



# Método multicriterio neutrosófico para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo

## Neutrosophical multicriteria method for the evaluation of the doctrinal legal analysis of administrative silence in the Organic Administrative Code

Iván Fernando Andrade Arrieta<sup>1</sup> Eugenio Javier Escobar Gonzales<sup>2</sup>, and Luis Ramiro Ayala<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Universidad Regional Autónoma de Los Andes. Ecuador. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8231-5249>  
E-mail: [ur.ivanandrade@uniandes.edu.ec](mailto:ur.ivanandrade@uniandes.edu.ec)

<sup>2</sup> Universidad Regional Autónoma de Los Andes. Ecuador. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1607-339X>  
E-mail: [ur.eugenioescobar@uniandes.edu.ec](mailto:ur.eugenioescobar@uniandes.edu.ec)

<sup>3</sup> Universidad Regional Autónoma de Los Andes. Ecuador. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5137-7153>  
E-mail: [ur.luisayala@uniandes.edu.ec](mailto:ur.luisayala@uniandes.edu.ec)

**Resumen.** Dentro de la legislación ecuatoriana especialmente en materia de Derecho Administrativo se reconoce la figura del Silencio Administrativo el cual es considerado como una herramienta legal que permite sancionar la inactividad de la administración pública ante la obligación que tiene esta de resolver y notificar las peticiones de los administrados. La presente investigación tiene como objetivo desarrollar un método multicriterio neutrosófico para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo (COA). En virtud de lo expuesto es propicio realizar una reflexión acerca del valor jurídico que encierra este instrumento denominado Silencio Administrativo al constituir un medio a través del cual se salvaguarda el derecho de petición consagrado en la Constitución de la República del Ecuador. Por tanto dentro del presente artículo científico se pretende elaborar un método multicriterio neutrosófico para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo en el COA. Así para la consecución de dicho objetivo se desarrollará una investigación de carácter documental y jurídico que permita la revisión de distintas fuentes documentales, doctrinales y jurídicas referidas al tema objeto de estudio, tomando como métodos de investigación el método jurídico doctrinario, método lógico y método interpretativo. Los resultados de la investigación fueron obtenidos a partir del análisis documental que pondrá en comparativa la forma en la cual se reconoce a la figura del silencio administrativo, el cual permite analizar cómo se desarrolla el silencio administrativo de acuerdo al COA. Finalmente con este estudio se concluyó que el Silencio Administrativo constituye una poderosa e importante herramienta dentro del Derecho Administrativo primordialmente en razón de que esta herramienta permite garantizar los derechos de los administrados ante las peticiones que propongan a la administración pública.

**Palabras Claves:** Silencio Administrativo, Administración Pública, COA, Inactividad, Falta de Respuesta, método neutrosófico.

**Abstract.** Within the Ecuadorian legislation, especially in matters of Administrative Law, the figure of Administrative Silence is recognized, which is considered a legal tool that allows sanctioning the inactivity of the public administration due to its obligation to resolve and notify requests for managed ones. The objective of this research is to develop a multicriteria neutrosophic method for the evaluation of the doctrinal legal analysis of administrative silence in the Organic Administrative Code (COA). By virtue of the foregoing, it is conducive to reflect on the legal value of this instrument called Administrative Silence, as it constitutes a means through which the right to petition enshrined in the Constitution of the Republic of Ecuador is safeguarded. Therefore, within this scientific article, it is intended to develop a multi-criteria neutrosophic method for the evaluation of the doctrinal legal analysis of administrative silence in the COA. Thus, in order to achieve this objective, an investigation of a documentary and legal nature will be developed that allows the review of different documentary, doctrinal and legal sources related to the subject under study, taking as research methods the doctrinal legal method, the logical method and the interpretive method. . The results of the investigation were obtained from the documentary analysis that will compare the way in which the figure of administrative silence is recognized, which allows analyzing how administrative silence develops according to the COA. Finally, with this study it was concluded that the Administrative Silence constitutes a powerful and important tool within the Administrative Law primarily because this tool allows guaranteeing the rights of the administered before the petitions that they propose to the public administration.

**Keywords:** Administrative Silence, Public Administration, COA, Inactivity, Lack of Response, neutrosophic method.

## 1 Introducción

El Silencio Administrativo se encuentra contemplado dentro de la Sección Segunda del Código Orgánico Administrativo (COA) Art. 207 el cual manifiesta que “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.” [1]. 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.

Este recurso denominado Silencio Administrativo cuenta con su respectiva clasificación obteniendo así un silencio administrativo de carácter positivo y otro de carácter negativo. Al silencio administrativo positivo se lo define como aquel que produce efectos positivos, es decir en aceptación de la petición, a través de un acto administrativo presunto. Por el contrario, el silencio administrativo negativo o denegación tácita como también es conocido es la excepción a la regla general del silencio administrativo positivo. Al respecto, el COA señala que para que estos surtan los efectos esperados, el acto administrativo presunto no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad previstas en dicho Código. Por cuanto, de estar inmerso en alguna de dichas causales, al intentar su ejecución, le corresponde al juez declarar la inejecutabilidad del acto administrativo y ordenar el archivo.

En virtud de la importancia que tiene esta herramienta legal se ha considerado pertinente dentro de la presente investigación realizar un análisis jurídico doctrinario con el objetivo de poner en conocimiento como se desarrolla el silencio administrativo dentro del Código Orgánico Administrativo, mismo que ha atraído consigo considerables cambios al respecto de este recurso. Por tanto en primera instancia se partirá abordando de forma general lo que es por sí solo el Silencio Administrativo, cuál es su naturaleza jurídica y como se lo define dentro de la doctrina, cuál es su clasificación y los efectos jurídicos que producen. En segundo lugar se referirá en lo relativo a como el Código Orgánico Administrativo contempla al Silencio Administrativo, cuales son los requisitos del mismo, su procedencia y finalmente se abordará a breves rasgos cuál es su procedimiento. Posteriormente se desarrollará el análisis documental que pondrá en comparativa la forma en la cual se reconoce la figura del silencio administrativo como parte de los resultados y discusión de los mismos. Para la cual se tomarán referencias de los autores que se consideren pertinentes, a más de los tratados internacionales ratificados y la normativa ecuatoriana existente y que se ella en vigor.

## 2 Preliminares

El silencio administrativo hace referencia, en términos generales, a la figura jurídica bajo la cual se tipifica la inactividad de los funcionarios públicos, al momento de iniciarse un acto administrativo, el cual debe ser dado respuesta en un determinado tiempo, y esta herramienta jurídica permite establecer el tiempo dentro del cual los funcionarios públicos deben dar respuesta a las peticiones realizadas por los administrados o interesados. Al mismo tiempo, esta figura jurídica salvaguarda el derecho de petición consagrado en la Constitución.

Por su parte para el autor García, E & Fernández, T en su obra Manual Básico de Derecho Administrativo publicada en el año 2015, definen al silencio administrativo como:

“Una técnica en virtud del cual al simple hecho jurídico que surge cuando vence el plazo máximo para resolver y notificar un procedimiento sin que la Administración cumpla su deber legal, La Ley asigna un significado en orden a la cuestión de fondo, esto es la concesión o denegación de lo solicitado o pretendido por los interesados.” [2].

Del mismo modo, el autor Dromi, R en su obra titulada Derecho Administrativo define al silencio administrativo como “la inactividad o pasividad de la administración, que no expide en tiempo y forma sobre las peticiones formuladas, por lo que por vía legal y presuntiva se equipara la omisión a la resolución tácita denegatoria” [3]. Además, el mismo autor manifiesta que “el silencio administrativo opera como una modalidad irregular de conclusión procesal administrativa, por ello es que la normativa prevé ciertos medios de protección jurídica frente a la tardanza, mora, retardo o inactividad de la administración” [3].

Otra definición importante es la expuesta por el autor [4] quien en su libro signado como El Silencio Administrativo, arma contra la negligencia, comparte lo siguiente

“Se denomina silencio administrativo a la falta de pronunciamiento de la administración dentro del plazo establecido para ello, presumiéndose en consecuencia del ente administrativo una voluntad sea positiva o negativa conforme lo establezca la legislación para cada caso. En este sentido, la versión negativa del silencio administrativo implica una denegatoria fáctica que habilita al administrado el acceso a la instancia superior vía recurso impugnativo”.

La naturaleza jurídica de este instrumento legal va a radicar en los efectos que este produzcan ya sean nega-

tivos o positivos, por ello al analizar la naturaleza jurídica del silencio administrativo es pertinente recordar que

“Produce distintas consecuencias. Así, si consideramos al silencio administrativo como un acto, resultan predicables las características o elementos de los actos expuestos como el de ser definitivos, consentidos, etc. Asimismo se aplicarían a ellos los plazos para impugnarlos ante la misma administración o ante el contencioso administrativo, cuando nada se dijese al respecto. Por el contrario, si afirmamos que el silencio administrativo es un hecho, la aplicación de los plazos perentorios no alcanzarían a los casos en que medie inactividad formal de la administración” [5].

Una vez definido lo que es por sí mismo el silencio administrativo, es procedente tratar respecto al silencio administrativo como institución jurídica, para lo cual es preciso destacar que este se origina al momento que por parte de la administración pública no se atienden de forma eficaz los pedidos de la población, naciendo así el silencio administrativo con el fin de proteger al usuario de una inadecuada atención de parte de la administración central.

Al respecto el autor [6] comparte que “el silencio administrativo nace de la ineficaz atención de parte de la administración, a pesar haber sido realizado el requerimiento de acuerdo a todas las solemnidades, pero que los funcionarios no brindan los requerimientos solicitados.” Sin embargo el mismo autor también comparte que “la figura del silencio administrativo no implica que al administrado se le brinda la razón, más bien lo que se le brinda es la oportunidad de cumplir con los requisitos para demostrar que la administración no actuó con celeridad.”

El silencio administrativo es una herramienta para facilitar trámites y vencer la inoperancia, aunque tiene algunas limitaciones que deben ser consideradas. Primero, es necesario que exista una base de derecho para el pedido; segundo, el pedido debe estar dirigido a instituciones u organismos competentes y; tercero, la vía escogida debe estar prevista en la ley.

Por tanto el silencio administrativo tiene su fundamento en la protección del derecho de petición, considerando que el administrado posee la capacidad de presentar ante la administración pública sus peticiones y esta tiene la obligación de emitir una respuesta motivada en el plazo legal señalado en la ley correspondiente, por lo que el incumplimiento de esta obligación genera injusticia y un malestar para el ciudadano. Según Penagos[7] el fundamento del silencio administrativo consiste en "evitar la arbitrariedad de los funcionarios y la injusticia que origina la abstención de la administración al no resolver", y a su vez, "salvaguardar los derechos e intereses de los administrados".

En definitiva la institución jurídica del silencio administrativo de acuerdo con la doctrina previamente descrita en párrafos anteriores permite a los administrados o particulares interesados saber y garantizar que sus pedidos, pretensiones o solicitudes serán atendidos, por lo tanto, constituye una forma de actuar del derecho de petición reconocido en la Constitución de la República, cobrando importancia al hacer que la administración central tenga un adecuado funcionamiento dentro del desarrollo de la atención a las peticiones formuladas por los administrados o particulares interesados, y así mismo, abre la posibilidad de activar la sede judicial para reclamar la atención a estas pretensiones formuladas garantizando un respuesta.

## 2.2 Clasificación del silencio administrativo

La figura del silencio administrativo se origina en nuestra legislación de manera tardía en la comparación con distintos países, El surgimiento de la vigencia de la ley de modernización del Estado, esto es promulgada en el gobierno de Sixto Durán, por la cual se da importancia y ampliación preferencial derecho básico conocido como “derecho de petición y atención inmediata de los poderes públicos” El cual se encarga de regir desde épocas y memoriales y también con forma parte de la declaración de derechos humanos contemplada por la ONU la OEA y en casi todas las constituciones políticas de diferentes repúblicas democráticas tales como Ecuador, inclusive en su artículo 66 numeral 23 en la Constitución de la República del Ecuador (CRE) la cual es llamada también como constitución garantiza derechos promulgada en el año 2008.

Hay que tener en cuenta que existe una discusión dialéctica entre si el silencio administrativo favorece al administrado o a la administración pública además se tiene el criterio de qué los efectos de la misma pueden ser favorables o en contra de las pretensiones del administrado o de la administración pública por ende existen dos doctrinas jurídicas que son fundamentales en el mundo que alimentan y sirven de fuente para dichas teorías jurídicas:

1. Silencio administrativo positivo: este nace cuando se considera que ha sido aceptada la petición es decir que se encuentra favorable al administrado.
2. Silencio administrativo negativo: este en cambio nace cuando ocurre la consideración negada de la petición es decir que es favorable para la administración pública.

### Silencio administrativo positivo

El silencio administrativo se entiende que produce la caducidad de la competencia de la administración, la misma implica la pérdida de la competencia gracias al transcurso del tiempo y por ende la imposibilidad de que la administración pueda revisar su propio acto.

El silencio administrativo, O también llamado silencio de la administración, ha sido defendido como una figura de manifestación tácita de la voluntad de la administración pública. Dromi afirmaba que “la voluntad de la administración siempre es tácita cuando el silencio administrativo, por expresa previsión del ordenamiento jurídico es considerada como acto administrativo”. [8]

Dicha manifestación tácita de voluntad de la administración cuándo es concebida en un sentido positivo, supone que es lo solicitado a la administración y siendo esta concedida. En este caso se la llamaría silencio administrativo positivo. “mediante el silencio administrativo positivo surge un efecto práctico a la garantía o derecho de petición y oportuna respuesta, la cual se le encuentra consagrada en nuestra Constitución de la República del Ecuador (CRE) por lo tanto el efecto del silencio administrativo no tendría una presunción de hecho que admite prueba en contrario, sino más bien una presunción de derecho el cual origina un accionar procesal autónomo”. [9]

### 2.3 Silencio administrativo negativo

Para hablar del silencio administrativo hay que entender que este constituye un privilegio del administrado ante la administración, para salvaguardarlo ante la eventualidad de mora de esta en la resolución de su petición. Esta trata de una simple ficción de defectos los cuales son estrictamente procesales, limitados, además de abrir la vía de los recursos en sustitución de un acto expreso, también en beneficio del particular únicamente así el acceso tanto de la vía judicial una vez que se cumplen los plazos, Éste quedaría abierto indefinidamente en tanto de la administración no dicta una resolución expresa.

En el caso de que exista el silencio administrativo negativo la jurisprudencia entiende como denegada la petición, pues tanto la realidad como ficción procesal permite acceder a las siguientes instancias administrativas o a su vez al proceso contencioso administrativo.

En si su propia naturaleza la del silencio administrativo negativo podríamos definir la que es establecer el administrado luego de haber impugnado un acto administrado, y transcurrido el tiempo para resolverlo este podrá acoger el silencio administrativo o simplemente esperar un pronunciamiento expreso de la administración entendiéndose que por la opción de qué la última alternativa genera la caducidad en el ejercicio del derecho de acción.

Pues para concluir el silencio administrativo negativo o llamado también desestimatorio es simplemente no pronunciarse dentro del tiempo determinado acerca de alguna solicitud por lo cual la ley daría efecto desestimatorio a la petición. Si la administración no resuelve una petición del administrado, el silencio equivaldría por mandato de ley a una denegación o negativa.

En nuestra legislación no se encuentra normativa alguna sobre el silencio administrativo negativo pues es tomada como referencia la ley de silencio administrativo de la legislación chilena dicha ley nos dice que el administrativo negativo implica las siguientes normas:

1. El que opera por decisión propia de un particular. Es un derecho que surge a favor de un particular, O espera que la administración proclame o elige impugnar la falta de actividad administrativa ante una instancia administrativa superior o el poder judicial. El cual conlleva a un proceso contencioso administrativo que no opera automáticamente.
2. Es una ficción de resultados procesales el cual no genera un acto administrativo. Este tendrá por resultado el habilitar al administrado la interposición de algunos recursos administrativos y tomar acciones judiciales pertinentes.
3. Inclusive cuando opere el silencio administrativo negativo la administración mantendrá la obligación de resolverlo bajo dicha responsabilidad hasta que se le notifique que el asunto se ha consolidado al conocimiento de una autoridad jurisdiccional o el administrado lograra el uso de los recursos administrativos respectivos.
4. El silencio administrativo negativo no es capaz de iniciar el cómputo de plazos ni términos para su impugnación.

### 2.4 Efectos jurídicos del silencio administrativo

Al hablar de efectos jurídicos se hace referencia a aquella consecuencia de un acto, o a su vez un hecho jurídico que tiene afecto para el derecho, por lo tanto esto lo ampara ante la ley. El silencio administrativo es aquella figura legal que permite proveer trámites y obtener mejores resultado contra la ineficacia dentro la actuación eficaz de la administración central.

Al respecto los efectos jurídicos del silencio administrativo tienen como propósito fundamental el impedir que la administración abuse de su condición de ventaja frente al administrado o particular. Esta figura jurídica busca evitar que bajo cualquier forma de inactividad administrativa, se pretenda aludir el control jurisdiccional, y que las peticiones de los administrados o recurrentes, queden indefinidamente sin solución o respuesta alguna, a causa de la arbitrariedad de la administración pública representada por sus funcionarios.[6].

Dentro de este silencio administrativo se manifiesta que existen dos efectos jurídicos que son: negativo y el positivo. Cuando se habla del efecto jurídico negativo se hace referencia a que es un acto menospreciado, es decir que debe venir establecido dentro de una norma con categoría de Ley o norma. Por tanto, este se da por el transcurso del tiempo y a falta de una manifestación expresa de la administración respecto de una petición, así se presume que se produce un acto presunto que niega la solicitud del interesado.[10]. La finalidad de este efecto es de hacerse cumplir los principios de economía procesal, celeridad y eficacia es por ello que este efecto está creado para proteger dentro de la resolución de la petición formulada.

Para que se realice los efectos jurídicos del silencio administrativo, dicha petición deberá estar dirigido a la autoridad competente, además esta petición no verá afectado de una u otra manera por la nulidad que se encuentran estipulados en el Código Orgánico Administrativo en su art.105. Sin embargo cabe recalcar que en el artículo 104 del mismo código que nos manifiesta que el acto administrativo mientras no se declare nula esta será válido, ya que es el deber de la Administración Pública.

Por el contrario, dentro del efecto jurídico positivo, se manifiesta que de acuerdo a varios ordenamientos jurídicos una expresión de la voluntad administrativa. Así para [10]

“Se constituye en una sanción muy grave para la administración, pues genera un acto que reemplaza su voluntad expresa, por una favorable a la petición del interesado. No obstante, a pesar de que el acto aparentemente favorable tiene un efecto igual al de una manifestación expresa de la administración no se puede adquirir ni más ni menos que en una manifestación expresa de la administración pública.” (Pág. 651)

Por lo tanto se dice que este efecto del silencio administrativo, es catalogado como un procedimiento de manifestación o a su vez una forma de exponer la voluntad de la Administración Pública, siempre y cuando haya sido tomada de forma favorable. Al respecto, el artículo científico [11] manifiesta que el autor Dromi “afirma que la voluntad de la Administración es tácita cuando el silencio administrativo, por expresa previsión del ordenamiento jurídico, es considerado como acto administrativo”.

Sin embargo es preciso destacar que 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.

### 3 Método

Dentro de la presente investigación se desarrollará una investigación de tipo jurídica documental que permita la revisión de distintas fuentes documentales, doctrinales y jurídicas referidas al tema objeto de estudio, tomando como métodos de investigación el método jurídico doctrinario, este permitirá conocer todo aquello que la doctrina reconoce como silencio administrativo; método lógico, permitirá organizar la información de forma razonada y secuencial, permitiendo comprender como se desarrolla y ejecuta el silencio administrativo dentro de la legislación ecuatoriana; y método interpretativo, este nos permitirá interpretar los distintos instrumentos legales objeto de análisis dentro de la investigación[12-15].

### 4 Método multicriterio neutrosófico para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo en el COA

La toma de decisiones es un proceso de selección entre cursos de alternativas, basado en un conjunto de criterios, para alcanzar uno o más objetivos [16]. Con respecto al concepto toma de decisiones, Schein, plantea [17]: es el proceso de identificación de un problema u oportunidad y la selección de una alternativa de acción entre varias existentes, es una actividad diligente clave en todo tipo de organización [18-22].

Un proceso de toma de decisiones donde varían los objetos o decisiones, es considerado como un problema de toma de decisiones multicriterio [23-25]. La evaluación multicriterio constituye una optimización con varias funciones objetivo simultáneas y un agente decisor. La ecuación 1 formaliza el problema planteado.

$$Max = F(x), x \in X \quad (1)$$

Donde:

x: es un vector  $[x_1, \dots, x_n]$  de las variables de decisión.

X: es la denominada región factible. Representa el dominio de valores posible que puede tomar la variable.

F(x): es un vector  $[F_1x, \dots, F_nx]$  de las P funciones objetivos que recogen los criterios.

Max: representa la función a maximizar, esta no es restrictiva.

Específicamente los problemas multicriterio discretos constan básicamente de dos tipos de datos que constituyen el punto de partida para diferentes Problemas de Toma de Decisiones Multicriterio Discreto (DMD).

El método propuesto en la presente investigación está diseñado para soportar el proceso método Neutrosófico para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo (COA). Basa su funcionamiento a partir de técnicas multicriterio multiexperto, donde se modela el cumplimiento de los indicadores del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo. Utiliza en su inferencia el método multicriterio Ponderación Lineal Neutrosófica.

El método está diseñado mediante una estructura de tres etapas que en su conjunto determinan la evaluación de indicadores.

### **Etapas 1: Identificación de los criterios evaluativos**

Representa el conjunto de criterios para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo en el COA. Constituye un enfoque multicriterio formalizado como:

$C = \{c_1, \dots, c_n\}$ ,  $n \geq 2$ , criterios para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo en el COA.

### **Etapas 2: Determinación de los pesos**

Para la determinación de los pesos asociados a las competencias se utiliza un enfoque multiexperto de modo que:

$E = \{e_1, \dots, e_m\}$ ,  $m \geq 2$ , donde E, representa los expertos que intervienen en el proceso.

### **Etapas 3: Evaluación neutrosófica de los indicadores para el análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo**

La etapa de evaluación representa el procesamiento del método para emitir el resultado de la inferencia propuesta. Se procesan los datos empleando el método de la ponderación lineal mediante (ecuación 4). Como resultado se evalúa el análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo en el COA.

Para la resolución de problemas de toma de decisiones, diversos han sido los métodos multicriterios propuestos [26, 27]. Cuando se desea emitir una ponderación para una determinada alternativa, los métodos de ordenamiento y agregación representan una forma viable para su aplicación, [28], [29]. Dentro de los métodos multicriterio clásicos se encuentra la ponderación lineal. El método consiste en calcular una puntuación global  $r_i$  para cada alternativa  $A_i$  tal como expresa la ecuación 2, [30].

$$R_i = \sum_j W_j r_{ij} \tag{2}$$

La ponderación lineal representa un método compensatorio, se aplica posterior a una normalización previa. El método es aplicado en casos donde se posee un conjunto m de alternativas y n criterios [31-33]. Para cada criterio j el decisor estima cada alternativa i. Se obtiene la evaluación  $a_{ij}$  de la matriz de decisión que posee una ponderación cardinal ratio. Se asigna un peso  $W_j$  ( $j = 1, n$ ) también del tipo cardinal ratio para cada uno de los criterios  $C_j$ .

En el contexto de los métodos multicriterio, se introducen los números neutrosóficos con el objetivo de representar la neutralidad [34],[35]. Constituye las bases de teorías matemáticas que generalizan las teorías clásicas y difusas tales como los conjuntos neutrosóficos y la lógica neutrosófica [36], [37, 38]. Un número neutrosófico (N) se representa de la siguiente forma [39], [40]:

Sean  $N = \{(T, I, F) : T, I, F \subseteq [0, 1]\}$ , una valuación neutrosófica es un mapeo de un grupo de fórmulas proporcionales a N, esto es que por cada sentencia p se tiene [14, 15, 22]:

$$v(p) = (T, I, F) \tag{3}$$

Donde:

T: representa la dimensión del espacio que representa la verdad,

I: representa la falsedad,

F: representa la indeterminación.

Matemáticamente se puede definir un método de Ponderación Lineal Neutrosófico como una 3-tupla (R,W,r) tal como representa la ecuación 4.

$$R_{i(T,I,F)} = \sum_j W_{j(T,I,F)} r_{ij(T,I,F)} \quad (4)$$

Donde:

$R_{i(T,I,F)}$ : representa la función resultante que refiere una dimensión del espacio verdad, falsedad e indeterminación (T, I, F).

$W_{j(T,I,F)}$ : representa el peso del criterio  $j$ , asociados a los criterios que refiere una dimensión del espacio verdad, falsedad e indeterminación (T, I, F).

$r_{ij}$ : representa la evaluación de la alternativa  $i$  respecto al criterio  $j$  que refiere una dimensión del espacio verdad, falsedad e indeterminación (T, I, F).

## 5 Implementación del método multicriterio neutrosófico para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo

Para la implementación del método propuesto se realizó un estudio de caso donde se analizó el comportamiento de los indicadores en un caso de estudio. Se describen a continuación las etapas del método.

### Etapa 1: Identificación de los criterios evaluativos.

Para el análisis y funcionamiento del método propuesto se utilizaron 5 criterios que hacen referencia a dimensiones para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo, tal como se presentan en la tabla 1.

**Tabla 1:** Criterios para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo

No	Criterios
1	Vencimiento de plazo máximo para resolver y notificar un procedimiento sin que la Administración cumpla su deber legal
2	Inactividad o pasividad de la administración, que no expide en tiempo y forma sobre las peticiones formuladas
3	Falta de pronunciamiento de la administración dentro del plazo establecido
4	Presunción del silencio administrativo negativo
5	Presunción del silencio administrativo positivo

### Etapa 2: Determinación de los pesos

Para la etapa de determinación de los pesos atribuidos a los criterios para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo, se realizó la consulta a 5 expertos que expresaron sus valoraciones sobre los criterios utilizados para la evaluación del silencio administrativo. Se obtuvieron las tablas valorativas las cuales fueron agregadas en una tabla resultante. La tabla 2 muestra el resultado de la valoración de los criterios una vez realizado el proceso de agregación[19-21].

**Tabla 2:** Peso atribuido a los criterios a partir de la consulta a expertos.

Criterios	Valoración del criterio $W_{(T,I,F)}$
C <sub>1</sub>	[1,0.15,0.10]

Criterios	Valoración del criterio $W_{(T,I,F)}$
C <sub>2</sub>	[1,0.15,0.10]
C <sub>3</sub>	[0.75,0.25,0.25]
C <sub>4</sub>	[0.90,0.15,0.25]
C <sub>5</sub>	[0.80,0.25,0.25]

**Etapa 3: evaluación neutrosófica sobre el análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo.**

A partir del comportamiento de los pesos atribuidos a las alternativas objeto de análisis para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo, se determina mediante un proceso de agregación el grado de pertenencia de cada competencia. La Tabla 3 muestra el resultado del cálculo realizado.

**Tabla 3:** Procesamiento del sistema de toma de decisiones.

Competencias	Pesos $W_{(T,I,F)}$	Preferencias	$R_{i(T,I,F)}$
C <sub>1</sub>	[1,0.15,0.10]	[0.50,0.10,0.15]	[0.50,0.10,0.15]
C <sub>2</sub>	[1,0.15,0.10]	[0.75,0.10,0.15]	[0.75,0.25,0.25]
C <sub>3</sub>	[0.75,0.25,0.25]	[1,0.10,0.15]	[0.75,0.25,0.25]
C <sub>4</sub>	[0.90,0.15,0.25]	[0.50,0.10,0.15]	[0.7,0.25,0.25]
C <sub>5</sub>	[0.80,0.25,0.25]	[0.75,0.10,0.15]	[0.77,0.25,0.25]
Índice			[0.69,0.25,0.25]

Para el caso de análisis se evidencia un índice de 0.69 lo que representa un bajo índice para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo.

**6 Análisis comparativo**

Como parte de los resultados de la presente investigación se ha realizado una tabla comparativa respecto de la forma en cómo se encontraba regulado el silencio administrativo en la Ley de Modernización del Estado promulgada en al año 1993, actualmente derogada; y El Código Orgánico Administrativo vigente desde el año 2018 en la legislación ecuatoriana. Se ha considerado desarrollar la presente comparativa con la finalidad de evidenciar los cambios que ha tenido la institución jurídica del Silencio Administrativo y clarificar como se desenvuelve en la actualidad, al tener de la legislación vigente todo aquello relacionado con el Silencio Administrativo.

**Tabla 4.** Tabla comparativa respecto de la forma en cómo se encontraba regulado

Código Orgánico Administrativo 2017 (Vigente)	Ley de Modernización del Estado 1993 (Derogado)
Establece que no procede el silencio administrativo entre las instituciones públicas puesto que estas no ejercen derecho de petición.	Contempla la posibilidad de acudir al silencio administrativo no solo por el derecho de petición sino también por procedimientos de oficio.
Proclama el silencio administrativo positivo en su art. 207.	Elimina el silencio administrativo negativo.
El término para responder cualquier solicitud o petición deberá ser no mayor a 30 días, contados a partir de la fecha de presentación.	El término para responder a cualquier solicitud o petición debía ser no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de presentación
La falta de contestación produce un acto administrativo presunto que para efecto jurídicos constituye un título de ejecución.	Vencido el término fijado se entenderá por el silencio administrativo, que la petición ha sido aprobada o en caso de reclamación que esta ha sido resuelta a favor del reclamante.

Código Orgánico Administrativo 2017 (Vigente)	Ley de Modernización del Estado 1993 (Derogado)
Impone la necesidad de presentar una declaración bajo juramento para validar que se agotó el plazo sin recibir respuesta.	Impone la obligatoriedad de la notificación al administrado y al aplicarse el silencio administrativo el funcionario debía entregar una certificación que hiciera constar el vencimiento del término.
Se lo tramita en vía de ejecución.	Se lo tramitaba en vía sumaria
El COA establece que el acto administrativo presunto surte efectos desde el día siguiente al vencimiento del término.	El acto administrativo presunto no producía efectos automáticas o mecánicas.
No se requiere acudir ante la autoridad judicial para que se ejecute lo obtenido por medio del silencio administrativo. Salvo los casos que requieran autorización expresa.	Se necesitaba acudir ante la autoridad judicial para que sea este quien ejecute lo obtenido por medio del silencio administrativo.

Por medio de esta tabla comparativa es posible dilucidar los cambios y evolución que ha tenido la figura del silencio administrativo dentro de la legislación ecuatoriana, cambios y evolución respecto de la cual se estará analizando a profundidad dentro de la discusión de este artículo científico para aportar a la comunidad académica.

## 7 Discusión del análisis

Al respecto de los resultados previamente ejemplificados es posible discutir acerca de los cambios que ha sufrido la figura del silencio administrativo dentro de la legislación ecuatoriana en los últimos años, para ello lógicamente ha resultado importante proceder a estudiar las normativas que han estado vigentes y se encuentran derogadas y las que actualmente rigen la figura del silencio administrativo en el Ecuador. Para cumplir con lo antes expuesto, se debe comenzar por el estudio de la Ley de Modernización del Estado, publicada en el Registro Oficial N.º 349, del 31 de diciembre de 1993, que quedó sin efectos a partir de la aplicación del Código Orgánico Administrativo publicada en el registro oficial N.º 31 del 7 de julio del 2017.

Como uno de los aspectos más importantes a destacar dentro de la comparativa entre estos cuerpos legales es el hecho de que en la Ley de Modernización del Estado se elimina el silencio administrativo negativo existente en la legislación ecuatoriana hasta ese momento, además lo concentra dentro de un solo cuerpo legal definiendo así tiempos y procedimientos propios. Dicha disposición legal establece dentro de sus objetivos primordiales regular las normas y principios generales que permitan la eficiencia y racionalización en el área administrativa, la desconcentración, descentralización y simplificación, entre otros aspectos. Esta normativa reconoce que el silencio administrativo deriva a gran escala del derecho de petición, así en su art. 28 define como petición aquellas solicitudes, reclamos y cualquier tipo de peticiones que se le realice a una autoridad pública, estas deben ser resueltas en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de presentación, excepto que una norma legal expresamente señale otro diferente[41, 42].

De igual forma estipula que ningún órgano administrativo podrá suspender trámite alguno, ni se negará la emisión de la decisión correspondiente sobre las peticiones o reclamaciones realizadas por los administrados. Además vencido el término fijado se entenderá por el silencio administrativo, que la petición ha sido aprobada o en caso de reclamación que esta ha sido resuelta a favor del reclamante. A los efectos antes descritos el funcionario competente posee la obligación de hacer entrega, a solicitud del interesado, bajo pena de destitución, de una certificación que haga constar el vencimiento del plazo establecido, dicho documento se perfeccionará como instrumento público para acreditar que la petición o reclamación ha sido resuelto de manera favorable por silencio administrativo, lo que permitirá al titular ejercitar sus derechos correspondientes.

El reconocimiento del derecho de petición y del silencio administrativo positivo en esta Ley, representó una transformación en el orden administrativo en general. A pesar de las limitaciones que pueda haber tenido la Ley de Modernización del Estado, esta constituyó un paso de avance en materia de derecho administrativo, especialmente en el ámbito del Derecho Administrativo puesto que la misma trató de darle un giro a la relación desigual que existía entre administración- administrado, predominando los intereses y la defensa de los derechos del administrado, así como introduce la figura del silencio administrativo positivo con las ventajas que ya se han analizado en la investigación. Sin embargo con la implementación del Código Orgánico Administrativo aparecerían nuevos cambios y reformas a esta normativa, dentro de los cuales encontramos especialmente los siguientes descritos a continuación.

Con la promulgación del COA se plantea a la inactividad de la administración pública con efecto positivo, por lo tanto es ya una norma de carácter orgánico la que promulga que frente a la carencia de manifestación expresa de voluntad administrativa, ante la petición formulada, se entiende como aceptada la solicitud planteada por el interesado. Así, el COA prescribe en su art.207 que “Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a la administración pública deberán ser resueltos en un término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá por aceptado.”

De esta manera, el COA reconoce que el Silencio Administrativo es un derecho autónomo, y que por lo tanto en si accionar procesal tiene carácter de título de ejecución cuya exigibilidad no se limita a la judicial, sino también puede ser exigido en sede administrativa. Además se establecen tres criterios de validez para que pueda proceder el silencio administrativo:

- 1) Que haya sido propuesto ante autoridad competente.
- 2) Que no adoleciera de vicios ni incurra en las causales de nulidad establecidas en el mismo COA.
- 3) Que no exceda los límites que establece la ley.

## Conclusión

A partir del desarrollo del método neutrosófico fue posible la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo. Sin embargo, es posible manifestar que el silencio administrativo es una institución jurídica de suma importancia en lo que se refiere a procesos administrativos, ya que esta sirve para obtener resultados mejores contra la ineficacia dentro de un acto administrativo, además de permitir conocer nuestros derechos y saber los tiempos de los trámites que solicitamos nosotros cómo administrados o el sector público como administrador deben cumplir los plazos predeterminados y con lo mismo entender cuando procede y cuando no procede acto del silencio administrativo.

Otra deducción importante la existencia de la clasificación del silencio administrativo, existiendo así dos clases o tipos de silencios: silencio administrativo positivo y silencio administrativo negativo. Al respecto del primero se lo entiende como aquel que nace cuando se considera que ha sido aceptada la petición es decir que se encuentra favorable al administrado. Por su parte el segundo en cambio nace cuando ocurre la consideración negada de la petición es decir que es favorable para la administración pública.

El silencio administrativo tiene dos efectos jurídicos muy importantes que son: el negativo y el positivo. Al hablar del efecto jurídico negativo nos referimos que es un acto menospreciado, ya que debe constatar dentro de una norma con categoría de ley. Dentro de este efecto se hace referencia como aquel rebote o negación de aquella persona que realiza la solicitud. El efecto jurídico positivo se entiende como aquel resultado de un procedimiento de manifestación o de exponer la voluntad de la Administración Pública, siempre y cuando haya sido tomada de forma favorable.

Siendo esto que procede los actos administrativos presuntos, la ejecución del acto administrativo presunto, gracias a lo señalado en el COA en su art. 210 y además en el art. 105 del mismo, por lo tanto, de no cumplirse lo estipulado en los tiempos marcados procederá un silencio administrativo el cual gracias a la investigación previa entendemos que es cuando el administrador por falta de respuesta a nuestra solicitud o petición se entenderá como aprobada.

El silencio administrativo no procederá cuando el resultado del procedimiento es un acto normativo, al igual cuando existen actos irregulares, ilícitos e ilegales teniendo en consideración que son nulos de pleno derecho, además que tampoco son susceptibles pedidos de pagos de sueldos y las causas legales tampoco son susceptibles al silencio administrativo. Además en los recursos administrativos tampoco aplicarán procedimientos pues estos tienen sus propios procedimientos legales y la contratación pública no es sujeta al silencio administrativo.

## Referencias

- [1] *Código Orgánico Administrativo*, Quito Ediciones Legales 2018.
- [2] E. García, and T. Fernández, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 2015
- [3] R. Dromi, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Hispana Libros 2009.
- [4] Arboleda, *El silencio administrativo, arma contra la negligencia.*, Quito: Cooperación de estudios y publicaciones 2009.
- [5] J. Santamaría, *Principios del derecho administrativo II*, Madrid: Ramon Areces S.A, 2000.
- [6] G. I. Pesantez, *El silencio administrativo, analisis de acceso al derecho de petición* Loja: Repositorio Universidad de Loja 2018.
- [7] J. C. Penagos, and R. Aluni, "Creatividad, una aproximación," *Revista Psicología*, pp. 1-8, 2000.
- [8] N. Arboleda, "Procedencia del Silencio Administrativo," *Revista Juridica en linea Derecho Ecuador* Julio 15, 2010.
- [9] J. R. Dromi, *Derecho Administrativo. Tomo 1* Ed. Asterea 1992.
- [10] S. Gamboa, *Compendio de Derecho Administrativo*, Bogotá, 2017.
- [11] E. Cevallos, H. Quiñonez, and C. Castillo, "Eumed.net," 2018.
- [12] I. I. O. Fernández, and J. E. Ricardo, "Atención a la diversidad como premisa de la formación del profesional en comunicación social," *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 2018.

- [13] G. Á. Gómez, J. V. Moya, and J. E. Ricardo, "Method to measure the formation of pedagogical skills through neutrosophic numbers of unique value," *Revista Asociación Latinoamericana de Ciencias Neutrosóficas. ISSN 2574-1101*, vol. 11, pp. 41-48, 2020.
- [14] G. Á. Gómez, J. V. Moya, J. E. Ricardo, and C. V. Sánchez, "La formación continua de los docentes de la educación superior como sustento del modelo pedagógico," *Revista Conrado*, vol. 17, no. S1, pp. 431-439, 2021.
- [15] I. A. González, A. J. R. Fernández, and J. E. Ricardo, "Violación del derecho a la salud: caso Albán Cornejo Vs Ecuador," *Universidad Y Sociedad*, vol. 13, no. S2, pp. 60-65, 2021.
- [16] S. Herbert, "The new science of management decision," *New York*, 1960.
- [17] E. B. F. Fincowsky, "Toma de decisiones empresariales," *Contabilidad y Negocios* vol. Vol 6, No 11, pp. 113-120. ISSN 1992-1896, 2011.
- [18] E. SCHEIN, "Process consultation," 1988.
- [19] E. G. Caballero, F. Smarandache, and M. Leyva Vázquez, "On Neutrosophic Offuninorms," *Symmetry*, vol. 11, no. 9, pp. 1136, 2019.
- [20] O. M. Cornelio, M. Y. L. Vázquez, and I. S. Ching, "Modelo multicriterio multiexperto utilizando Mapa Cognitivo Difuso para la evaluación de competencias," *Ciencias de la Información*, vol. 46, no. 2, pp. 17-22, 2015.
- [21] S. Hasan Al-subhi, P. A. Román Rubio, P. Y. Piñero, S. S. Mahdi, and M. Leyva-Vázquez, "Sistema de apoyo a la toma de decisiones basado en mapas cognitivos neutrosóficos para instituciones que atienden a embarazos con alto riesgo por enfermedades cardiovasculares," *Revista Cubana de Ciencias Informáticas*, vol. 13, no. 4, pp. 16-29, 2019.
- [22] J. E. Ricardo, M. Y. L. Vázquez, A. J. P. Palacios, and Y. E. A. Ojeda, "Inteligencia artificial y propiedad intelectual," *Universidad y Sociedad*, vol. 13, no. S3, pp. 362-368, 2021.
- [23] B. B. Fonseca, and O. Mar, "Implementación de operador OWA en un sistema computacional para la evaluación del desempeño," *Revista Cubana de Ciencias Informáticas*, 2021.
- [24] C. Marta Rubido, and O. M. Cornelio, "Práctica de Microbiología y Parasitología Médica integrado al Sistema de Laboratorios a Distancia en la carrera de Medicina," *Revista de Ciencias Médicas de Pinar del Río*, vol. 20, no. 2, pp. 174-181, 2016.
- [25] O. Mar, and B. Bron, "Procedimiento para determinar el índice de control organizacional utilizando Mapa Cognitivo Difuso," *Serie Científica*, pp. 79-90.
- [26] M. Cornelio, "Estación de trabajo para la práctica de Microbiología y Parasitología Médica en la carrera de medicina integrado al sistema de laboratorios a distancia," *Revista de Ciencias Médicas de Pinar del Río*, vol. 20, no. 2, pp. 174-181, 2016.
- [27] N. Caedentey Moreno, and O. Mar-Cornelio, "Monitoreo energético en los laboratorios de la Universidad de las Ciencias Informáticas," *Ingeniería Industrial*, vol. 37, no. 2, pp. 190-199, 2016.
- [28] L. A. P. Florez, and Y. L. Rodríguez-Rojas, "Procedimiento de Evaluación y Selección de Proveedores Basado en el Proceso de Análisis Jerárquico y en un Modelo de Programación Lineal Entera Mixta," *Ingeniería*, vol. 23, no. 3, pp. 230-251, 2018.
- [29] E. M. García Nové, "Nuevos problemas de agregación de rankings: Modelos y algoritmos," 2018.
- [30] F. Morey Cortès, "El sistema alimentario global: ponderación cuantitativa de las variables del modelo en el entorno de Cataluña," *Universitat Politècnica de Catalunya*, 2019.
- [31] S. D. Álvarez Gómez, A. J. Romero Fernández, J. Estupiñán Ricardo, and D. V. Ponce Ruiz, "Selección del docente tutor basado en la calidad de la docencia en metodología de la investigación," *Conrado*, vol. 17, no. 80, pp. 88-94, 2021.
- [32] J. E. Ricardo, V. M. V. Rosado, J. P. Fernández, and S. M. Martínez, "Importancia de la investigación jurídica para la formación de los profesionales del Derecho en Ecuador," *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 2020.
- [33] J. E. Ricardo, J. J. D. Menéndez, and R. L. M. Manzano, "Integración universitaria, reto actual en el siglo XXI," *Revista Conrado*, vol. 16, no. S 1, pp. 51-58, 2020.
- [34] F. Smarandache, "A Unifying Field in Logics: Neutrosophic Logic," *Philosophy*, pp. 1-141, 1999.
- [35] J. E. Ricardo, N. B. Hernández, R. J. T. Vargas, A. V. T. Suntaxi, and F. N. O. Castro, "La perspectiva ambiental en el desarrollo local," *Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 2017.
- [36] M. Leyva-Vázquez, and F. Smarandache, *Computación neutrosófica mediante Sympy: Infinite Study*, 2018.
- [37] B. B. Fonseca, O. M. Cornelio, and I. P. Pupo, "Sistema de recomendaciones sobre la evaluación de proyectos de desarrollo de software," *Revista Cubana de Informática Médica*, vol. 13, no. 2, 2021.
- [38] B. B. Fonseca, O. M. Cornelio, and F. R. R. Marzo, "Tratamiento de la incertidumbre en la evaluación del desempeño de los Recursos Humanos de un proyecto basado en conjuntos borrosos," *Serie Científica de la Universidad de las Ciencias Informáticas*, vol. 13, no. 6, pp. 84-93, 2020.

- [39] M. L. Vázquez, and F. Smarandache, *Neutrosofía: Nuevos avances en el tratamiento de la incertidumbre*: Infinite Study, 2018.
- [40] H. Wang, F. Smarandache, R. Sunderraman, and Y. Q. Zhang, *Interval Neutrosophic Sets and Logic: Theory and Applications in Computing: Theory and Applications in Computing*: Hexis, 2005.
- [41] J. E. Ricardo, M. I. M. Villalva, Z. A. O. Padilla, and L. A. C. Hurtado, “Filosofía de la comunicación, complemento necesario en el aprendizaje de las Ciencias Sociales,” *Magazine de las Ciencias: Revista de Investigación e Innovación*, vol. 3, no. 2, pp. 39-52, 2018.
- [42] M. D. O. Rodríguez, C. A. M. León, C. D. N. Rivera, C. M. B. R. Cueva, and C. J. E. Ricardo, *HERRAMIENTAS Y BUENAS PRACTICAS DE APOYO A LA ESCRITURA DE TESIS Y ARTICULOS CIENTIFICOS*: Infinite Study, 2019.

**Recibido:** Mayo 25, 2022. **Aceptado:** Junio 14, 2022