

Sulley Carolina Rodríguez-Honores; José Fabián Molina-Mora; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

<http://dx.doi.org/10.35381/racj.v7i1.2179>

## **El derecho de petición y la aplicación del silencio administrativo**

## **The right to petition and the application of administrative silence**

Sulley Carolina Rodríguez-Honores

[sulley6293@gmail.com](mailto:sulley6293@gmail.com)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo, Los Ríos  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-0697-6592>

José Fabián Molina-Mora

[docentetp43@uniandes.edu.ec](mailto:docentetp43@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo, Los Ríos  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-2653-2721>

Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

[uq.ingriddiaz@uniandes.edu.ec](mailto:uq.ingriddiaz@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo, Los Ríos  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-2934-4010>

Recibido: 15 de julio 2022  
Revisado: 10 de septiembre 2022  
Aprobado: 15 de octubre 2022  
Publicado: 01 de noviembre 2022

Sulley Carolina Rodríguez-Honores; José Fabián Molina-Mora; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

## RESUMEN

En la presente investigación se planteó como objetivo general analizar jurídicamente el derecho de petición y la aplicación del silencio administrativo. El planteamiento realizado por la investigadora para el desarrollo de la metodología, es a partir del enfoque cuantitativo, mediante la indagación, recolección y análisis crítico documental y referencial bibliográfico, basándose en la exploración metódica, rigurosa y profunda de diversas fuentes documentales conformadas por artículos, tesis, leyes entre otros, describiendo los hallazgos encontrados. En la investigación, se ha empleado como técnica la revisión documental. Se recurrió, además, al método inductivo-deductivo, el cual propone que para hallar una verdad se deben escudriñar los hechos y no basarse en especulaciones. Se concluye que, el silencio administrativo como regla general tiene la no contestación de una petición dirigida a la administración pública en el tiempo establecido por la Ley, como lo es el Código Orgánico Administrativo en su artículo 207 que son 30 días.

**Descriptor:** Gobierno; derecho administrativo; administración pública. (Tesauro UNESCO).

## ABSTRACT

The general objective of this research was to legally analyze the right to petition and the application of administrative silence. The approach taken by the researcher for the development of the methodology is based on the quantitative approach, through the inquiry, collection and critical analysis of documents and bibliographic references, based on the methodical, rigorous and deep exploration of various documentary sources consisting of articles, theses, laws, among others, describing the findings. In the research, documentary review was used as a technique. The inductive-deductive method was also used, which proposes that in order to find the truth, the facts must be scrutinized and not based on speculations. It is concluded that administrative silence as a general rule is the non-response to a petition addressed to the public administration within the time established by the Law, as it is the Administrative Organic Code in its article 207, which is 30 days.

**Descriptors:** Government; administrative law; public administration. (UNESCO Thesaurus).

Sulley Carolina Rodríguez-Honores; José Fabián Molina-Mora; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

## INTRODUCCIÓN

El derecho de petición se encuentra establecido en el artículo 66, numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, de igual manera, en el artículo 32 del Código Orgánico Administrativo, así como también en los artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica Para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos; el cual se hace efectivo a través de un pedido o solicitud que un particular, persona natural o jurídica, presenta a la Administración Pública que tenga competencia para resolver lo requerido. A esta solicitud se la debe dar el trámite legal correspondiente, ya sea mediante su aceptación o su rechazo. La respuesta, afirmativa o negativa, por parte del funcionario público debe ser manifestada de manera oportuna y motivada, y de esta manera garantizar lo previsto en la norma constitucional ya citada y la Ley

Al respecto, Jarama Castillo at al. (2019) manifiestan:

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

Es así que el Silencio Administrativo para varios autores es considerado como un hecho administrativo, que no es otra cosa que aquellos fenómenos y situaciones que se producen independientemente de la voluntad de la administración, produciendo efectos jurídicos, entonces, para este presupuesto citaremos al tratadista Jairo Ramos Acevedo, quien indica que El silencio administrativo constituye un hecho jurídico, un hecho al cual el derecho puede otorgar consecuencias jurídicas. Excluye toda declaración de voluntad. (Ramos Acevedo, 2003, p. 448).

Bajo esa línea de pensamiento se resalta la falta de declaración de voluntad que se le atribuye a la Administración Pública, la misma que es la que permitiría la generación eventual del Silencio Administrativo. El silencio en sí mismo no es un acto sino un hecho jurídico, pues falta la declaración de voluntad dirigida a producir un efecto jurídico. (Parada Vásquez, 1994)

Por su parte, el Código Orgánico Administrativo, indica que los funcionarios que deben dar respuesta a las peticiones ciudadanas son los directores departamentales o quien

Sulley Carolina Rodríguez-Honores; José Fabián Molina-Mora; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

haga sus veces, ellos deberán conocer, sustanciar y resolver las peticiones ingresadas, quienes, además, serán los responsables de dar trámite y seguimiento de estos, inclusive, están obligados a eliminar las dificultades o retrasos que se presenten en el proceso por el principio de control de la Administración Pública determinado en el Art.20 del mismo cuerpo legal, de la misma manera el Art. 35 del COA.- promueve la Remoción de los obstáculos en el ejercicio de los derechos.

Esta responsabilidad puede ser delegada, aun así, la administración pública se encuentra en la obligación de dar respuesta a las peticiones que se hayan presentado, estas resoluciones deberán ser expresas, motivadas y principalmente notificadas, puesto que, sin este último paso, la resolución dictada carecería de validez jurídica. En este sentido, según Molina Mora et al. (2021) realizan el siguiente planteamiento:

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

De tal manera, el Silencio Administrativo constituiría indirectamente un acto administrativo oculto de un trámite administrativo, porque en primer lugar el solo hecho de presentar una solicitud ante la administración pública da origen a un procedimiento administrativo, en tratándose de adquisiciones de derechos o soluciones de servicios públicos. Es así que, el Silencio Administrativo es la ausencia de respuesta hacia los reclamos, solicitudes o peticiones dirigidos a la administración pública en el tiempo establecido por la Ley, el mismo que se clasifica en dos: Silencio Administrativo positivo y Silencio Administrativo negativo.

En este orden de ideas el Código Orgánico Administrativo. (2017) tipifica lo siguiente:

Artículo. 98.- Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier

Sulley Carolina Rodríguez-Honores; José Fabián Molina-Mora; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.

En este orden de ideas se describen los tipos de silencio administrativo: El Silencio Administrativo Positivo ocurre producto del silencio de la Administración Pública en un trámite administrativo, en lo principal cuando esto se trata sobre el reconocimiento de un derecho o la atención a un determinado ejercicio de servicio público, entonces transcurrido el término superior a los 30 días, se considera que ha sido aceptada la petición a favor del ciudadano o peticionario.

Mientras que el Silencio Administrativo Negativo nace generalmente en aquellos procedimientos administrativos pendientes a la eliminación de una obligación o deber de las personas frente al interés general; así como también en aquellos procedimientos inmersos en recursos procesales de impugnación, lo cual por el simple hecho de no manifestarse la administración pública ante aquel recurso de impugnación se sobre entiende que ha sido desestimado, por ejemplo el Recurso Extraordinario de Revisión que, su no pronunciamiento sobre la admisión se considera negada la petición de impugnación.

Se plantea como objetivo general analizar jurídicamente el derecho de petición y la aplicación del silencio administrativo.

## **METODOLOGÍA**

El planteamiento realizado por la investigadora para el desarrollo de la metodología, es a partir del enfoque cuantitativo, mediante la indagación, recolección y análisis crítico documental y referencial bibliográfico, basándose en la exploración metódica, rigurosa y profunda de diversas fuentes documentales conformadas por artículos, tesis, normas y leyes entre otros, describiendo los hallazgos encontrados. En la investigación, se ha empleado como técnica la revisión documental, la cual permite obtener información valiosa para encuadrar los acontecimientos, problemas y reacciones más usuales de personas y culturas que son objeto de análisis. (Sánchez et al, 2021). Se recurrió, además, al método inductivo-deductivo, el cual propone que para hallar una verdad se deben escudriñar los hechos y no basarse en meras

Sulley Carolina Rodríguez-Honores; José Fabián Molina-Mora; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

especulaciones, igualmente a partir de afirmaciones generales para llegar a las específicas. (Dávila, 2006).

## **RESULTADOS**

En la presente investigación se analizó el Silencio Administrativo dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado de Quevedo como parte del sector público, regulado por el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos. Si bien es cierto el GAD Municipal del Cantón Quevedo cuenta con un Estatuto Orgánica funcional por procesos, misma que específicamente establece la estructura organizacional del GAD Municipal de Quevedo, es decir los departamentos que existen dentro de la institución, misión, visión, valoración de puestos, etc., por lo tanto, también es cierto que, frente a una norma funcional, ésta obliga a la observancia con la que se debe tratar cada procedimiento.

Hoy en día el ciudadano que desee presentar una petición hacia un departamento en específico, lo realiza por Ventanilla Única, para que luego esta Ventanilla dirija las peticiones a Secretaria General, y esta distribuye al departamento correspondiente y si existiere algún tipo de duda en el ámbito jurídico, ésta será dirigida al Departamento de Procuraduría Síndica, ya que las peticiones muchas veces son por cobros excesivos, patentes, y al no contar con un profesional del Derecho, dentro del Departamento Financiero este redirige la petición para obtener un respuesta en base a si procede o no dicha petición, no obstante, una vez que llega al departamento redirigido no cuenta el término desde que la petición ha sido presentada, más bien el cálculo lo hacen desde que llegó al Departamento, entonces al pasar por todo este proceso el tiempo está transcurriendo afectando a la contestación oportuna que merece el ciudadano, dando como resultado el Silencio Administrativo.

Lo curioso dentro del GAD Municipal de Quevedo, para que se reconozca aquel Silencio Administrativo, se exige como requisito la certificación que manifieste el cumplimiento del término otorgado a cada Gobierno Local para notificar sus resoluciones, aceptando o negando peticiones a ellos dirigidas. Esta certificación será el instrumento que permita a los interesados ejercer los derechos que le

Sulley Carolina Rodríguez-Honores; José Fabián Molina-Mora; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

correspondan, es decir, reclamar por vía judicial. De hecho, la emisión de una certificación por parte del funcionario que no resolvió oportunamente la petición se convierte en un inconveniente frente a la celeridad requerida en la gestión administrativa, puesto que el funcionario omiso no la emitiría de una manera ágil. Mas sin embargo esa ambigüedad o creencia de procedimiento por costumbre, inobserva el ordenamiento jurídico, porque al momento de que se configura el silencio administrativo de acuerdo a lo que manifiesta el COA en su artículo 207, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración bajo juramento (declaración juramentada), de que no se le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto, es decir, el peticionario se acercará a cualquier Notaría Pública a realizar su declaración juramentada convirtiéndose esta en título de ejecución, además de que la misma deberá tener adjunto la petición original en la que aparece la fecha de recepción, para así presentar ésta Declaración al Contencioso Administrativo.

En este sentido, el medio para llegar a las autonomías es la descentralización del poder Estatal, para lo cual la normativa ecuatoriana ha establecido un régimen de competencias que ha viabilizado este proceso. A través de la descentralización los GAD han adquirido competencias que le han permitido desarrollar un sistema propio de toma de decisiones y ejecución de acciones con el fin de institucionalizarse y satisfacer las necesidades de la población dentro de su territorio. En otras palabras, sobre este particular, la institución jurídica del Silencio Administrativo dentro de los Gobiernos Locales no satisface completamente las expectativas en relación a la eficacia de su ejecución, puesto que no se apega al principio de celeridad y tampoco satisface plenamente el derecho por el cual se ha originado la institución jurídica del Silencio Administrativo, este es el derecho de petición; mismo que en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Quevedo se desnaturaliza su objetivo y/o finalidad, porque a través del Estatuto Orgánica funcional por procesos se crea el procedimiento interno a las solicitudes, reclamos, impugnaciones que presentan las personas, sin poder diferenciar lo que ocasiona un trámite administrativo y lo que ocasiona un procedimiento administrativo.

Sulley Carolina Rodríguez-Honores; José Fabián Molina-Mora; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

Al respecto, el trámite administrativo, es aquel diseñado para las solicitudes y/o peticiones que crea un derecho; mientras que, el procedimiento administrativo es aquel que se encuentra enmarcado en las reglas del art.134 del COA, que son: Procedimientos generales, procedimientos especiales y procedimiento para la adquisición de servicios públicos, cuya regla general es la atención generada por una reclamación o necesidad.

## **DISCUSIÓN**

El Silencio Administrativo requiere necesariamente dos elementos: a) que la administración no haya dado una respuesta expresa en el plazo o término que le prescribe la ley; y, b) que la ley haya establecido expresamente el sentido –positivo o negativo– en que se ha de interpretar dicho silencio. Al respecto, el siguiente articulado menciona las garantías de los ciudadanos, según la Constitución de la República del Ecuador. (2008):

Artículo. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:  
23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

Por otro lado, el silencio administrativo negativo nace generalmente en aquellos procedimientos administrativos pendientes a la eliminación de una obligación o deber de las personas frente al interés general; así como también en aquellos procedimientos inmersos en recursos procesales de impugnación, lo cual por el simple hecho de no manifestarse la administración pública ante aquel recurso de impugnación se sobre entiende que ha sido desestimado, por ejemplo el Recurso Extraordinario de Revisión que, su no pronunciamiento sobre la admisión se considera negada la petición impugnada.

Es este orden de ideas, el Silencio Administrativo Positivo ocurre producto del silencio de la Administración Pública en un trámite administrativo, en lo principal cuando esto se trata sobre el reconocimiento de un derecho o la atención a un determinado

Sulley Carolina Rodríguez-Honores; José Fabián Molina-Mora; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

ejercicio de servicio público, entonces transcurrido el termino superior a los 30 días, se considera que ha sido aceptada la petición a favor del ciudadano o peticionario.

## **CONCLUSIONES**

Se puede concluir que el silencio administrativo como regla general tiene la no contestación de una petición dirigida a la administración pública en el tiempo establecido por la Ley, como lo es el Código Orgánico Administrativo en su artículo 207 que son 30 días. A pesar de que la administración pública tiene la obligación de responder al peticionario, si esta fuere posterior a la producción del acto, solo puede dictarse de ser confirmatoria o ´positiva, esto de acuerdo con lo prescrito en el Art. 210 del mismo cuerpo legal; con la excepción del Silencio Administrativo Negativo que son para los casos de Recursos. En cuanto a el silencio administrativo positivo, ocurre producto del silencio de la Administración Pública en un trámite administrativo, en lo principal cuando esto se trata sobre el reconocimiento de un derecho o la atención a un determinado ejercicio de servicio público, entonces transcurrido el termino superior a los 30 días, se considera que ha sido aceptada la petición a favor del ciudadano o peticionario.

## **FINANCIAMIENTO**

No monetario.

## **AGRADECIMIENTO**

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo; por motivar el desarrollo de la Investigación.

## **REFERENCIAS CONSULTADAS**

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

Sulley Carolina Rodríguez-Honores; José Fabián Molina-Mora; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2015) Código Orgánico General de Procesos. [General Organic Code of Processes]. 2 - Suplemento - Registro Oficial N° 506 - viernes 22 de mayo de 2015. Recuperado de: <https://n9.cl/z8haz>

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2018). Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos. [Law for the Optimization and Efficiency of Administrative Proceedings]. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 353 de 23-oct.-2018 Estado: Vigente. Recuperado de: <https://n9.cl/14d2y>

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

Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. [Inductive and deductive reasoning within the research process in experimental and social sciences]. *Laurus*, 12(Ext),180-205. Recuperado de: <https://n9.cl/nx847>

Gobierno Descentralizado de Quevedo (2016) Estatuto Orgánica funcional por procesos. [Functional organic statute by processes]. Resolución administrativa N° 004-2016GADMQ.

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

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

Parada Vásquez, R. (2013). Derecho Administrativo. [Administrative Law]. Madrid. Marcial Pons.

Presidencia de la República del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD. [Organic Code of Territorial Organization, COOTAD]. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010 Última modificación: 31-dic.-2019 Estado: Reformado. Recuperado de: <https://n9.cl/u4059>

Sulley Carolina Rodríguez-Honores; José Fabián Molina-Mora; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

Ramos Acevedo, J. (2003). Cátedra de Derecho Administrativo General y colombiano. [Chair of General Administrative Law and Colombian Administrative Law]. Grupo Editorial Ibáñez. Recuperado de: <https://n9.cl/yxbjb>

Sánchez Bracho, M., Fernández, M., y Díaz, J. (2021). Técnicas e instrumentos de recolección de información: análisis y procesamiento realizado por el investigador cualitativo. [Data collection techniques and instruments: analysis and processing by the qualitative researcher]. *Revista Científica UISRAEL*, 8(1), 107–121. <https://doi.org/10.35290/rcui.v8n1.2021.400>

©2022 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).