

**DERECHO CRÍTICO: REVISTA JURÍDICA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

Vol. 8, Núm. 8, 2025 (1-24)

ISSN: 2953 – 6464

DOI: <https://doi.org/10.53591/r93h2497>

La garantía de motivación en el contexto del silencio administrativo negativo
The guarantee of the duty to provide reasons in the context of negative administrative
silence

Alexandra Ruano Sánchez

Andrea Bethsabe Brito Lavayen

Derecho Crítico: Revista Jurídica Ciencias Sociales y Políticas

Fecha de recepción: 15/08/2025

Fecha de aceptación: 20/11/2025

La garantía de motivación en el contexto del silencio administrativo negativo
The guarantee of the duty to provide reasons in the context of negative administrative
silence

Alexandra Ruano Sánchez, PhD¹

Andrea Bethsabe Brito Lavayen²

Como citar: Ruano Sánchez, A.; Brito Lavayen, A. (2025). La garantía de motivación en el contexto del silencio administrativo negativo. *Derecho Crítico: Revista Jurídica, Ciencias Sociales y Políticas*. 8(8) 1-24. DOI: <https://doi.org/10.53591/r93h2497>

Resumen: El artículo “La garantía de motivación en el contexto del silencio administrativo negativo” analiza cómo la ausencia de respuesta de la Administración Pública afecta el derecho ciudadano a recibir decisiones debidamente motivadas. El objetivo general es evaluar si el silencio administrativo negativo vulnera la garantía constitucional de motivación frente a las peticiones ciudadanas. Metodológicamente, se emplea un enfoque cualitativo–descriptivo basado en revisión normativa, análisis doctrinario y estudio de jurisprudencia constitucional ecuatoriana. Los resultados muestran que el silencio administrativo, al implicar una negativa implícita sin fundamentación, genera inseguridad jurídica y limita el derecho a la defensa y a la transparencia. La investigación concluye que el silencio administrativo negativo es incompatible con el deber estatal de motivar los actos administrativos y recomienda fortalecer mecanismos que obliguen a la Administración a emitir respuestas expresas, motivadas y oportunas, garantizando así los principios de legalidad y seguridad jurídica

Palabras clave: Administración pública, Garantía de motivación, Jurisprudencia constitucional, Silencio administrativo, Seguridad jurídica.

Abstract: The article “The guarantee of the duty to provide reasons in the context of negative administrative silence” analyzes how the lack of response from the Public Administration affects

¹ Abogada por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Doctora dentro del programa en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED, Docente de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Correo: alexandra.ruano@cu.ucsg.edu.ec. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0949-4839>

² Abogada por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Correo: andrea.brito04@cu.ucsg.edu.ec. Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0063-9602>

the citizen's right to receive duly reasoned decisions. The general objective is to evaluate whether negative administrative silence violates the constitutional guarantee of providing reasons regarding citizen petitions. Methodologically, a qualitative-descriptive approach is employed, based on a regulatory review, doctrinal analysis, and a study of Ecuadorian constitutional jurisprudence. The results show that administrative silence, by implying an implicit denial without legal grounds, generates legal uncertainty and limits the right to defense and transparency. The research concludes that negative administrative silence is incompatible with the State's duty to provide reasons for administrative acts and recommends strengthening mechanisms that compel the Administration to issue express, reasoned, and timely responses, thus guaranteeing the principles of legality and legal certainty.

Keywords: Public administration, Guarantee of the duty to provide reasons, Constitutional jurisprudence, Administrative silence, Legal certainty.

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública, comúnmente denominada "Administración", tiene la obligación, según lo dictado por el ordenamiento jurídico, de llevar a cabo procedimientos administrativos y de responder a los requerimientos de los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, a menudo se observa una falta de pronunciamiento por parte de la Administración, lo que pone en riesgo la seguridad jurídica de los administrados. Para abordar esta problemática, se ha implementado la figura del Silencio Administrativo, una ficción jurídica que considera que la inactividad administrativa genera efectos jurídicos, ya sean positivos o negativos.

El Silencio Administrativo se presenta como una solución a la falta de respuesta de la Administración. En términos generales, se entiende que, si la Administración no responde en un término determinado, su inacción puede ser interpretada como una aceptación tácita o una negativa a la solicitud del administrado. Sin embargo, esta figura no está exenta de problemas. La interpretación de este silencio, especialmente cuando es negativo, plantea serias preocupaciones en cuanto al derecho al debido proceso y la garantía de motivación de los actos administrativos.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la vulneración de la garantía de motivación en el contexto del Silencio Administrativo Negativo, específicamente en relación con la suspensión

del acto administrativo en Ecuador. Se examinará cómo el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo – COA colisiona con el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, generando conflictos que afectan los derechos de los administrados. Asimismo, se abordará el derecho de petición como antecedente del Silencio Administrativo, proporcionando un marco histórico y doctrinal que permita una mejor comprensión de dicha ficción legal.

Finalmente, esta investigación propondrá recomendaciones orientadas a mejorar el sistema actual, garantizando un equilibrio adecuado entre la eficiencia administrativa y la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Estas recomendaciones no solo buscarán perfeccionar la normativa vigente en cuanto al Silencio Administrativo Negativo, sino que también abordarán la necesidad de un mayor control sobre la obligación de motivar las decisiones administrativas, incluso en casos de inactividad.

MARCO TEÓRICO

Antecedentes del Silencio Administrativo

El derecho administrativo francés se ha transformado históricamente a través de las decisiones judiciales emitidas por el *Conseil d'État*, la máxima autoridad del tribunal administrativo. Dentro de este proceso, dos hitos históricos son relevantes para la configuración del silencio administrativo: el Decreto Imperial de 1864 y la Ley Francesa de 1900. El Decreto Imperial de 1864 introdujo el concepto de silencio administrativo negativo, aplicándolo a los recursos presentados contra decisiones de autoridades subordinadas al Ministro. Este decreto estableció que la falta de respuesta de las autoridades superiores, como los Ministros, ante las decisiones de instancias inferiores debía interpretarse como un rechazo implícito.

Por su parte, la Ley Francesa de 1900 representó una evolución significativa del derecho administrativo en Francia, al ampliar dicho concepto a todos los recursos contra decisiones administrativas. Este desarrollo se produjo en el contexto de la III República Francesa, un periodo caracterizado por la transición de un sistema de justicia retenida a uno de jurisdicción delegada, abandonando la teoría del ministro-juez. La ley tenía como objetivo principal garantizar el acceso a la justicia administrativa, fortaleciendo la supremacía de la Asamblea Nacional sobre el Poder Ejecutivo y combatiendo la inercia administrativa.

Al tratar el silencio administrativo como una decisión implícita de rechazo, la Ley de 1900 facilitó el acceso al contencioso-administrativo, permitiendo que las reclamaciones administrativas sin respuesta explícita pudieran ser llevadas ante el Consejo de Estado. Esto buscaba reducir la lentitud de los procesos y prevenir la denegación de justicia.

En consecuencia, la doctrina del silencio administrativo en Francia, tal como fue establecida por la Ley de 1900, permitió ampliar el ámbito del contencioso-administrativo, asegurando la protección de los derechos de los ciudadanos y evitando la denegación de justicia. Según Aguado (1998), el silencio negativo no alteraba la situación jurídica sustancial, puesto que ofrecía a los ciudadanos una herramienta para actuar frente a la inercia administrativa, consolidándose como un mecanismo esencial para la defensa de sus derechos (p.337-338).

Ley de Modernización del Estado del Año 1993

El artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado enfatizaba el derecho de petición al exigir que las autoridades resolvieran cualquier solicitud en un plazo máximo de quince días. Esta disposición buscaba asegurar respuestas oportunas para los ciudadanos, promover la eficiencia en la gestión pública y garantizar el cumplimiento de las responsabilidades por parte de las autoridades. El artículo también establecía sanciones para los funcionarios que no cumplieran con el plazo, reforzando la obligatoriedad de la norma. Además, adoptaba el principio del silencio administrativo positivo, que estipulaba que, si la autoridad no resolvía dentro del plazo, se consideraba que la solicitud había sido aprobada a favor del solicitante. Para formalizar esta resolución, se requería emitir una certificación que confirmara el vencimiento del plazo y la resolución favorable. La falta de emisión de dicha certificación podía resultar en la destitución del funcionario responsable.

Derecho de Petición. El derecho de petición, fundamental en la relación entre ciudadanos y el Estado, se origina en la necesidad de permitir que los individuos puedan formular solicitudes ante las autoridades gubernamentales. Derivado del latín *petere* (dirigirse hacia, solicitar), la petición implica la facultad de cualquier persona para elevar una solicitud a los órganos de gobierno, exigiendo una respuesta. La respuesta, entendida desde el término *responso*, representa la contestación a dicha solicitud, marcando una obligación por parte del Estado.

Bartomeu Colom (1997) se refiere a el derecho de petición como “el derecho de los ciudadanos de dirigir peticiones a los poderes públicos que señalen las leyes, sobre las materias de su competencia, cuando no son titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos.” (p.39), es decir, funciona como un mecanismo democrático esencial para la participación ciudadana en la administración pública.

Por su parte, el marco jurídico ecuatoriano determina que el derecho de petición se configura como la capacidad de los ciudadanos para dirigirse a cualquier órgano o servidor público con sus solicitudes. Este derecho se reconoce constitucionalmente, protegiendo a los individuos al permitirles presentar quejas y peticiones de manera individual o colectiva, y obligando a las autoridades a ofrecer respuestas motivadas³.

Actos Administrativos

El acto administrativo en la doctrina se concibe como el resultado de un procedimiento administrativo, el cual puede iniciarse de dos maneras: a través de un derecho de petición o mediante actividades propias de la administración pública. Este procedimiento puede ser iniciado de oficio por la administración o a solicitud de una parte interesada. Dentro de este orden de ideas, la ley entiende el acto administrativo incorporándolo como una de las actividades de la Administración Pública y lo define como:

Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo. (Código Orgánico Administrativo, 2017, Artículo 98)

Sánchez Armijos y Otros (2019) analizan el concepto de acto administrativo del COA, en cuanto a cada uno de los elementos mencionados en la concepción anterior y al respecto dicen que: “Es unilateral por cuanto solo el sujeto activo del procedimiento (Estado) tiene la capacidad decisoria. La administración siempre tiene ventaja frente a los particulares y la mayor expresión

³ En Ecuador, los artículos 32 Código Orgánico Administrativo – COA y artículo 66, numeral 23, de la Constitución de la República del Ecuador, consagran el derecho de petición dentro de los Derechos de Libertad.

de ella es la unilateralidad decisoria.” (p.69), es así como se evidencia la capacidad exclusiva del Estado para imponer decisiones sin requerir la aceptación o consentimiento de los individuos.

Presunción de Legitimidad y Ejecución de los Actos Administrativos

Al ser el acto administrativo la exteriorización de la voluntad de la administración se presume legítimo, o *juris tantum*⁴, desde su origen, siempre que cumpla con los requisitos de validez establecidos en el artículo 99 del Código Orgánico Administrativo (2017), que incluyen competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación. La responsabilidad de demostrar cualquier deficiencia en el acto recae sobre la persona interesada, es decir, sobre quien impugna los requisitos del acto. No obstante, García (2023) hace una observación a la presunción de legitimidad comentando lo siguiente:

La Administración necesita valerse de la presunción de legitimidad para ejercer sus funciones y así cumplir con su fin; sin embargo, es claro que a este principio se lo debe tomar como relativo, pues quienes forman parte de la Administración son personas con intereses contrapuestos y eso puede influir en muchos casos de arbitrariedad o ilegalidad. (p. 268).

Si bien es cierto, la presunción de legitimidad cumple con la operatividad y autoridad de la Administración, es necesario mantener una perspectiva crítica hacia este principio puesto que la existencia de intereses contrapuestos dentro de la Administración demanda la implementación de mecanismos de control y supervisión que mitiguen el riesgo de arbitrariedad.

Los efectos del acto administrativo pueden surgir de manera inmediata, sin requerir acciones adicionales. En otro orden de ideas, la materialización de estos efectos depende de la ejecución de actos posteriores, ya sean otros actos administrativos o actuaciones materiales. Los actos de ejecución son decisiones administrativas que complementan al acto original para que éste logre su propósito, mientras que las actuaciones materiales son acciones prácticas necesarias para implementar el acto. De esta manera, aunque un acto administrativo pueda generar efectos jurídicos por sí mismo, en algunas situaciones su efectividad depende de actos complementarios

⁴ Cabanellas de Torres (1993): “Lo que resulta del propio derecho; mientras el derecho no sea controvertido. Se designan así las presunciones legales contra las cuales cabe prueba en contrario.” (p. 177).

o de la realización de acciones materiales que permitan concretar los efectos previstos (Hernández-Mendible, 2011). En la ley ecuatoriana, el acto administrativo también tiene un carácter ejecutivo y, se efectiviza una vez notificado, tal como se expresa a continuación:

El acto administrativo será eficaz una vez notificado al administrado. La ejecución del acto administrativo sin cumplir con la notificación constituirá, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, un hecho administrativo viciado. (Código Orgánico Administrativo, 2017, Artículo 101)

La notificación del acto pone al administrado en conocimiento del mismo, permitiéndole manifestar su desacuerdo e impugnarlo de ser el caso. Este aspecto se encuentra regulado por el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) donde dicta que “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.”.

Causas de Nulidad del Acto Administrativo

Una vez entendido esto, es indispensable recalcar que el derecho positivo administrativo en Ecuador establece en el artículo 105, ocho causales principales de nulidad, que abarcan desde la contradicción con la Constitución y la ley, hasta la falta de competencia en términos de materia, territorio o tiempo. Además, incluye causales relacionadas con la violación de los fines específicos para los cuales se otorgó la competencia al órgano emisor, la imposibilidad de ejecutar lo determinado en el acto, la contradicción con un acto presunto resultante de silencio administrativo positivo, y el origen en hechos constitutivos de infracción penal o en actos de simple administración. Asimismo, se aclara que la nulidad de un acto administrativo no es convalidable, es decir, no puede ser subsanada o corregida. Aunque en otro sentido, cualquier otra infracción al ordenamiento jurídico que no encaje en estas causales de nulidad puede ser corregida. Por último, la ley aborda la nulidad de actos – incluyendo presuntos – que declaren o constituyan derechos en violación del ordenamiento jurídico o en contravención de los requisitos materiales (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Impugnación de Actos Administrativos

En cuanto al recurso de apelación, si este no ha sido resuelto, es posible interponer un recurso extraordinario de revisión. La impugnación mediante el recurso de apelación se dirige ante la máxima autoridad administrativa competente. Los actos dictados por un ministro causan estado en la vía administrativa, lo que significa que agotan la instancia administrativa.

Según el artículo 217 del Código Orgánico Administrativo (2017), la persona interesada puede impugnar el acto administrativo mediante el recurso de apelación. Sin embargo, la doctrina sostiene que el recurso extraordinario de revisión no constituye una forma de impugnación en sentido estricto, dado que su carácter extraordinario permite a la administración decidir si revisa o no el acto, de ahí la existencia de una etapa de admisión previa.

El análisis del artículo 218 del COA (2017) establece que el acto administrativo que causa estado pone fin a la vía administrativa. Es importante destacar que el recurso extraordinario de revisión consta de dos fases: primero, la admisibilidad, donde se verifica si se ha señalado la causal de revisión; y segundo, la revisión de fondo. El recurso extraordinario de revisión siempre estará disponible, ya que es un recurso de carácter extraordinario.

Regla General de No Suspensión de Actos Administrativos

En la doctrina la suspensión de eficacia de los actos administrativos es un mecanismo que permite interrumpir temporalmente la aplicación de un acto administrativo. Esta medida requiere que se base en causas específicas definidas por la ley, con el propósito de evitar que el acto tenga efectos mientras se resuelve una situación que podría afectar su validez o implementación. La duración de la suspensión depende de la resolución de la circunstancia que la motivó; durante este período, se espera que se produzca un evento o situación que determine si se levantará la suspensión. De acuerdo con esta resolución, el acto administrativo puede ser anulado o su eficacia puede ser reactivada.

No obstante, la ley ecuatoriana nos dice que como principio general debemos asumir que el acto administrativo es regular, es decir, que no presenta vicios de nulidad absoluta o que, de presentarlos, sean subsanables. Un acto administrativo regular se presume legítimo y ejecutable –

tal como se estudió en lo correspondiente a la naturaleza jurídica del acto administrativo – sirviendo como título de ejecución en la vía judicial. Cabe hacer la aclaración que, en caso de silencio administrativo, los derechos del administrado no se ven ampliados ni reducidos en comparación con un acto expreso.

En relación al artículo 229 del Código Orgánico Administrativo (2017) sobre la suspensión de actos administrativos, se dicta que un acto administrativo, al cumplir con los requisitos sustantivos, puede ser ejecutado, permitiendo al interesado presentar una apelación. De allí, surge la pregunta de si el interesado debería esperar a que se resuelva su apelación. Ante esta situación, el administrado tiene dos opciones: cumplir con el acto o no hacerlo, lo que da lugar a la característica de la “ejecutoriedad”. La ejecutoriedad otorga a la administración pública la facultad de hacer cumplir el acto forzosamente, sin necesidad de acudir a un órgano jurisdiccional, mediante medidas coercitivas como multas o medidas cautelares, lo cual puede resultar gravoso para el ciudadano.

En la práctica, la interposición de un recurso extraordinario de revisión debería llevar a la suspensión de los efectos del acto administrativo hasta que la administración tome una decisión. Aunque, la suspensión del acto no es la regla general sino la excepción. Según el mismo artículo, la suspensión procede únicamente si concurren dos circunstancias: 1) la ejecución del acto podría causar perjuicios de imposible o difícil reparación y 2) la impugnación se fundamenta en alguna de las causales de nulidad de pleno derecho previstas en la ley o en normas aplicables al procedimiento especial respectivo. Se puede señalar que la Ley de Modernización buscaba incentivar el silencio positivo, mientras que el COA establece que el administrado debe acreditar elementos para solicitar la suspensión del acto. Si la administración no responde a dicha solicitud, se entiende que la suspensión ha sido desestimada de manera tácita, esto es, silencio negativo.

Definición y Efectos en el Código Orgánico Administrativo

El Código Orgánico Administrativo, al ser una ley innovadora, responde a la necesidad de ofrecer una protección eficaz y ágil para los ciudadanos. Por su parte, la ley introduce el concepto de silencio administrativo como una forma de interpretar la inactividad de la

administración y, asimismo, como un mecanismo de terminación del procedimiento administrativo.

El artículo 207 del COA (2017) explica cómo opera el silencio administrativo – en sentido positivo – de tal manera que los reclamos o solicitudes (con excepción a las relacionadas con el acceso a la información pública) deben ser resueltos en un término de treinta días. Cuando la administración no responde a una solicitud, se considera que se ha producido un acto administrativo presunto. Si no se notifica una decisión dentro de dicho periodo, se creará que la solicitud ha sido aprobada automáticamente, surgiendo entonces el caso del silencio positivo.

La tramitación de este acto se realiza a través del procedimiento de ejecución contencioso-administrativo, en una sola audiencia, en el cual se revisa exclusivamente si el acto administrativo incurre en los vicios especificados en el artículo 105 del Código. Para ello, corresponde a la persona interesada presentar una declaración juramentada demostrando que se ha vencido el término para que la administración resuelva su solicitud, adjuntando el original de la petición con la fe de recepción como prueba de su presentación. Es menester recalcar que la solicitud de ejecución del silencio administrativo no constituye una demanda, aunque debe cumplir con los requisitos observados en el artículo 142 Código Orgánico General de Procesos – COGEP, es por este motivo que no se puede presentar excepciones (o solicitarlas de oficio) en este procedimiento.

Silencio Positivo y Negativo

El silencio positivo y el silencio negativo son dos mecanismos distintos en el ámbito administrativo, cada uno con objetivos y efectos diferentes. Por un lado, el silencio positivo presiona a la administración a fin de que emita una resolución a la solicitud del administrado. Bajo este precepto, si la administración no responde en el término estipulado, se considera que la solicitud ha sido aprobada. El efecto entonces es modificar la situación jurídica del solicitante, otorgándole el derecho a una resolución favorable por parte de la administración.

En la práctica del derecho administrativo ecuatoriano, para que el silencio administrativo positivo se aplique, deben cumplirse tres condiciones esenciales: primero, dirigir una petición ante la autoridad competente; segundo, el derecho solicitado debe estar reconocido por la

autoridad; y tercero, la petición no debe haber sido atendida dentro del término establecido. Con estas condiciones se vigila que no toda petición genere automáticamente un silencio positivo.

Por otro lado, el silencio negativo está diseñado para permitir que el interesado recurra a la jurisdicción contencioso-administrativa. A diferencia del silencio positivo, el silencio negativo no altera la situación jurídica del solicitante. En lugar de ello, ofrece una vía para que la persona afectada busque la resolución judicial del asunto, ya que el silencio de la administración se interpreta como una negativa tácita a la solicitud.

Entonces, el silencio negativo sería un mecanismo que proporciona una estructura clara para calcular los términos y determinar el tiempo disponible para impugnar los actos administrativos en sede judicial. En base a esto, cabe destacar que el silencio negativo no debe considerarse como un acto administrativo presunto, sino como una herramienta procesal. Además, no se basa en una lógica formal estricta, sino que está orientado a satisfacer necesidades sociales y a encontrar soluciones prácticas mediante instituciones jurídicas diseñadas para proteger los intereses de los administrados. Por lo tanto, el silencio administrativo negativo no debe verse como una barrera, sino como un medio para asegurar el acceso a la justicia (García de Enterría, 1965)

Según la doctrina, el silencio administrativo negativo es un recurso que permite al administrado impugnar la falta de resolución por parte de la administración cuando esta no se pronuncia sobre una solicitud o recurso dentro de un tiempo fijado en la misma ley. En concreto, García de Enterría (1965) realiza una interpretación sobre la Ley Jurisdiccional de España – acorde a la época en la que escribió su obra – en la que concluía que:

El silencio es una denegación presunta, una presunción legal, y no un acto o declaración de voluntad administrativa, está montado en beneficio del particular y como facultad suya, al cual, por consiguiente, corresponde la opción, que expresamente se define, de impugnar el silencio de esperar la resolución expresa, por cuanto que lo que el silencio no es, en todo caso, es una manera de pronunciarse la Administración, a la cual se recuerda por ello su estricta obligación de resolver y de hacerlo fundamentalmente (p. 211-212).

García de Enterría llega a esta definición puesto que en la ley que cita, no se exime (en el tenor literal del precepto legal) a la administración de dictar una resolución fundamentada. Resulta justo, entonces, que luego de determinar el silencio negativo bajo algún escenario, se asuma también la responsabilidad y obligación de la administración a emitir una respuesta. En ese contexto, el silencio negativo no pareciera ser un mecanismo que perjudique al administrado. Realizo esta observación puesto que dicha conclusión se relaciona con un problema detectado en el Código Orgánico Administrativo.

RESULTADOS

Como se mencionó antes, el Código Orgánico Administrativo nació como un instrumento innovador al derecho administrativo existente en Ecuador, puesto que buscaba abolir toda aquella actuación lenta, ineficaz e incluso hasta abusiva por parte de la administración pública. En respuesta al mutismo de la administración de cara a las resoluciones que por ley está obligada a proporcionar sin excepción alguna - en virtud del principio de racionalidad – el legislador previó no solo el silencio positivo, que por sus características ya analizadas resulta favorable al administrado; sino que revivió el silencio negativo.

Es así que se evidencia la inexistente motivación en la negativa tácita de la administración respecto a la solicitud de suspensión de un acto administrativo, establecida por el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo, entonces ¿afecta a la garantía constitucional de motivación de las resoluciones prevista en el literal l, numeral 7, artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, y cuáles son las implicaciones para el debido proceso y los derechos de los administrados?

La Motivación Como Garantía Constitucional

Como punto de partida, conviene entender cómo los principios rigen el ordenamiento jurídico. Primero, los principios son guías del ejercicio del derecho, funcionando como pilares que no solo sustentan, sino también orientan todo el marco jurídico. Al establecer las bases filosóficas y éticas, los principios dotan al sistema de dirección, permitiendo que el derecho se aplique de manera consistente. En segundo lugar, las garantías son los mecanismos concretos y operativos

que aseguran la efectividad y vigencia del derecho. Por último, los derechos son prerrogativas reconocidas y protegidas por la Constitución, dotando de protección a individuos o grupos.

Bobbio (2018) defiende la idea de que los principios generales son efectivamente normas, respaldando su postura con la tesis de Crisafulli, quien ha abordado este problema con profundidad. Según esta perspectiva, los principios generales deberían ser considerados normas, al igual que otras normas jurídicas. Uno de los argumentos que se presentan es que, si las normas se derivan de los principios generales mediante un proceso de generalización, entonces estos principios también deberían ser considerados normas, ya que la consistencia lógica sugiere que, de una categoría de principios, solo se obtienen normas y no elementos completamente diferentes. Por otra parte, los principios generales tienen la misma función que las normas específicas: regular situaciones que no están explícitamente cubiertas. Por lo tanto, desempeñan un papel regulador similar al de las normas expresas y, por esta razón, deberían ser considerados normas.

Una vez entendidos los principios como normas y guías del derecho y, por otra parte, a las garantías como protectoras de la vigencia del derecho, es indispensable recordar, a efectos del presente trabajo, la correlación entre la motivación como garantía del derecho al debido proceso, ambos observados en el Código Orgánico Administrativo bajo el principio de racionalidad, que se lee en el artículo 23 en el que dice que las decisiones de las administraciones públicas deben estar motivadas.

Ahora bien, la Constitución de la República del Ecuador reconoce los derechos al debido proceso y a la defensa como principios fundamentales, es así como se distinguen una serie de garantías a fin de asegurar la efectividad del derecho al debido proceso, entre las cuales se destaca la garantía de la motivación previsto en cómo se enuncia a continuación:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

l) 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 considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Literal l del Numeral 7, Artículo 76)

Lo anterior erige que la garantía de motivación en cualquier decisión de carácter público no implica que sean siempre correctas desde el punto de vista jurídico o factual, dado que la corrección de las decisiones corresponde al sistema jurídico en su totalidad, y no únicamente a la motivación. La Constitución asegura que la motivación sea suficiente, lo que implica que debe cumplir con requisitos mínimos para garantizar el respeto a los derechos al debido proceso y a la defensa. La referencia a los elementos mínimos indica que la motivación debe proporcionar la información necesaria para justificar la decisión, incluyendo la exposición de hechos y fundamentos jurídicos.

El artículo precedente, en concordancia con el 169 sobre las normas procesales para la administración de justicia, se enfoca en la incorporación de principios que incluirán la simplificación de los procedimientos con el objeto de hacerlos más accesibles, la uniformidad como medio de aseguramiento a una aplicación consistente de la ley, la eficacia, la inmediación que requiere que los jueces y autoridades estén en contacto directo con las pruebas junto a los hechos del caso, la celeridad, y la economía procesal. Por último, menciona que la justicia no debe ser sacrificada por la mera omisión de formalidades (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Se evidencia que cuando el debido proceso es legitimado en la norma suprema, pasa a convertirse en un derecho fundamental protegido por la Constitución. He aquí que la elevación significa que todas las normas secundarias, como leyes orgánicas, deben adherirse a los principios del debido proceso para que sean válidas, asegurando que sus preceptos se ajusten a lo escrito en norma constitucional mientras que no menoscaben los derechos de ningún individuo. Sarango (2008, como se citó en Bustamante y Molina, 2023) plantea que es de “estricto

cumplimiento en todos los ámbitos de orden público, debiendo aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos”, trayendo a colación lo pertinente a materia administrativa.

Una vez asimilados los artículos mencionados, con el propósito de discernir el concepto de motivación en el lenguaje natural o común – en contextos no especializados – se alude la definición de la palabra “motivar” por parte de la Real Academia Española como dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer algo. Se entiende en términos generales que motivación es el acto de fundamentar una decisión, lo cual se asocia directamente con la forma de concebir esta figura en el ámbito jurídico.

La Corte Constitucional del Ecuador en Sentencia 1158-17-EP/21⁵ la define como “La motivación es un acto de autoridad pública es la expresión, oral o escrita, del razonamiento con el que la autoridad busca justificar dicho acto.”, en otras palabras, es la autoridad mostrando su razonamiento sobre su actuar. Sobre la legitimidad, el mismo Tribunal en Sentencia 32-21-IN/21, dispone que para que las decisiones sean legítimas: “(...) todo órgano del poder público tiene, no solo el deber de ceñir sus actos a las competencias y procedimientos jurídicamente establecidos (legitimidad formal), sino también el deber de motivarlos, es decir, de fundamentarlos racionalmente (legitimidad material)”, de hecho, tanto la conformidad legal como la justificación razonada son necesarias para la legitimidad de las decisiones.

Manifiestan también en Sentencia 226-17-SEP-CC:

En consecuencia, tanto las autoridades administrativas como judiciales, se encuentran obligadas a justificar y argumentar jurídicamente sus resoluciones, (...) ya que a través de la motivación se determina los fundamentos de la decisión, descartando cualquier arbitrariedad que pueda afectar, inclusive, el derecho a la defensa de las partes

⁵ En el año 2021 se marcó un precedente significativo, no solo para la comunidad jurídica, sino para todo el país: el Caso Garantía de la motivación. En la Sentencia 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional examinó si una sentencia de casación infringió el derecho al debido proceso, específicamente en relación con la garantía de la motivación. Para llevar a cabo este análisis, la Corte revisó su jurisprudencia y decidió distanciarse de manera explícita del llamado “test de motivación”. En su lugar, la Corte fundó nuevas directrices para evaluar las alegaciones de violación de esta garantía. Por esta razón, el presente trabajo centrará su análisis constitucional, principalmente en este caso.

procesales, pues una de las garantías y derechos establecidos a través del debido proceso constituye el derecho a la defensa el cual representa el pilar del debido proceso.

Así, se logra ofrecer una justificación completa del proceso lógico y jurídico que dio lugar a la emisión de una resolución o acto, de manera que los interesados puedan comprender el razonamiento subyacente. Se garantiza, asimismo, que los motivos del acto son claros y accesibles, permitiendo a los interesados conocer las razones que sustentan la decisión. En materia administrativa, se entiende que la motivación posibilita que los interesados realicen un análisis y, si es necesario, impugnen el acto. Este aspecto resalta la importancia de la motivación como un elemento esencial para el control y la revisión de las decisiones administrativas, no solo como un mero formalismo. De este modo, se asegura que las decisiones se tomen sobre una base sólida, previniendo la iniquidad, custodiando el derecho a la defensa de las partes implicadas, asimismo, habilitándolas a presentar sus argumentos y salvaguardar sus intereses frente a decisiones que potencialmente podrían ser dañosas.

DISCUSIÓN

Bobbio (2018) explica la antinomia como la situación en la que dos normas, pertenecientes al mismo ordenamiento jurídico y con el mismo ámbito de validez, resultan incompatibles entre sí. Esto implica que no es posible aplicar ambas normas simultáneamente sin causar conflictos. Las antinomias se clasifican en función del grado de incompatibilidad entre normas. En el caso de la antinomia parcial-parcial, las normas incompatibles tienen ámbitos de validez que se superponen en algunas áreas, mientras que en otras áreas no hay conflicto. Así, la contradicción solo surge en las partes donde los ámbitos de las normas coinciden, permitiendo que las normas coexistan sin problemas en los ámbitos no compartidos.

Aunque la Constitución es explícita al establecer la garantía de motivación en las decisiones de la administración, se ha identificado una contradicción significativa en el Código Orgánico Administrativo. Para ilustrar y abordar esta antinomia entre ambas normativas, se incluye una interpretación gráfica que aclara de manera visual y detallada cómo se superponen y, a la vez, se diferencian los ámbitos de validez entre el literal 1, numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, y el inciso 6 del artículo 229 del COA:

Tabla 1

Representación de la Antinomia Parcial-Parcial

Aspectos	Constitución de la República del Ecuador Literal I, numeral 7, artículo 76	Código Orgánico Administrativo Artículo 229
Ámbito de Validez General	Aplicable a todas las resoluciones de los poderes públicos.	Aplicable específicamente a solicitudes de suspensión de actos administrativos.
Garantía de Motivación	Las resoluciones deben estar motivadas, explicando su pertinencia y las normas y principios en que se fundamentan.	La falta de resolución expresa sobre la solicitud de suspensión se considera una negativa tácita. El artículo no manifiesta la obligación de motivación para la administración..
Áreas de Conflicto	Exige que todas las decisiones administrativas estén motivadas, sin excepción.	Permite un silencio negativo ⁶ , lo que contradice el requisito de motivación del artículo 76 de la Constitución.
Áreas Sin Conflicto	Asegura la motivación en la toma de decisiones administrativas y judiciales en general.	Permite la adopción de medidas cautelares y la consideración de la motivación para la resolución expresa sobre la suspensión.

⁶ Al ser una presunción negativa, carece absolutamente de motivación y, en efecto, es materialmente irrecurrible, lo que impide al administrado argumentar en contra y esto no garantiza la protección de derechos del administrado.

Aplicación de la Garantía de Motivación	Exige que cualquier decisión administrativa, resolución o fallo esté debidamente motivado para evitar nulidades y sanciones.	La motivación es requerida solo para la resolución expresa, no para la negativa tácita, lo que puede llevar a la contradicción con la exigencia constitucional de motivación.
Consecuencias	Las decisiones no motivadas se consideran nulas, y los responsables pueden ser sancionados.	La negativa tácita no admite recurso, lo que puede generar una falta de mecanismos adecuados para impugnar la decisión en ausencia de motivación, afectando el derecho a la defensa.

Ahora, con esta comprensión en mente, procederé a examinar y justificar cómo el silencio negativo puede constituir una vulneración de la garantía de motivación establecida en la Constitución. En particular, me centraré en cómo la ausencia de una resolución expresa y motivada en el contexto del silencio administrativo afecta el derecho del administrado a una justificación adecuada de las decisiones administrativas, y cómo esto contraviene a la garantía de motivación que protege el derecho al debido proceso.

De la Solicitud Para la Suspensión del Acto Administrativo: Vulneración a la Garantía de Motivación por Silencio Negativo

El Código Orgánico Administrativo manifiesta que para que una persona interesada solicite la suspensión del acto administrativo, deben concurrir dos situaciones que, aunque excepcionales, resultan perjudiciales para el administrado en caso de cumplirse. En primer lugar, quien solicita la suspensión del acto está afirmando y probando que su ejecución puede causar perjuicios irreparables o de difícil reparación. En segundo lugar, la impugnación que fundamenta el recurso de apelación se basa en alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 105 del COA, o en otras normas de procedimiento especial. Una vez establecidos estos requisitos, la

administración deberá resolver la suspensión, ponderando de manera motivada los daños que la ejecución del acto pueda causar.

Antes de avanzar en este análisis, es necesario resaltar que, en teoría, la resolución (la decisión en sí) y la motivación (la justificación de esa decisión) son dos aspectos diferentes, pero en la práctica deberían ir siempre juntos. Aunque en otro sentido, a menudo ocurre que la administración cumple con la resolución sin proporcionar una justificación adecuada, o que no cumple con la resolución en absoluto. La falta de motivación puede manifestarse de dos formas principales: la ausencia total de motivación, donde no se proporciona ninguna explicación para la decisión; y la motivación defectuosa, en la que la explicación ofrecida es incompleta o incorrecta. La motivación debe cumplir con ciertos requisitos, incluyendo su presentación formal, el contenido de las razones proporcionadas, y la calidad subjetiva en cuanto a cómo reflejan las verdaderas razones detrás de la decisión.

Una vez que revisado este aspecto y continuando con el análisis, se sabe que existe la posibilidad de que la administración negase la suspensión si no se cumplen ambos requisitos, y al hacerlo, fundamentará su decisión para que el interesado conozca los motivos. Sin embargo, surge un problema si al administrado, que considera que la ejecución del acto le causará un daño, se le niega la suspensión mediante un silencio negativo, ¿no estaríamos acaso ante un escenario potencialmente gravoso para el administrado?

La doctrina nos dice que para que se contemple la eficacia del silencio administrativo como garantía de los derechos del administrado y que esta figura cumpla realmente su función, debería permitirse al interesado conocer los motivos de la desestimación presunta, lo que le permitiría impugnar con conocimiento de causa y reforzaría la importancia de la motivación en las decisiones administrativas⁷. Sobre esto Brewer-Carías (2019) se pronuncia diciendo que:

⁷ Esta declaración es conocida en doctrina española, donde se regula la figura del silencio administrativo negativo como una garantía al administrado y no como mera “ficción legal” como suerte de mecanismo de cómputo para impugnar actos. Todo esto en virtud del literal b del artículo 43 de la Ley 39/2015 de España, en la que dice que “En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio”, o en otras palabras, una vez cumplido el término para responder, la Administración puede emitir una resolución expresa posteriormente, y esta nueva decisión puede ser diferente de la presunción inicial de rechazo.

(...). aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que se le notifique que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos (p. 60).

Por su parte, en Ecuador conocemos que el silencio negativo no es objeto de impugnación, ya que ni siquiera constituye un acto presunto, lo cual se puede observar en el artículo 229 del COA, puesto que se restringe la posibilidad de impugnar la negación tácita o expresa de una solicitud. No obstante, el punto de debate radica en que el artículo no establece un precepto que obligue a la administración a motivar su decisión, ni siquiera de manera extemporánea. Sí, el principio de racionalidad obliga a la administración pública a motivar sus decisiones. Empero, ante una situación en que: i) el silencio negativo es una posibilidad inminente, y; ii) la motivación por la naturaleza de la figura es inexistente, resulta indispensable que el legislador agregue de forma expresa que la decisión deberá ser motivada.

Estimo un replanteamiento del silencio administrativo para que recupere su función original como un verdadero resguardo para el administrado. De tal manera que, además del deber de resolver, se incluya en la norma infra constitucional el deber de motivar la decisión administrativa adoptada, lo que implica que las resoluciones no solo deben emitirse, sino también justificarse de manera adecuada, proporcionando claridad sobre los motivos que fundamentan la decisión. Asimismo, acompañar esta obligación con sanciones apropiadas para reforzar el valor de la motivación.

Criterios Para Solucionar la Antinomia

Con el propósito de solucionar la antinomia evidenciada en el apartado 7, Bobbio (2018) plantea la interpretación correctiva como una herramienta eficaz. Esta forma de interpretación busca ajustar levemente el texto de la norma para eliminar la incompatibilidad parcial, en lugar de eliminar completamente una o ambas normas. Su objetivo es preservar ambas normas dentro del sistema jurídico, conciliándolas de manera que puedan coexistir sin conflicto y evitar así la abrogación completa de cualquiera de las normas.

Dicho esto, se podría remediar la antinomia entre el literal 1, numeral 7, artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador y el inciso 6 del artículo 229 del Código Orgánico Administrativo, al implementar las siguientes medidas:

1. Ajustar el artículo 229 del COA para que, además de establecer los requisitos para solicitar la suspensión del acto administrativo, incluya de manera explícita la obligación de motivar las decisiones relacionadas con la suspensión. Esto implicaría que la administración debe proporcionar una justificación adecuada para la desestimación, incluso en casos de silencio negativo.
2. Añadir una disposición que refuerce el deber de motivación en el contexto del silencio administrativo. Esta adición debería garantizar que todas las resoluciones, incluyendo las desestimaciones por silencio negativo, estén acompañadas de una explicación clara y detallada de los motivos que llevaron a la decisión, sin importar que sean extemporáneas.
3. Considerar la revisión del uso del silencio negativo para asegurar que no se convierta en un medio para evitar el deber de motivación. Esta revisión podría incluir la modificación de su aplicabilidad y la clarificación de sus efectos en relación con la garantía de motivación.

CONCLUSIÓN

1. El derecho de petición es el antecedente en la interacción entre los ciudadanos y el Estado, ya que permite a las personas presentar solicitudes a las autoridades gubernamentales y exigir una respuesta. Reconocido constitucionalmente en Ecuador, este derecho obliga a las autoridades a proporcionar respuestas fundamentadas a las peticiones, promoviendo la participación democrática y la transparencia en la gestión pública.
2. El acto administrativo, al reflejar la voluntad de la administración y producir efectos jurídicos directos, se considera legítimo en principio, pero puede ser impugnado. Esto significa que los administrados tienen el derecho de cuestionar las decisiones si consideran

que estas no cumplen con los requisitos legales necesarios, como competencia, objeto, y motivación. La carga de probar cualquier deficiencia en el acto recae sobre el impugnador.

3. El Código Orgánico Administrativo – COA introduce el silencio administrativo negativo, lo que entra en conflicto con la garantía constitucional de motivación establecida en el artículo 76, literal 1, numeral 7 de la Constitución de Ecuador. El artículo 229 del COA permite que la administración no emita una resolución motivada sobre la suspensión de un acto administrativo, contradiciendo el principio constitucional que exige justificación adecuada para las decisiones, lo que vulnera el derecho de los administrados y afecta el debido proceso.

4. Para resolver la contradicción entre el artículo 76 de la Constitución y el artículo 229 del COA, se propone reformar el COA para que el artículo 229 no solo establezca los requisitos para solicitar la suspensión de un acto administrativo, sino que también incluya la obligación de motivar todas las decisiones administrativas, incluso en casos de silencio negativo

Referencias Bibliográficas

226-17-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador 12 de Julio de 2017).

32-21-IN/21 (Corte Constitucional del Ecuador 11 de Agosto de 2021).

Aguado , V. (1998). Los Orígenes del Silencio Administrativo en la Formación del Estado Constitucional. *Revista de Administración Pública*, 329-362.

Araujo-Juárez, J. (2020). *La Nulidad del Acto Administrativo*. Santiago: Olejnik.

Asamblea Nacional. (Registro Oficial No. 449, 20 de Octubre 2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Ediciones Legales.

Asamblea Nacional. (Registro Oficial No.31, 7 de julio 2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Ediciones Legales.

Asamblea Nacional. (Suplemento del Registro Oficial 471, 5 de enero 2024). *Código Orgánico General de Procesos*. Quito: Ediciones Legales.

Bobbio, N. (2018). *Teoría General del Derecho*. Santiago de Chile: Ediciones Jurídicas Olejnik.

Brewer-Carías, A. (2019). *La Inactividad Administrativa y el Silencio de la Administración*. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik.

Bustamante, A., & Molina, V. (2023). La Garantía de Motivación Desde la Línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional Ecuatoriana. *Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 90-99.

Cabanellas de Torres, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta S.R.L.

Caso Garantía de la Motivación, 1158-17-EP (Corte Constitucional del Ecuador 20 de Octubre de 2021).

Colom, B. (1997). *El Derecho de Petición*. Madrid: Marcial Pons.

Congreso Nacional. (Registro Oficial 349 de 31 de diciembre de 1993). *Ley de Modernización del Estado*. Quito.

García de Enterría, E. (1965). Sobre Silencio Administrativo y Recurso Contencioso. *Revista de Administración Pública*, 207-227.

García, S. (2023). Relatividad de la Presunción de Legitimidad de los Actos Administrativos en un Escenario con Vicios Manifiestos. *USFQ Law Review*, 251-272.

Hernández-Mendible, V. (2011). La Ejecución de los Actos Administrativos. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, 350-380.

Jefatura del Estado. (BOE núm. 236, de 02/10/2015.). *Ley 39/2015*.

Sánchez Armijos, M. E., & Otros. (2019). El Acto Administrativo en el Código Administrativo Ecuatoriano. *Sur Academi*, 66-75.

Segura, S. (2010). *Nuevo Diccionario Etimológico Latín-Español*. Bilbao: Deusto.