebas documentales o periciales, se describirá su contenido, indicando con precisión el lugar en que se encuentran y solicitando las medidas pertinentes para su incorporación al proceso. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 42).

Respecto de este artículo, la parte demandada al contestar la demanda deberá anunciar las pruebas, deberá ser en el mismo acto de anuncio de medios probatorios, con los cuales se fundamente la contradicción, anunciar la prueba requiere mayor preparación en el sentido de que, todo lo que se afirme deberá ser sustentado.

Al referirse a la prueba testimonial, se debe determinar el listado de los testigos, apuntando los acontecimientos sobre los cuales deberán prestar su declaración, además la determinación de los objetos sobre los que se solicita diligencias como inspección judicial, como la exhibición de los informes periciales. Si no hay acceso a la prueba documental o pericial se deberá hacer referencia a su contenido con la indicación del lugar donde se encuentra pidiendo las medidas pertinentes para incorporarlas a la causa.

Ahora bien, como el mismo código establece las excepciones previas que deban ser tomadas en cuenta al contestar la demanda. Al respecto el Art.-153 expresa lo siguiente:

Excepciones previas: Solo se podrán plantear como excepciones previas las siguientes: 1. Incompetencia de la o del juzgador. 2. La incapacidad o falta de personería de la parte actora o su representante. 3. Falta de legitimación en la causa o incompleta conformación de litis consorcio. 4. Error en la forma de proponer la demanda, inadecuación del procedimiento o indebida acumulación de pretensiones. 5. Litispendencia. 6. Prescripción. 7. Caducidad. 8. Cosa juzgada. 9. Transacción. 10. Existencia de convenio, compromiso arbitral o convenio de mediación. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 43).

De lo anterior se puede observar lo siguiente:

Tabla 5 Explicación de excepciones

Incompetencia del juzgador	El juez posee competencia en razón del territorio, de la materia, personas y grados. Si no se considera estos requisitos es incompetente.
Incapacidad o falta de personería de la parte actora o su representante	Se refiere a que la parte actora se encuentra en incapacidad que puede ser absoluta como el caso de los menores impúberes, interdictos, los dementes y sordomudos o relativa cuando se refiere a los menores púberes y personas jurídicas.
Falta de personería	Cuando el accionante o el accionado no es la persona titular del derecho que se está reclamando o tratándose de persona jurídica no tiene la representación legal.
La falta de legitimación	Se trata de aquellos casos en los que la persona reclamante no tiene facultad para actuar en litigio, no tiene aptitud para hacer valer el derecho no es titular o no cuenta con la representación legal.
Litisconsorcio	Se trata de aquellos casos en los cuales el litigio se encuentra conformado por varios sujetos.
Error en la forma de proponer la demanda	Indica aquellos casos en los cuales la demanda no posee fundamento alguno tomando en cuenta la pretensión del actor.
Inadecuación del procedimiento	Cuando teniendo que demandar en procedimiento ordinario se demandó en trámite sumario o ejecutivo.
Indebida acumulación de pretensiones	Se refiere a que las pretensiones son contrarias e incompatibles

Litispendencia	Existe litispendencia cuando se ha presentado una demanda mientras ya existe otro proceso en trámite donde existe identidad de personas actor y demandado y el objeto es el mismo.
Prescripción	En todas las acciones tienen un tiempo para presentar la demanda y reclamar el derecho, vencido el mismo prescribe y ya no se puede reclamar.
Caducidad	Alude al termino perentorio que tiene el accionante para reclamar para que tenga efecto jurídico, caso contrario pierde su derecho a ejercer acciones pertinentes.
Cosa juzgada	Existe cosa juzgada cuando dentro de un proceso se llegó a dictar sentencia y hubo una resolución o decisión en la causa.
Transacción	Cuando las partes ha realizado un acuerdo transaccional mediante al cual se ha reparado el daño o se ha indemnizado económicamente por el derecho vulnerado.

Fuente. Elaboración propia a partir del COGEP

Ejecución de acción en la audiencia

Art. 370.- **Solicitud de ejecución.** Si se trata de la ejecución de un título que no sea la sentencia o auto ejecutoriado, se deberá presentar una solicitud que, además de los requisitos de la demanda, contenga la identificación del título de ejecución que sirve de habilitante para presentar la solicitud.

Cuando se ha producido el Silencio Administrativo el administrado deberá presentar una solicitud que debe contener los requisitos establecidos en la demanda; con la identificación del título de ejecución, como documento habilitante que en este caso sería la declaración bajo juramento de que presentada la petición ha transcurrido el termino de treinta días sin haber recibido una respuesta, sin haber sido notificado con la resolución por parte de la administración pública. En este caso se presume que se produce el acto ficto presunto con los efectos de que la falta de respuesta equivale a una respuesta favorable o aceptación de lo solicitado.

Art. 370A.- **Ejecución por silencio administrativo.** Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oír a las partes. Corresponde a la o al accionante demostrar que se ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición, mediante una declaración bajo juramento en la solicitud de ejecución de no haber sido notificado con resolución expresa dentro del término legal, además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.

En el Art. 370 A; El Código Orgánico General de Procesos determina el procedimiento indicando que si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto se llama a audiencia a las partes, correspondiendo al accionante la carga probatoria de demostrar que se ha producido el vencimiento del término legal de treinta días para que la administración resuelva y la misma no se ha producido; adicionalmente la declaración bajo juramento de no haber sido notificado y el escrito con la fe de presentación cumplidos estos requisitos el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ordenaría la ejecución dándose cumplimiento al derecho reclamado en garantía de la tutela efectiva.

Para aquellos casos en los cuales se genere la inasistencia a la audiencia, se considerará lo previsto en el Art. 393 del Código Orgánico General de Procesos, el cual indica:

Efectos de la inasistencia a la audiencia de ejecución: Cuando alguna de las partes no asista a la audiencia de ejecución, la o el juzgador señalará por una sola vez un nuevo día y hora para llevarla a cabo en un término máximo de diez días. En la segunda convocatoria la audiencia de ejecución se realizará con las partes que concurren. Si no concurre ninguna de las partes el procedimiento únicamente continuará a petición de parte, que justifique su inasistencia y solicite la realización de la audiencia de ejecución. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 104).

El artículo hace referencia a los casos en los cuales, en el desarrollo de la audiencia de ejecución, una de las partes no acuda, en este caso, el juez o jueza convocará o señalará nuevo día y hora a fin de que tenga lugar la audiencia, la segunda convocatoria, será realizada con las partes o parte que asista, si las partes no asisten el procedimiento continuara solo a petición de parte siempre que se justifique la inasistencia y se pida la audiencia de ejecución.

2.5.1. Casos en los cuales el accionante no asista a la audiencia

En los casos en los cuales el actor no asista a la audiencia programada por el juez se atenderá a los siguientes criterios establecidos en el Código Orgánico General de Procesos:

Tabla 6.- Incidencias sobre el abandono del proceso.

Art.201 del Código Orgánico Administrativo.	Formas de culminación de un procedimiento administrativo: 4. Abandono. En este caso, se toma como no presentado y se archiva en el orden administrativo no judicial.
Art.245 del Código Orgánico General de Procesos	Procedencia: La o el juzgador declarara el abandono del proceso en cualquier instancia cuando las partes que figuran dentro del proceso, hayan cesado en la prosecución durante el termino de ochenta días desde la fecha de la última providencia recaída en alguna gestión útil en el curso progresivo.

Fuente: elaboración propia a partir del Código Orgánico General de Procesos (2015) y el Código Orgánico Administrativo (2017)

Volviendo al tema, en el caso de que la parte accionante no acuda a la audiencia de ejecución del silencio administrativo, los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo a su criterio declararían como no interpuesta la acción, puesto que, el accionante tiene la carga probatoria de que se ha generado el silencio administrativo, por lo que deberá en la audiencia presentar su teoría del caso y reproducir la prueba documental. En este caso la declaración bajo juramento o declaración juramentada y el escrito en el cual consta la petición con la fe de presentación.

En el caso de que asista solo la parte demandada, el Tribunal le permitiría presentar sus alegatos de apertura y que actúe prueba, haciendo uso de su derecho a la contradicción, como solo se valoraría la prueba del demandado se declararía sin lugar la demanda, en el caso de la acción de ejecución sin lugar la petición de ejecución.

2.6. Alegatos

La acción de ejecución del silencio administrativo, se presenta, según lo dispuesto en el Código Orgánico General de Procesos en una sola audiencia se concentraría la audiencia preliminar y la de juicio que está prevista para otro tipo de procedimientos.

Respecto de los alegatos se tiene que recurrir de manera supletoria a lo previsto en el Art. 297 del Código Orgánico General de Procesos sobre de la Audiencia de Juicio lo establecido en el numeral tres: (..) “La o el juzgador ordenará la práctica de las pruebas admitidas, en el orden solicitado” (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 76).

En esta etapa, las partes tienen que presentar la prueba; en el caso de la acción de ejecución del silencio administrativo únicamente se contaría con prueba documental: La declaración bajo juramento, el escrito de petición con la fe de presentación y de ser posible copias del acto administrativo.

Seguidamente, el numeral 6 del citado artículo indica lo siguiente:

(..) Actuada la prueba, la parte actora, la parte demandada y las o los terceros de existir, en ese orden, alegarán por el tiempo que determine equitativamente la o el juzgador, con derecho a una sola réplica. La o el juzgador, de oficio o a petición de parte, podrá ampliar el tiempo del alegato según la complejidad del caso y solicitará a las partes las aclaraciones o precisiones pertinentes, durante el curso de su exposición o a su finalización. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 76).

Concluida la etapa de prueba, la parte actora y la parte demandada presentarán sus alegatos de forma oral en el tiempo que determine o conceda el juez o jueza con el derecho de poder realizar la réplica por una sola vez. En caso de que las partes requieran más tiempo del previsto para realizar sus alegatos según la complejidad del caso, el juzgador podrá otorgar de oficio o a petición de parte una extensión de tiempo y además podrá pedir aclaraciones o precisiones a las partes durante sus exposiciones o al final.

Del mismo modo, el Art. 297 en el numeral 7 del Código Orgánico General de Procesos indica lo siguiente:

(..)Terminada la intervención de las partes, la o el juzgador podrá suspender la audiencia hasta que forme su convicción debiendo reanudarla dentro del mismo día para emitir su resolución mediante pronunciamiento oral de acuerdo con lo previsto en este Código. (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 76).

Una vez que concluyan las partes con sus alegatos, el juzgador puede decretar la suspensión de la audiencia, con el fin de procurar la formación de un criterio, debiendo reanudar la misma el mismo día y emitir su resolución, en lo posterior dictaría sentencia notificando a las partes con la sentencia de manera fundamentada.

2.8. Sentencia

La sentencia tiene tres partes: una expositiva en la cual se describen los hechos, los derechos que se reclaman, la contestación, argumentos de las partes y la prueba, otra considerativa, en la cual se procura la concatenación de los argumentos de hecho y de derecho y finalmente una resolutive en la cual se decide sobre la controversia.

Según el Art. 95 del Código Orgánico General de Procesos, se deberá hacer constar en la sentencia los siguientes requisitos:

Contenido de la sentencia escrita: La sentencia escrita contendrá: 1. La mención de la o del juzgador que la pronuncie. 2. La fecha y lugar de su emisión. 3. La identificación de las partes. 4. La enunciación breve de los hechos y circunstancias objeto de la demanda y defensa de la o del demandado. 5. La decisión sobre las excepciones presentadas. 6. La relación de los hechos probados, relevantes para la resolución. 7. La motivación. 8. La decisión que se pronuncie sobre el fondo del asunto, determinando la cosa, cantidad o hecho al que se condena, si corresponde. 9. La procedencia o no del pago de indemnizaciones, intereses y costas (Asamblea Nacional. República del Ecuador, 2015, p. 26).

En el artículo anterior se hace referencia a que se debe hacer constar al juez que pronuncia, en el sentido de que conste el nombre y el cargo de esta manera se individualizaría se identificaría a la autoridad. Como segundo requisito, se debe determinar el tiempo la fecha y lugar donde se emite la resolución, de esta manera, las partes podrán tener en cuenta el término para la interposición de recursos o que la sentencia quede firme o ejecutoriada.

Se realiza una identificación de las partes en el sentido de definir quién es el actor, quien es el demandado a efectos de saber el papel que desempeñan cada uno. Se hace mención a los hechos y circunstancias que ha motivado a que se presente la demanda y a su vez la forma como se ha planteado la defensa de la persona que ha sido demandada. Como requisito también debe constar la decisión o pronunciamiento sobre las excepciones planteadas por el demandado si acoge o niega.

La motivación es lo medular al momento de decidir en el sentido de que el juez debe exponer las razones en las que se funda para llegar a una conclusión a una decisión final, exponiendo los motivos que le llevan a la certeza o convicción. Finalmente, el resultado que sería la decisión o resolución sobre el asunto que fue objeto de la demanda, de este modo, se establecen las circunstancias del cumplimiento de lo resuelto. En este sentido, la orden del juez será de dar, (en los casos de establecerse obligaciones económicas) de hacer al referirse a realizar (una acción u obra) y de no hacer, en el sentido de orden de no hacer. (abstención).

En el caso de la acción de ejecución del silencio administrativo no está relacionado con ninguna de estas obligaciones sino más bien lo que se busca es el reconocimiento de un derecho.

Lo fundamental del juicio o proceso son los hechos que efectivamente fueron probados y que resultaron relevantes para emitir la resolución.

Adicionalmente, se debe resolver sobre el pago de indemnizaciones pertinentes, intereses y costas si cabe según el perjuicio y la naturaleza del proceso.

2.7. Análisis de un caso práctico de la acción de ejecución del Silencio

Administrativo Positivo

En fecha 16 de marzo de 2022 se presenta una solicitud de ejecución del Silencio Administrativo de la accionante DORA SUSANA COELLAR AREVALO, en contra de la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Educación, proceso Nro. 01803-2022-00178, correspondiendo conocer por sorteo al Tribunal Nro. 3 de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Cantón Cuenca constituido por los Dres: Javier Cordero López, Diana Alexandra Vintimilla Zea, Gonzalo Humberto Urgiles León y como secretaria la Dra./Ab. María Daniela Fernández de Córdova.

Entre la documentación que se adjunta a la solicitud denominados anexos consta:

A fojas 2 del proceso, consta el documento de poder especial con procuración judicial otorgada por: Dora Susana Coellar Arévalo a favor de Dra. Natalia Eufemia Larriva Calle, en lo principal en su contenido y extracto manifiesta: que en uso de sus derechos legítimos confiere Poder Especial y Poder Judicial amplio y suficiente, en cuando a derecho se refiere a la Dra. Natalia Eufemia Larriva Calle de manera puntual indica la facultad para:

- a) Intervenir a nombre y representación del poderdante en cualquier proceso judicial (...).

A fojas 10 hasta fojas 13 del proceso judicial consta el escrito dirigido a la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Educación presentado por Dora Susana Coellar Arévalo en lo principal de manera resumida indica lo siguiente:

Manifiesta que, ha cumplido con los requisitos exigidos por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para acogerse a la jubilación por vejez luego de cuarenta años de fructífero trabajo o servicio como docente en el Magisterio, en el plantel “Jesús Vásquez Ochoa” para ello indica solicitó su desvinculación para poder acogerse a este beneficio.

Como requisito en el Ministerio de Educación realizo la inscripción al proceso a través del cual se realiza la solicitud de pago de la jubilación de ex servidores públicos docentes, mediante esto se deja claro que se cumplieron con las exigencias requeridas por el IESS como son la edad y el tiempo de servicio. En el aviso de salida consta que se dejó de prestar sus servicios en el

magisterio el día 29 de febrero de 2016 poniendo énfasis que ya había cumplido con la edad de sesenta años y el tiempo de servicios de cuarenta años.

Con estos antecedentes la peticionaria solicita el beneficio adquirido conforme lo dispuesto en el Art. 129 de la Ley Orgánica de Servidores Públicos, que establece el derecho a la jubilación, el cual refiere que los servidores públicos que tengan a bien apegarse a los privilegios de jubilación recibirán por una sola vez cinco salarios básicos unificados que correspondan al trabajador privado, por cada uno de los años de servicios contados a partir del quinto año, hasta alcanzar un máximo monto equivalente a cincuenta salarios básicos unificados que le correspondería al trabajador privado en su totalidad. Será a partir del año 2015 que se tome en cuenta este procedimiento, el cual consta en las reformas presupuestarias correspondientes.

Se da a conocer también que por varias ocasiones ha buscado información en la Coordinación de Educación 6 de Cuenca, a fin de que se le indique la razón por la que no se le ha pagado ante esto le han dicho que presente una solicitud, la cual indica haber presentado; en la misma que se pide se proceda al pago del que tiene derecho.

Es por lo señalado que se presenta la reclamación o petición con fundamento en la Constitución de la República que habla de la igualdad, así también lo señalado en el Art. 129 de la Ley Orgánica de Servidores Públicos. Beneficio por Jubilación. En este sentido, se indica que los funcionarios públicos adscritos a las instituciones que se encuentran determinadas por el Art. 3 de la Ley Orgánica de Servidores Públicos LOSEP, tienen la potestad de apegarse a la jubilación definitiva, cuando se cumplan los requisitos que prevé la ley para la jubilación y que se encuentran establecidos en la Ley de Seguridad Social.

El Art. 288 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servidores Públicos LOSEP establece que.- La o el servidor público que reúna los requisitos que establece la ley de seguridad social para los casos de jubilación, presentará de manera voluntaria su solicitud con la voluntad de retirarse del servicio público. La misma podrá ser aceptada por la institución de la cual forma parte, conforme lo establecido en el plan nacional que ha sido destinado y de esta manera se procede al reconocimiento del solicitante una compensación económica por su estímulo en la prestación del servicio.

Se cita además el Acuerdo del Ministerio del Trabajo Nro. MDT-2018-0185 publicado en el suplemento del Registro Oficial Nro. 322 de 07-IV-2018; el que a su vez es reformado parcialmente por el acuerdo Nro. MDT-2019-0144, publicado en el suplemento del Registro oficial Nro. 522 de 03 de julio de 2019.

Con la fundamentación realizada la peticionaria solicita de la manera más respetuosa se proceda a la brevedad posible con el pago del bono por jubilación.

Finalmente, la peticionaria cita el Art. 207 del Código Orgánico Administrativo respecto del silencio administrativo en caso de no recibir respuesta en el término de treinta días.

A fojas 13 consta el escrito presentado por la señora Dora Susana Coellar Arévalo solicitando se disponga a quien administrativamente corresponda se certifique si la solicitud ingresada a su conocimiento con fecha 27 de diciembre de 2021, conforme la fe de presentación ha sido contestada oportunamente.

Entre la documentación adjunta consta:

A fojas 15 la Inscripción al proceso de solicitud de pago de jubilación de ex servidores públicos docentes firma la señora Dora Susana Coellar Arévalo.

A fojas 16 consta una solicitud dirigida a la Lcda. Magdalena Abril N. mediante la cual la señora Dora Susana Coellar Arévalo solicita que habiendo presentado todos los documentos que fueron requeridos por la autoridad se proceda a tramitar el pago de jubilación; indica que hasta el momento no se ha dado respuesta alguna, encontrándose con la sorpresa de que los documentos que fueron entregados no se encuentran en los archivos del Ministerio de Educación.

A fojas 17 del proceso consta una nueva solicitud con igual petición dirigido a la Mgs. Narcisca Barbecho Quizhpe, en fecha 30 de agosto de 2021, firmado por la señora Dora Susana Coellar Arévalo; a fojas 18 en fecha 30 de agosto de 2021 consta un nuevo escrito o petición dirigido a la Mgs. Narcisca Barbecho Quizhpe directora Distrital de Educación Zonal con la misma petición de conceder el pago de la bonificación.

A fojas 19, se anexa documentación que respalda el aviso de salida del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dirigido a la señora Clavijo Rodríguez Carmen Cecilia representante de la Dirección Distrital notificando de la salida del trabajo de la señora Dora Susana Coellar Arévalo.

A fojas 20 se encuentra la acción personal Nro. 545-z601d01-RRHH-AP-2013.

Características:

Legalización de la homologación salarial en la nueva categoría según disposiciones legales constantes en la transitoria quinta del segundo suplemento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural publicada en el Registro oficial Nro. 417.2011-03-31.

A fojas 21 del proceso consta el oficio Nro. MINUDEEC-CZ6-01D02-2021-07286-OF de fecha 22 de octubre de 2021 dirigido a la docente Dora Susana Coellar Arévalo indicando que la petición por ella presentada se ha elevado en consulta ante la instancia pertinente y que en el momento de contar con una respuesta se le notificará, suscribe Mgs. Narcisa Barbecho Quizhpe directora Distrital de Educación.

Consta a fojas 23 la acción de personal Nro. 758-z601d02-RRHH-AP-2016 perteneciente a Dora Susana Coellar Arévalo con base legal acuerdo Ministerial 20-12 de fecha 25 de enero de 2012 Art. 42 literal f y w.

Características

Cesar de sus funciones a la docente que se detalla en la acción de personal por adherirse a los beneficios de la jubilación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, del mismo modo agradecer la dedicación y el servicio que ha sido prestado al estado en beneficio de la educación. Escuela de Educación básica: JESÚS VÁSQUEZ OCHOA.

A fojas 24 consta la declaración bajo juramento “Dora Susana Coellar Arévalo (...) Con sustento en el Art. 370ª y 370.1 del Código Orgánico General de Procesos declara bajo juramento no haber recibido notificación con la resolución expresa atendiendo la petición presentada.

Con estos documentos habilitantes y de prueba la señora Dora Susana Coellar Arévalo a través de su procuradora judicial Dra. Natalia Eufemia Larriva Calle presenta la solicitud de ejecución de silencio administrativo.

1.- Se hace constar la casilla judicial y correos electrónicos disponibles para receptar próximas notificaciones.

2.- Las generales de ley de la actora.

2.1.-Las generales de ley de la procuradora

Dora Susana Coellar Arévalo de estado civil viuda, de 66 años de edad, profesión docente en estado de jubilación, domiciliada en la ciudad de Cuenca. Casilla y correo electrónico.

Información de la entidad demandada:

Coordinación Zonal de Educación Nro. 6 del Azuay, representada por el señor Coordinador Zonal 6 del Ministerio de Educación Ing. Carlos Miguel Pesantez Macancela. Se determina que debe ser citado en la oficina ubicada en la calle Guayacán y Av. Ordoñez Laso Edificio Astudillo.

Por ser una entidad pública del sector público la demandada conforme a lo dispuesto en el Art. 6 de la Ley Procuraduría General del Estado, en correspondencia con el Art. 60 del Código Orgánico General de Procesos, en este caso se le citara a la Ab. María José Ramírez Cardoso Directora Regional del Azuay de la Procuraduría General del Estado en la calle Cornelio Merchán y Av. Manuel J. Calle en la ciudad de Cuenca.

Narración de los hechos.

Se manifiesta que el día 27 de diciembre de 2021, se presentó una solicitud ante el señor Coordinador Zonal 6 del Ministerio de Educación la misma que se añade en el escrito se solicita que a la brevedad se pague el bono por jubilación. Se manifiesta que la solicitud no ha tenido respuesta alguna concediendo o negando lo requerido. Adicional se indica es que se presentó una segunda petición en fecha 10 de octubre de 2022, pidiendo que se sienta una razón sobre la falta de respuesta.

Fundamentos de hecho y antecedentes

La señora Dora Susana Coellar Arévalo prestó sus servicios de manera lícita para el estado ecuatoriano como docente en el Ministerio de Educación por un lapso de 40 años aproximadamente. Al cumplir los requerimientos que exige el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social según consta en la documentación de prueba que se adjunta decidió acogerse al beneficio de la jubilación. Habiendo solicitado acogerse a la jubilación renunció a su puesto de trabajo para acogerse a los beneficios de esta; de esto existe prueba pues en la misma acción de personal en la que se acepta la renuncia se procede al cese de funciones.

Con el fin de que se proceda al pago de la bonificación correspondiente se inscribió en el procedimiento para realizar la solicitud de su pago de jubilación de ex servidores públicos docentes de acuerdo a lo ordenado por el Ministerio de Educación, haciendo notar que la diligencia se realizó en el año 2016, sin que hasta la presente fecha se haya dado contestación. Es pertinente la aclaración de que, si bien la señora Dora Susana Coellar Arévalo cumplió sesenta años requisito básico para la jubilación el día 26 de febrero de 2016, diez días antes esto se debe a un error administrativo que se puede comprobar con el aviso de salida que la institución envía al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social indica con certeza hasta que día laboro la actora.

Se determina que el último día de funciones de la actora fue el día 29 de febrero de 2016, es decir cuando ya había cumplido la edad requerida para tener acceso a los beneficios que otorga la ley para su jubilación.

Fundamento en derecho

La accionante fundamenta su petición en los artículos: 66 Núm. 23 y 321 de la Constitución de la República del Ecuador.

Art. 370ª y 371.1 del Código Orgánico General de Procesos.

Art. 32,35,207 y 209 del Código Orgánico Administrativo.

Producción de la prueba

Para la audiencia de ejecución se reproducirá la siguiente prueba:

Original de la fe de presentación de la solicitud presentada en la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Educación.

El escrito mediante el cual se requiere la razón actuarial.

La inscripción al proceso de solicitud de pago de jubilación de ex servidores públicos docentes.

Respuesta a solicitud de estado de trámite de pago de jubilación.

Aviso de salida del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Petición de fecha 30 de agosto de 2021.

Petición de fecha 30 de marzo de 2021.

Acción de personal con la que se acepta la renuncia.

Pretensión.

Se solicita la ejecución del silencio administrativo positivo con la finalidad de hacer cumplir a través de la resolución el reconocimiento del derecho que se deriva por haberse configurado el silencio y se proceda al pago del beneficio a la jubilación.

9.- La cuantía es indeterminada.

10.- El procedimiento es el de ejecución conforme el Art. 370 y 372 núm. 2 del Código Orgánico General de Procesos.

11.- **Juramento:** la actora declara bajo juramento no haber sido notificada con la resolución atendiendo a su petición presentada en la Coordinación Zonal 6 de Educación, el día 27 de diciembre de 2021.

12.- La determinación de la casilla judicial y correo electrónico destinado para recibir las próximas notificaciones y la firma correspondiente.

Inicio del proceso - sorteo:

En fecha 16 de marzo de 2022 se presentó en la oficina de sorteos de ley, la solicitud de ejecución presentada por la señora Dora Susana Coellar Arévalo, tipo de procedimiento contencioso administrativo. Al realizar el sorteo la competencia radica en el Tribunal Distrital Nro. 3 de lo Contencioso administrativo con sede en Cuenca constituido por los señores jueces: Dr. Javier López Cordero, Dra. Diana Alexandra Vintimilla Zea y Gonzalo Humberto Urgiles León. Secretaria María Daniela Fernández de Córdova.

Calificación de la solicitud

En fecha 21 de marzo de 2022 el Tribunal 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca avoca conocimiento de la causa por la presentada para la ejecución de silencio administrativo por la presentada por la señora Dora Susana Coellar Arévalo en contra de la Coordinación Zonal de Educación 6 del Azuay y de la Procuraduría General del Estado.

Se indica que el contenido de la demanda se presenta de manera completa y en total claridad de conformidad con los artículos 142 y 143 del Código Orgánico General de Procesos y 308 del mismo cuerpo legal dando origen a la admisión y tramitación del procedimiento de ejecución. Se dispone citar a los accionados en el domicilio que ha sido determinado en el escrito de demanda para lo cual la actuario liberara el despacho correspondiente a la Oficina de citaciones. Se le previene a la accionante de dar las facilidades del caso. Conforme a lo dispuesto en el inciso primero del Art. 373 del Código Orgánico General de Procesos y para garantizar el principio de legítima defensa y debido proceso se concede el término de cinco días para presentar la contestación de la demanda.

A fojas 31 consta la razón de haber generado toda la documentación pertinente para la recepción y validación de la oficina/Coordinación de citaciones en fecha 24 de marzo de 2022.

Contestación a la solicitud

Comparece la Ab. María José Ramírez Cardoso señalando sus generales de ley indicando que comparece en calidad de Directora Regional de la Procuraduría General del Estado conforme la acción de personal que adjunta.

Se hace mención al número de RUC de la Procuraduría General del Estado Nro. 176002280001 se da por citada de conformidad con los Arts. 2, 3, 5 y 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

Se señala el casillero judicial electrónico, casilla judicial y correos electrónicos para recibir futuras notificaciones y se autoriza al profesional de derecho.

Respecto de los hechos la parte demandada Ab. María José Ramírez Cardoso hace un resumen a cerca de lo que manifestó la actora en la demanda sin negar lo que sucedió en la realidad historia de los hechos.

Sobre la pretensión de la accionante.

De igual manera se refiere de manera sucinta sobre la ejecución del silencio administrativo positivo a favor de la señora Dora Susana Coellar Arévalo.

Improcedencia de la acción.

Según la demandada indica que la actora no tiene fundamento que sustenta su acción en que se ha configurado el silencio administrativo, como resultado de no haber recibido atención a su petición configurándose un derecho a favor de acuerdo a la petición.

Se dice que el silencio administrativo es un instrumento para procurar en sí los tramites y procesos que en su momento podría haber tropezado la administración en su diligente despacho, empero de aquello no significa en ningún escenario una maniobra que no tenga limitaciones, es indispensable que para que se active el silencio administrativo se cumpla ciertos requisitos y condiciones básicas exigidas por la doctrina y el ordenamiento jurídico.

A decir de la demandada en representación de la procuraduría serían las siguientes:

- a. Que se trate de un derecho tutelado por las normas de derecho positivo.
- b. Que lo que se solicita no atente ni altere norma expresa.
- c. Que exista un fundamento legal para solicitarlo.
- d. Que lo que se obtiene por el silencio administrativo haya sido posible obtenerlo de manera regular.
- e. Que no se encuentre prohibición alguna en norma expresa.
- f. Que el derecho haya sido ejercido ante las autoridades competentes.
- g. Que haya transcurrido el término sin que el organismo o funcionario pertinente proporcione respuesta respecto a lo solicitado.

Según la parte demandada, en el presente caso no concurrirían estas condiciones y por lo tanto la accionante no tendría el derecho que invoca.

Solicita el derecho de poder objetar la prueba presentada por la parte actora.

Finalmente pide por las razones expuestas que la solicitud sea declarada sin lugar por infundada e improcedente.

Sustanciación del proceso

A fojas 39 en fecha 18 de abril de 2022 consta la providencia judicial mediante la cual se agrega al proceso el escrito de contestación presentado por la Ab. María José Ramírez Cardoso Directora Regional de la Procuraduría General del Estado (PGE) se tiene en cuenta los términos en que lo hace así también en cuenta la casilla judicial y correo electrónico indicado para recibir próximas notificaciones.

Continuando con el trámite de la causa, se presenta un escrito por parte de la señora Dra. Natalia Larriva Calle, procuradora de la señora Dora Susana Coellar Arévalo manifestando que se realizara la correspondiente citación a la Coordinación Zonal del Ministerio de Educación en otra dirección por cambio de domicilio o dirección.

A fojas 42 del proceso, se encuentra inserta el acta de citación de fecha 29 de marzo de 2022, mediante la cual se da fe de que se notificó mediante boleta única a la Dra. María José Ramírez Cardoso Directora Regional de la Procuraduría General del Estado PGE.

A fojas 43 consta la razón de no haber citado a la parte demandada esto es a la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Educación por no ser la dirección correcta en fecha 13 de abril de 2022. En fojas 44 consta una providencia de fecha 5 de mayo de 2022, mediante la cual se dispone agregar al proceso la documentación: acta de citación a la Procuraduría General del Estado y la constancia de no citar a la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Educación y el escrito de la accionante mediante del cual se hace constar la dirección donde se le citara al representante Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Educación.

A fojas 45, consta la razón de la secretaria dando fe que se emite la información pertinente y documentación para la recepción y validación de la oficina/Coordinación de citaciones. Posterior a fojas 46 consta el escrito que presenta la Dra. Natalia Larriva Calle en calidad de procuradora de la señora Dora Susana Coellar Arévalo indicando que se ha cumplido con las diligencias de rigor y han transcurrido los plazos establecidos en el Código Orgánico General de Procesos para que los accionados contesten la demanda, pide se fije fecha para la audiencia de ejecución.

A fojas 48 del proceso en fecha 5 de julio de 2022 se dispone agregar el escrito y que en el momento procesal oportuno será atendido.

Continuando con el trámite del proceso a fojas 49 consta el acta de citación realizada en fecha 31 de mayo de 2022 a la Coordinación Zonal de Educación Nro. 6 mediante la entrega de tres boletas en tres fechas diferentes. Citador Dr. Juan Francisco Abad Abad.

A fojas 50, consta la resolución de fecha 28 de julio de 2022 mediante la cual se dispone agregar al proceso el acta de citación realizada a la Coordinación Zonal de Educación Nro. 6.

A fojas 51 del proceso, se encuentra inserta la razón de la secretaría del Tribunal, que demuestra que se ha dado cumplimiento a las diligencias de citación, tanto a la Procuraduría General del Estado y a la Coordinación Zonal de Educación Nro. 6, de que el término ha transcurrido en su totalidad y que no existe constancia de la contestación por parte de la Coordinación Zonal de Educación Nro. 6; Firma Dra. Lorena Inga Cabrera secretaria encargada.

Continuando con la sustanciación del proceso a fojas 52 en fecha 22 de agosto de 2022, a las 08h48 consta la providencia mediante la cual se dispone:

Que la contestación de la Procuraduría General del Estado es clara y da cumplimiento a los requisitos legales que está dentro del término legal y se la admite a trámite.

Según la razón de la actuaria ha transcurrido el plazo previsto por la ley para la contestación de la demanda y que la Coordinación Zonal de Educación Nro. 6 no ha dado contestación a la misma.

Que se notifique a la parte actora con la contestación a la demanda y que se ponga en conocimiento la prueba anunciada.

De conformidad con el Art. 370 del Código Orgánico General de Procesos se señala para el día miércoles 26 de octubre de 2022 a las 10h30 am. para que tenga lugar la audiencia única dentro de la causa.

A fojas 53 del proceso, se indica que la audiencia se ejecutará a través de la plataforma virtual ZOOM.

A fojas 56 del proceso consta el escrito presentado por la Ab. María José Ramírez Cardoso Directora Regional de la Procuraduría General del Estado solicitando se incorpore al proceso la procuración judicial otorgada a favor del Dr. Santiago Abad Rodas.

A fojas 58 hasta fojas 60 del proceso consta el acta resumen de la audiencia única de ejecución llevada a cabo en fecha 26 de octubre de 2022 a las 10:30 hora de finalización 12:30; no existe detalle de lo manifestado por las partes; de lo actuado se ha dejado constancia en un CD con la leyenda: *Audiencia única 01803-2022-00176 Dr. Javier Cordero (ponente) 26-Oct-2022.*

A fojas 61 consta la providencia mediante la cual se adjunta al proceso el escrito que presenta la Ab. María José Ramírez Cardoso directora de la Procuraduría General del Estado.

Continuando con el trámite del proceso a fojas 62, en fecha 28 de octubre de 2022 consta la providencia mediante la cual se dispone lo siguiente:

1. Debe ser incorporado al proceso las diligencias presentadas por la Ab. María José Ramírez Cardoso Directora de la Procuraduría General del Estado, se considera la autorización que le es concedida a su abogado defensor, así como la casilla judicial y correos señalados para las notificaciones.
2. Incorpórese al proceso el documento en PDF remitido a través del SATJE por la oficina de sorteos con la constancia de citación a la Procuraduría General del Estado.

Análisis de la Sentencia.

En el proceso Nro. 01803-2022-00178 de ejecución de silencio administrativo, propuesto por la señora DORA SUSANA COELLAR AREVALO, en contra de la COORDINACION ZONAL DE EDUCACION Nro. 6 y la PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO.

En primera instancia se verifica que se haya conformado el Tercer Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca en este caso se encuentra que han conformado por los Doctores: Diana Vintimilla Zea, González Urgiles León y Javier Cordero López, en calidad de Jueces y juez ponente respectivamente; quienes avocan conocimiento de la causa, en la que comparece la Dra. Natalia Larriva Calle como procuradora Judicial de la señora Dora Susana Coellar Arévalo presentando una acción de ejecución de Silencio Administrativo incoado contra de la Coordinación Zonal 6 de Educación y del Procurador General del Estado.

Antecedentes de hecho.

Según el relato de la demanda se indica que en fecha 27 de diciembre de 2021, se presentó una solicitud ante la Coordinación Zonal 6 del Ministerio de Educación mediante la cual se pide que a la brevedad su cumpla con el pago de un bono por concepto de jubilación al que tiene supuestamente derecho la docente. En lo posterior se manifiesta que la solicitud no ha tenido respuesta alguna en sentido de que se niegue o se acepta la petición, por esta razón en fecha 10 de octubre de 2022 se vuelve a presentar una segunda petición mediante la cual se requiere se sienta razón sobre esta situación, pero tampoco se ha dado respuesta.

En la solicitud se da a conocer que la mandante señora Dora Susana Coellar Arévalo ha prestado sus servicios de forma lícita y personal para el estado en calidad de docente en el Ministerio de Educación por un periodo de tiempo de 40 años.

Otro aspecto que se destaca en la solicitud es que por haber cumplido los requisitos que se exige en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, decidió acogerse a la jubilación; para ello renunció a su cargo o trabajo, para recibir los beneficios que proporciona la calidad de jubilada prueba de ello en la acción de personal se acepta la renuncia.

Con el objeto de que se realice el pago de la bonificación a la que hubiera lugar, se suscribió en el proceso de solicitud de pago de jubilación de ex servidores públicos docentes, conforme lo dispuesto por el Ministerio de Educación, se hace notar que esta diligencia se realizó en el año 2016, sin que hasta la fecha prevista se haya generado respuesta o emitido un pronunciamiento a pesar de los requerimientos que se han realizado.

En el análisis de los hechos, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo encuentran además un aspecto que se considera relevante si bien, la señora Dora Susana Coellar Arévalo, cumplió sesenta años, requisito que es indispensable para solicitar al beneficio de la jubilación en fecha 26 de febrero de 2016 y la acción de personal es de fecha 16 de febrero de 2016, es decir diez días antes, esto se debe a un error de carácter administrativo que es fácil de comprobar; el aviso de salida que la institución envía al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; la cual indica con certeza hasta que día laboro la actora, siendo este el día 29 de febrero de 2016, esto es cuando ya había cumplido la edad que se requiere para acceder al beneficio de la jubilación.

Por esta razón no es pertinente que un error administrativo como se hace notar pueda significar un gravamen para el beneficiario o administrado y se le prive de su justo derecho a recibir las prestaciones.

Se hace notar que este error no incidió en el trámite por eso el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social procedió sin problema alguno a concederle el beneficio o derecho a la jubilación a la que se había acogido la hoy actora.

Fundamento legal

Entre los fundamentos legales y constitucionales que se invocan en la referida sentencia, se señalan el Art. 66 en su numeral 23, en concordancia con el Art. 321 de la Constitución del Ecuador. Así como los Arts: 370^a y 370.1 del Código Orgánico General de Procesos. Del mismo modo, se cita los artículos 32, 35, 207 y 209 del Código Orgánico Administrativo. En consecuencia, una vez concatenados los argumentos de hecho y de derecho que conforman las actas del caso, se hace la solicitud del silencio administrativo positivo, y se solicita que sea

declarada mediante resolución, que ha dado origen al silencio administrativo consecuentemente se dé lugar el derecho de la accionante al pago del bono o beneficio correspondiente por concepto de jubilación. Adicionalmente se pide el pago de las costas procesales y honorarios de la defensa técnica. Con fundamento en el Art. 370 A del Código Orgánico General de Procesos, bajo juramento declara que no ha recibido resolución expresa atendiendo la petición presentada al Coordinador Zonal 6 de Educación en fecha 27 de diciembre de 2021.

Contestación a la solicitud

Presenta la contestación a la petición de ejecución la Ab. María José Ramírez Cardoso Directora Regional de la Procuraduría General del Estado, comparece proponiendo la excepción de que resulta improcedente la acción incoada, indica su criterio de que el silencio administrativo representa un instrumento que permita agilizar los trámites o procesos que en su momento podría haber tropezado la administración pública en su gestión, esto no significa en ningún escenario una maniobra que no tenga limitaciones, o expresado de otro modo es imprescindible para que pueda invocarse el silencio administrativo, es preciso que se dé cumplimiento a los requisitos y condiciones anteriormente señaladas las cuales se exigen en la doctrina como en el ordenamiento jurídico.

Con estas consideraciones expuestas por la parte demandada se manifiesta que, al no encontrarse las circunstancias propias al amparo de la ley y el derecho, ya que, si bien el silencio administrativo viene a sustituir de derecho el acto expreso, constituyéndose como acto ficto o presunto, en el marco de las limitaciones establecidas por la legislación.

Al decir de la demandada existiría distorsión por parte de la accionante al entender que el silencio administrativo se ha constituido conforme a derecho, simplemente cuando no ha sido contestada la petición o reclamo inmerso en el término que legalmente ha sido fijado, no obstante, al no encontrarse satisfechos los demás presupuestos antes descritos no operaría el silencio administrativo por lo que se pide al tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, declarar sin lugar la solicitud y la correspondiente ejecución del silencio administrativo.

Se hace notar que el Ministerio de Educación legalmente citado no comparece en el proceso; de allí se presume que se pone de manifiesto la negativa pura y simple de los fundamentos de la acción según el Art. 157 del Código Orgánico General de Procesos.

Determinación de la competencia

Respecto de la competencia, se encuentra prevista en el Código Orgánico de la Función Judicial, en su Art. 217, numerales 1 y 4, en concordancia con el Art. 300 del Código Orgánico General de Procesos por lo tanto el Tribunal es competente para conocer, tramitar y resolver la acción.

Validez Procesal

Durante la ejecución de la causa, se han observado las solemnidades exigidas por la ley para esta acción, sin omisión alguna respecto de las solemnidades inherentes a este tipo de acciones y se han respetado los derechos de la acción y de la contradicción según los preceptos constitucionales del debido proceso y el derecho a la defensa, por lo que no que no hay lugar a posibles causas de nulidad que puedan acarrear la invalidez del proceso.

Resolución de excepciones:

Conforme a lo establecido en el Art. 157 del Código Orgánico General de Procesos. La falta de pronunciamiento expreso y concreto sobre los hechos y pretensiones de la demanda, o las afirmaciones o negaciones contrarias a la realidad, deberá ser apreciada por la o el juzgador como negativa de los hechos alegados contenidos en la demanda, salvo que la ley atribuya otro efecto. La falta de contestación se tendrá como negativa de los fundamentos de la demanda.

Al no existir contestación por parte del Ministerio de Educación, respecto de las pretensiones demandadas por la parte actora, sin que medien afirmaciones o negaciones, el Tribunal deberá considerarlas como negativa pura y simple de los alegatos presentados; la recurrente ha cumplido con las exigencias para que se disponga la ejecución del silencio administrativo.

La falta de contestación se toma como negativa pura y simple de los fundamentos de la demanda.

Respecto de la alegación de la excepción de improcedencia de la acción planteada por la Procuraduría General del Estado se hace la siguiente aportación: Los supuestos de improcedencia de la acción, deben ser presentadas tanto en la forma como en el fondo del asunto.

Respecto de la forma el requerimiento del actor en su solicitud, permitió su admisión a tramitación, por haber cumplido los requerimientos legales pertinentes. Según la doctrina existiría improcedencia de la acción cuando no existe el derecho para plantearla y cuando no se lo haya tramitado por la vía pertinente lo cual no ocurre.

En lo de fondo al analizar la pretensión contenida en la presente acción se advertirá su pertinencia o no en el derecho que se hace mención, si el acto cumple con los requerimientos previstos en la ley y no contener causales que acarreen la nulidad que hagan imposible su ejecución.

Objeto Procesal

Según lo planteado por las partes, resulta procedente que el Tribunal emita sentencia que declare la ejecución del silencio administrativo constante en el escrito de solicitud o reclamo presentado en fecha 27 de diciembre de 2021 y consecuentemente se disponga el pago del beneficio económico, el pago del bono por presentar la renuncia y de esta manera acogerse a la jubilación en los términos del Art. 129 de la Ley Orgánica de Servidores Públicos.

Constancias procesales.- prueba practicada que es relevante para emitir la resolución:

- 1.-La petición por escrito presentada en sede administrativa de fecha 27 de diciembre de 2021.
- 2.- La inscripción al proceso de solicitud de pago de jubilación de ex servidores públicos docentes.
- 3.- El aviso de salida del IESS.
- 4.- La petición de fecha 30 de agosto de 2021.
- 5.- La acción de personal, en la que se acepta la renuncia.

Motivación y resolución.

En fuentes del derecho como la doctrina y la jurisprudencia, se ha determinado que el silencio administrativo positivo permite llevar a la práctica la garantía o el derecho de petición al que se refiere el numeral 23 del Art. 66 de la Constitución del Ecuador.

El silencio administrativo positivo genera un presunto acto administrativo, sin embargo, para su existencia requiere que se cumpla con requisitos de orden formal o de procedimiento y de orden material o de validez establecidos en el ordenamiento jurídico vigente.

Los requisitos formales hacen referencia a la existencia de la petición que si existe y que esta no ha sido gestionada en el término previsto en la ley para el pronunciamiento de la administración.

El silencio administrativo se describe como una actuación ficticia prevista en la ley, a favor del administrado con el particular que existe la obligación de resolver en el caso analizado no hubo respuesta. El silencio administrativo, es una ficción que se configura a través de la ausencia de una respuesta oportuna por parte del órgano administrativo, a lo cual se le atribuye un significado preciso al entender que la petición que fue aceptada.

Conforme a lo previsto en el Art. 207 del Código Orgánico Administrativo en el caso de que hubiera incumplimiento por parte de la administración él mismo genera un efecto positivo.

Del mismo modo, para que opere el silencio administrativo es preciso que se dé cumplimiento ciertos requisitos materiales o de validez, es decir, que se trate de un acto legítimo presunto, en cuyo caso el Tribunal se remite a la jurisprudencia según la Sala de lo contencioso Administrativo de la Corte Suprema se manifiesta que la consecuencia directa del silencio administrativo constituye un derecho autónomo que en ningún caso puede verse influenciado por posteriores pronunciamientos del órgano administrativo, porque ya se produjo una falta de respuesta que originó el silencio administrativo.

Igualmente se considera un derecho autónomo da lugar a una acción procesal sustantiva e independiente, que puede ser exigida en las instancias administrativas o jurisdiccionales y constituye una acción de ejecución más no de conocimiento que tenga que ser discutido.

Esta teoría o doctrina se apoya en otro precedente jurisprudencial obligatorio según el cual, no es posible la obtención de derechos mediante el silencio administrativo, cuando la solicitud se ha interpuesto ante la autoridad incompetente para aceptar o negar lo solicitado, si lo solicitado de haber sido aprobado de manera expresa adoleciera de vicios esenciales determinantes en su nulidad de pleno derecho o si excede del ámbito permitido por la ley.(Gaceta judicial CV. serie XVIII Nro. 1 P. 283 Quito 10/11/2004).

El silencio administrativo sanciona la falta de actividad de la administración pública frente a las peticiones presentadas por los administrados que no hayan sido resueltos en el término que fija la ley, con la condición de que la petición que de origen a la causa sea lícita y se pueda ejecutar.

Con estas consideraciones, en la acción la petición que dio origen a la causa fue dirigida a autoridad competente esto es a la Coordinación Zonal de Educación 6 del Ministerio de Educación desde el año 2016, pidiendo que se le reconozca el beneficio económico de recibir un bono por haber servido como docente en el sector público y que para el efecto interpuso su renuncia para apegarse a la jubilación, al no darse atención a sus múltiples requerimientos, que se hizo de manera escrita en fecha 27 de diciembre de 2021.

En el proceso se verifica la petición de la administrada, la acción de personal mediante la cual se le acepta la renuncia a la hoy actora para adherirse al beneficio de la jubilación, consta el aviso de salida al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Además, existe como prueba documental la solicitud debidamente suscrita por la accionante, por medio de la cual se inscribió al proceso de solicitud de jubilación a los exfuncionarios públicos docentes y la declaración juramentada de que no obtuvo respuesta a su pedido.

En el Art. 207 del Código Orgánico Administrativo se establece que los actos administrativos no pueden ser ejecutados cuando contengan vicios que provoquen su invalidez, incurriendo en

causales de nulidad de acto administrativo. Tales vacíos no fueron presentados generando la validez total del acto, sirviendo de justificativo para la renuncia y su adhesión a la jubilación.

Se adjuntó al proceso el requerimiento o escrito con la debida fe de presentación de la entidad y además la declaración juramentada de que no recibió respuesta a su requerimiento.

Respecto de la regularidad del pedido o que el mismo no contenga causas de nulidad de las que se encuentren contempladas en el ordenamiento jurídico especialmente del Art. 105 del Código Orgánico Administrativo, cabe indicar que la actora ha laborado durante 40 años para el sector público, interpuso la renuncia para adherirse a la jubilación, tal y como consta en su escrito presentado en fecha 16 de febrero de 2016, que indica que se cesa en sus funciones al docente que se detalla en la acción de personal para ser beneficiario de la jubilación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Finalmente, la Constitución del Ecuador, en su Art. 229, prevé que los derechos de los funcionarios públicos son irrenunciables. Esta disposición coincide con lo establecido en el Art. 129 de la Ley Orgánica de Servidores Públicos, la cual establece que, los servidores de los organismos que se encuentran descritos en la misma ley que se acojan al beneficio de jubilación tendrá derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos del trabajador privado por cada año de servicio, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos del trabajador privado en total, a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero de 2015, para el efecto se establecerán las reformas presupuestarias correspondientes en función de disponibilidad fiscal. Este beneficio podrá ser cancelado a través de bonos del estado, exceptuando de esta disposición a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Al haberse presentado la renuncia para acogerse a la jubilación y habiendo sido aceptada surgió el derecho que reclama la actora a través de la ejecución de allí se llega a la conclusión que el pedido es regular y no está inmerso en ninguna causa de nulidad.

Con estas consideraciones el Tribunal Distrital de lo Contencioso administrativo en garantía del derecho de petición establecido en el Art. 66 núm. 23 de la Constitución del Ecuador que resguarda la seguridad jurídica que se encuentra garantizada en el Art. 82 ibidem el Tribunal

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA declara con lugar la petición consecuentemente la ejecutabilidad del acto presunto y se dispone que la Coordinación Zonal de Educación 6 del Ministerio de Educación proceda a ejecutar todas las acciones administrativas correspondientes y que se cancele a la señora DORA SUSANA COELLAR AREVALO el valor pertinente, de conformidad con el Art. 129 de la LOSEP pago que se realizara en el siguiente ejercicio económico una vez ejecutoriada la sentencia. Sin costas, ni honorarios que fijar.

2.8. Encuesta a los funcionarios de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Cuenca.

Nombres: Dr. Javier Cordero López

Cargo: Juez Distrital de lo Contencioso Administrativo de Cuenca

Fecha: 11 de noviembre de 2022

1.- ¿Considera que, en la práctica es efectiva la figura del silencio administrativo positivo?

Conforme actualmente se encuentra reconocido si está efectivamente regulado y busca hacer efectivo el derecho de petición reconocido en el Art. 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, Si.

2.- ¿Cuál es su opinión acerca de la anterior regulación del silencio administrativo en la Ley de Modernización del Estado?

El término de quince días era muy corto para que la entidad atienda el pedido. La titularización del Silencio administrativo generaba un trámite innecesario y que muchas veces era inobservado por la entidad requerida.

3.- ¿Considera que está bien regulada la institución del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo y en el Código Orgánico General de Procesos respecto del procedimiento para la ejecución?

Considero que sí, porque es un recurso de ejecución.

4.- ¿Cree usted que es adecuado el cambio de normativa que considera al silencio administrativo como título de ejecución en la vía judicial?

Estoy de acuerdo toda vez que no es un procedimiento de conocimiento en donde se deba establecer o reconocer un derecho.

5.- ¿Considera qué, la exigibilidad del silencio administrativo a través del proceso de ejecución representa una evolución positiva en la legislación ecuatoriana respecto de esta figura y su procedimiento?

Sí, estoy de acuerdo.

6.- ¿Considera que la nueva normativa favorece a los principios de celeridad y seguridad jurídica otorgando rapidez en la tramitación, resolución y ejecución de causas de silencio administrativo?

Así es.

Encuesta a los profesionales en libre ejercicio en el ámbito del Derecho Administrativo.

Nombres: Ab. Ciro Bernardo Mendoza M.

Cargo: Abogado en libre ejercicio profesional

Fecha: 28 de noviembre de 2022

1.- ¿Considera que, en la práctica es efectiva la figura del silencio administrativo positivo?

Sí, porque se tiene el derecho de acudir a la justicia a demandar dado que al administrado no le fue atendida su petición por parte del ente estatal.

2.- ¿Cuál es su opinión acerca de la anterior regulación del silencio administrativo en la Ley de Modernización del Estado?

Anteriormente el Art. 28 de la Ley Modernización del Estado trataba el silencio administrativo como una acción común en lo contencioso administrativo, pero era inviable debido a que se

necesitaba una certificación de la administración pública que vencido el término legal no se ha dado respuesta notificando al administrado acerca de que su petición fue aceptada o negada.

3.- Considera que está bien regulada la institución del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo y en el Código Orgánico General de Procesos respecto del procedimiento para la ejecución?

Si lo considero apropiado porque el Código Orgánico Administrativo tiene un procedimiento específico denominado de ejecución y el Código Orgánico General de Procesos ejecuta o presiona por lo que se hace viable esta acción.

4.- ¿Cree usted qué es adecuado el cambio de normativa que considera al silencio administrativo como título de ejecución en la vía judicial?

Estoy de acuerdo porque el Código Orgánico Administrativo trata mucho mejor las peticiones de los administrados, en caso de no tener respuesta y opere el silencio administrativo el procedimiento es ágil, concentra las diligencias en una sola audiencia donde se actúa o reproduce la prueba y de inmediato se dispone la ejecución.

5.- ¿Considera que la exigibilidad del silencio administrativo a través del proceso de ejecución representa una evolución positiva en la legislación ecuatoriana respecto de esta figura y su procedimiento?

El silencio administrativo ahora tiene una evolución pues antes con la Ley de Modernización del Estado el procedimiento era como una acción en procedimiento ordinario se debía cumplir con los requisitos que se exige para la demanda, el trámite era largo y tedioso; no obstante, ahora con el Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico General de Procesos el trámite es ágil.

La acción de ejecución no requiere de los mismos requisitos que la demanda se denomina solicitud de ejecución del silencio administrativo; los documentos habilitantes son únicamente el escrito con la fe de presentación de que han transcurrido treinta días desde que se presentó la solicitud y que vencido este término no hubo respuesta y adicional una declaración bajo juramento de no haber sido notificado con la resolución.

6.- ¿Considera que la nueva normativa favorece a los principios de celeridad y seguridad jurídica otorgando rapidez en la tramitación, resolución y ejecución de causas de silencio administrativo?

Correcto, lo establecido en el COA permite agilidad en el procedimiento, derecho a la defensa y un debido proceso.

Encuesta sobre la eficacia de la acción de ejecución del silencio administrativo positivo

Nombres: Vanessa Avendaño Márquez

Cargo: Abogada en libre ejercicio

Fecha: 29 de noviembre de 2022

1.- ¿Considera que, en la práctica es efectiva la figura del silencio administrativo positivo?

El silencio administrativo positivo es una figura que se usa, la cual consiste en que, el ciudadano al no recibir una respuesta ante una solicitud o queja realizada a una entidad pública, se presume que es positiva o favorable para el ciudadano, por esta razón, la administración debe responder antes del tiempo que establece la ley o de lo contrario se entenderá que hubo silencio administrativo positivo, sin importar si la respuesta era negativa.

2.- ¿Cuál es su opinión acerca de la anterior regulación del silencio administrativo en la Ley de Modernización del Estado?

Esta norma se pone en vigor frente a la Constitución de 1978 reformada, que estaba vigente en el año de expedición de la normativa, y se aplica con las Constituciones de 1998 y la actual del año 2008. La Ley de Modernización del Estado, elimina el silencio administrativo negativo existente en la legislación ecuatoriana hasta ese momento y la dispersión existente sobre el silencio administrativo, concentrando a esta figura en un solo cuerpo legal.

3.- ¿Considera que está bien regulada la institución del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo y en el Código Orgánico General de Procesos respecto del procedimiento para la ejecución?

Cuando la administración Pública no emite resolución administrativa en un procedimiento, vencido el termino establecido por la ley del Procedimiento Administrativo General, se origina el llamado silencio administrativo, el mismo que genera efectos jurídicos específicos poniendo fin al procedimiento administrativo en determinadas situaciones. Considero que la regulación del silencio administrativo y su ejecución regulados tanto en el COA y en el COGEP buscan agilidad y que la acción de ejecución sea efectiva.

4.-¿Cree usted qué es adecuado el cambio de normativa que considera al silencio administrativo como título de ejecución en la vía judicial?

El silencio administrativo por parte de la Seguridad Social, por ejemplo, puede darse en aquellos casos en los que se llevan a cabo trámites como una incapacidad permanente, una jubilación o tras la impugnación de una alta médica. También puede haber otros silencios administrativos como el de FOGASA, tras haberse reclamado una indemnización por un despido o similar. Para entender el significado del silencio administrativo y los plazos que lo contemplan. Considero que si es adecuado tramitar el silencio administrativo como acción de ejecución en sede judicial.

5.- ¿Considera que la exigibilidad del silencio administrativo a través del proceso de ejecución representa una evolución positiva en la legislación ecuatoriana respecto de esta figura y su procedimiento?

Si la Administración no ha sido diligente y no ha dictado resolución ni la ha notificado en el plazo que correspondía, ese silencio se convierte en un acto positivo y la resolución posterior que dicte la Administración solo podrá ser estimatoria de nuestras pretensiones, pues de ninguna manera puede dictar un acto negativo una vez transcurrido el plazo del que disponía. Dicho de otra manera, el silencio administrativo positivo siempre beneficiará a los interesados.

Si la Administración considera que el acto es ilegal, contrario al derecho o perjudica los intereses públicos, no podrá dictar una resolución desestimatoria que deje al acto presunto sin efecto o sin ejecutar, por no haber contestado a tiempo. Es una evolución positiva en la legislación.

6.- ¿Considera que la nueva normativa favorece a los principios de celeridad y seguridad jurídica otorgando rapidez en la tramitación, resolución y ejecución de causas de silencio administrativo?

El principio de celeridad debe conciliar, primero, la oportunidad de la administración de justicia para conocer las peticiones formuladas, la procedencia de la vía procesal, y la pertinencia de las pruebas para una decisión justa y segundo, el interés de las partes de los sujetos procesales, para que sus reclamaciones o recursos se decidan con rapidez. La celeridad bien puede observarse como uno de los requerimientos primordiales del Debido Proceso, pues tanto la sociedad como las personas intervinientes en el proceso esperan de la Función Judicial la decisión oportuna en sus peticiones para una convivencia pacífica, confiando en los jueces todas aquellas diferencias surgidas de las interrelaciones.

2.9. Conclusión final

La institución del silencio administrativo tuvo su origen en el derecho de petición que fue plasmado en la primera Constitución de la República del Ecuador; actualmente el silencio administrativo positivo permite que se haga efectivo de manera práctica el derecho de petición que consta en el Art. 66 núm. 23 de la Constitución de la República del Ecuador. Es importante notar que silencio administrativo positivo da origen o crea el acto administrativo presunto o acto ficto presunto sin embargo de aquello para su existencia requiere que se cumpla algunos requisitos en el orden formal o de procedimiento y de orden material o validez.

La sola falta de respuesta de la administración pública en el término que fija la ley frente a las peticiones, reclamaciones y solicitudes de los administrados no es suficiente.

Entre los requisitos formales hace referencia a la existencia de la petición que el escrito haya sido presentado ante autoridad competente y que esta no ha sido atendida en el término fijado en la ley para que la administración se pronuncie.

Entre los requisitos de orden material y validez

-Que lo solicitado se encuentre amparado en la ley o en el derecho.

- Además que lo solicitado no altere o atente las normas expresas.
- Que lo solicitado tenga objeto y fundamento legal.
- Que lo que se obtiene mediante la figura del silencio administrativo haya sido posible obtenerlo de manera regular.
- Que no se encuentre prohibición alguna en norma expresa.
- El derecho debe ejercerse ante la autoridad competente.
- Que el funcionario competente no haya respondido en el término que fija la ley.

En cuanto al derecho que nace del acto administrativo ficto presunto

El derecho que nace del silencio administrativo es un derecho autónomo que de ninguna manera puede ser afectado por un pronunciamiento posterior de la autoridad que por su falta de respuesta dio lugar al efecto del silencio administrativo. Al ser un derecho autónomo que deviene del silencio administrativo puede ser exigido en sede judicial y que además es una acción de ejecución y no de conocimiento sin que se tenga que discutir el derecho.

El silencio administrativo es una institución que sanciona la inactividad de la administración pública frente a los reclamos, solicitudes o pedidos presentados por los administrados que no hayan sido resueltos en el término que fija la ley, con la condición de que la petición que de origen a la causa sea lícita y se pueda ejecutar de manera legal.

Con estas consideraciones se llega a la conclusión que la acción de ejecución del silencio administrativo positivo si es eficaz para hacer efectivo el derecho de petición de los administrados siempre y cuando se cumplan con los requisitos y condiciones que: la ley, la doctrina y la jurisprudencia han establecido o desarrollado para su validez, viabilidad y eficacia.

Referencias bibliográficas

Arrieta, M. (2019). De la democracia a la aretecracia: origen, evolución y universalización. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(3), 115-132.
<https://www.redalyc.org/journal/279/27961483008/html/>

Asamblea Constituyente. República de Ecuador. (06 de marzo de 1945). Constitución Política de la República del Ecuador. Quito, Ecuador.
<https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7500>

Asamblea Constituyente. República de Ecuador. (31 de diciembre de 1946). Constitución Política de la República del Ecuador. Quito, Ecuador.
<https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7500>

Asamblea Nacional Constituyente. República de Ecuador. (11 de agosto de 1998). Constitución Política de la República de Ecuador. Quito, Ecuador.
https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf

Asamblea Nacional Constituyente. República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador [CRE]. *Registro Oficial 44.20. Última modificación: 13-jul-2011*. Quito, Ecuador. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Asamblea Nacional. República de Ecuador. (06 de septiembre de 1852). Constitución de la República del Ecuador. Quito, Ecuador. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7500>

Asamblea Nacional. República de Ecuador. (06 de abril de 1878). Constitución Política de la República del Ecuador. Quito, Ecuador. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7500>

Asamblea Nacional. República de Ecuador. (1897). Constitución Política de la República del Ecuador. Quito, Ecuador. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7500>

Asamblea Nacional. República de Ecuador. (23 de diciembre de 1906). Constitución Política de la República del Ecuador. Quito, Ecuador. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7500>

Asamblea Nacional. República de Ecuador. (26 de marzo de 1929). Constitución Política de la República del Ecuador. Quito, Ecuador. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7500>

Asamblea Nacional. República de Ecuador. (18 de marzo de 1968). Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. *Registro Oficial 338. Última modificación: 10-feb.-2014.* Quito, Ecuador. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/LEY-DE-LA-JURISDICCION-CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.pdf>

Asamblea Nacional. República de Ecuador. (07 de julio de 2017). Código Orgánico Administrativo [COA]. *Registro Oficial Nro. 31.* Quito, Ecuador: Registro Oficial. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>

Asamblea Nacional. República del Ecuador. (09 de marzo de 2009). Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ]. *Registro Oficial Suplemento 544.* Quito, Ecuador. https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo_organico_fj.pdf

Asamblea Nacional. República del Ecuador. (2015, mayo 22). Código Orgánico General de Procesos [COGEP]. *Registro Oficial Suplemento 506. Última modificación: 21-ago.-2018.* Quito, Ecuador: Registro Oficial. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/Codigo-Org%3%A1nico-General-de-Procesos.pdf>

- Asamblea Nacional. República del Ecuador. (22 de mayo de 2015). Código Orgánico General de Procesos [COGEP]. *Registro Oficial Suplemento 506. Última modificación: 21-ago.-2018*. Quito, Ecuador: Registro Oficial. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/Codigo-Org%C3%A1nico-General-de-Procesos.pdf>
- Ayala, E. (2008). *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/836/1/AYALAE-CON0001-RESUMEN.pdf>
- Bifano, J. (2021). La independencia de Venezuela. *Bicentenario*, 1-24. http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/BicentenarioUCV/Documentos/HISTORIA.pdf
- Borja, R. (2003). *Enciclopedia de la Política*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de la Cultura económica de Argentina.
- Cabanellas, G. (2008). *Diccionario Jurídico elemental*. Heliasta. <https://unidaddegenerosgg.edomex.gob.mx/sites/unidaddegenerosgg.edomex.gob.mx/files/Biblioteca%202022/G%C3%A9nero%2C%20Sociedad%20y%20Justicia/GSJ-11%20Diccionario%20juri%CC%81dico%20elemental.%20Guillermo%20Cabanellas%20de%20Torres.pdf>
- CCE- Sentencia No. 035-11-SEP-CC, Caso No. 0895-09-EP (Corte Constitucional noviembre 16, 2011). <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0d673218-f000-4510-9f92-69aa5da76720/0895-09-EP-res.pdf>
- Congreso Nacional. República de Ecuador. (23 de septiembre de 1830). Constitución del Estado del Ecuador. Riobamba, Ecuador. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf

Congreso Nacional. República de Ecuador. (03 de diciembre de 1845). Constitución de la República del Ecuador. Cuenca, Ecuador. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7454>

Congreso Nacional. República de Ecuador. (15 de enero de 1978). Constitución Política del Ecuador. Quito, Ecuador. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7500>

Congreso Nacional. República de Ecuador. (1993, diciembre 31). Ley de Modernización del Estado [LME]. *Registro Oficial* 349. Quito, Ecuador. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo28.pdf

Congreso Nacional. República de Ecuador. (2002, junio 12). Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado LOCGE. *Registro Oficial Suplemento* 595. *Última modificación: 18-dic.-2015.* Quito, Ecuador. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cge_23_ley_org_cge.pdf

Congreso Nacional. República del Ecuador. (13 de agosto de 1835). Constitución de la República del Ecuador. Ambato, Ecuador. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7530>

Convención Nacional Constituyente. República de Ecuador. (25 de mayo de 1967). Constitución Política de la República de Ecuador. Quito, Ecuador. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7500>

Convención Nacional. República de Ecuador. (25 de febrero de 1851). Constitución de la República del Ecuador. Quito, Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/9676/2/LBNCCE-msc01-Anon-6823.pdf>

Convención Nacional. República de Ecuador. (10 de abril de 1861). Constitución de la República. Quito, Ecuador. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=7500>

- Cordero, P. (2009). *El silencio administrativo*. Editorial El Conejo.
- Dromi, R. (1992). *Derecho Administrativo. Tomo I*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la administración pública* (primera edición ed.). México, D. F: Editorial Porrúa.
<https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>
- García, E. (1965). *Sobre el Silencio Administrativo y el Recurso Contencioso*. Madrid, España: CEPC-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Guerra, M. (2017). *La lesividad en el régimen administrativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6027/1/T2519-MDA-Guerra-La%20lesividad.pdf>
- Guerrero, F. (2019). *Nueva Visión del Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Editorial Jurídica Cevallos.
- Historia Hoy. (2021, mayo 24). *24 de Mayo de 1822: Batalla de Pichincha*.
<https://historiahoy.com.ar/24-mayo-1822-batalla-pichincha-n3773>
- History Channel Latinoamérica. (2021, agosto 12). *Se libró la Batalla del pantano de Vargas*.
<https://latam.historyplay.tv/hoy-en-la-historia/se-libro-la-batalla-del-pantano-de-vargas>
- Lima, F. (2012). *El silencio de la Administración y la habilitación de la instancia judicial*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Méndez, Á. (2019). *Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública*. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6995/1/T3001-MDA-Mendez-Importancia.pdf>

Ministerio de Gobierno, Industria y Turismo. República de Colombia. (2021). *La Batalla de Boyacá, gesta definitiva de la independencia de Colombia*. <https://www.colombia.co/pais-colombia/historia-colombiana/la-batalla-de-boyaca-gesta-definitiva-de-la-independencia-de-colombia/>

Moreta, A. (2020). *El silencio administrativo en el COA* (Primera Edición ed.). Quito, Ecuador: Ediciones Legalite.

Murcia, D. (2013). Las acciones de ejecución y de prohibición en Entre Ríos. *Revista de Derecho Procesal*(1). <https://p3.usal.edu.ar/index.php/institutatas/article/view/1996/2435>

Negro, D. (2010). *Historia de las formas del Estado. Una introducción* (Primera edición ed.). Madrid: El Buey Mudo. <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/06/historia-de-las-formas-del-estado-dalmacio-negro-pavon.pdf>

Núñez, A. (2013). El acto administrativo. *Ex Lege*. https://bajio.delasalle.edu.mx/delasalle/contenidos/revistas/derecho2013/numero_17/a_elacto.php

Organización del Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural - CAB. (2022, agosto 10). *Día de la Independencia de la República del Ecuador*. <https://convenioandresbello.org/cab/dia-de-la-independencia-de-la-republica-del-ecuador/>

Penagos, G. (2013). *El Silencio Administrativo* (Segunda edición ed.). Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.

- Real Academia Española. (2022). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Ejecución*. .
<https://dpej.rae.es/lema/ejecuci%C3%B3n>
- Robalino, J. (2000). El silencio administrativo positivo. *Iuris Dictio*, 1(1), 70-72.
<https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/475>
- Rodríguez, M. (2013). El silencio administrativo. Los plazos y la afectación de derechos. *Revista IN IURE*, 1, 106-115.
<https://revistaelectronica.unlar.edu.ar/index.php/iniure/article/download/188/183>
- Secaira, P. (2004). *Curso breve de derecho administrativo*. Quito: Editorial Universitaria.
- Sevilla, A. (2017). *“Al mejor servicio del Rey”. Fidelismo, realismo y contrarrevolución en la Audiencia de Quito entre 1809 y 1822*. Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, Quito.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/11484/15/TFLACSO-2017ARSN.pdf>
- Soto, Ó. (2016). *El control sobre las Fuerzas Armadas. Un estudio de la rendición de cuentas en las democracias (1960-2006)*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/37502/1/T37155.pdf>
- Younes, D. (2016). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Temis S.A.

