



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRATIVAS  
CARRERA DE DERECHO**

**“El silencio administrativo negativo en el recurso de apelación y  
sus efectos”**

**Trabajo de Titulación para optar al título de Abogado**

**Autores:**

**Linda Michelle Bautista Quintana  
Anthony Venancio Tapuy Shiguango**

**Tutor:**

**Mgs. Alex Fabricio Lluquin Valdiviezo**

**Riobamba, Ecuador. 2023**

## DECLARATORIA DE AUTORÍA

Nosotros, Linda Michelle Bautista Quintarw con cédula de ciudadanía 0503169617, y Anthony Venancio Tapuy Shiguango con cédula de ciudadanía 1501051138, autores del trabajo de investigación titulado: "El silencio administrativo negativo en el recurso de apelación y sus efectos", certificamos que la producción, ideas, opiniones, criterios, contenidos y conclusiones expuestas son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Asimismo, cedemos a la Universidad Nacional de Chimborazo, en forma no exclusiva, los derechos para su uso, comunicación pública, distribución, divulgación y/o reproducción total o parcial, por medio físico o digital; en esta cesión se entiende que el cesionario no podrá obtener beneficios económicos. La posible reclamación de terceros respecto de los derechos de autor de la obra referida, serán de nuestra entera responsabilidad; librando a la Universidad Nacional de Chimborazo de posibles obligaciones.

En Riobamba, 11 de julio del 2023.



**Linda Michelle autista Quintana**  
**c.l: 0503169617**



**Anthon Venancio Tapuy Shiguango**  
**Cl: 1501051138**

## **DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR**

Quien suscribe, Mgs. Alex Fabricio Lluguin Valdiviezo, catedrático adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, por medio del presente documento certifico haber asesorado y revisado el desarrollo del trabajo de investigación titulado: “El silencio administrativo negativo en el recurso de apelación y sus efectos”, bajo la autoría de Linda Michelle Bautista Quintana y Anthony Venancio Tapuy Shiguango; por lo que se autoriza ejecutar los trámites legales para su sustentación.

Es todo cuanto informar en honor a la verdad; en Riobamba, a los 11 días del mes de julio del 2023.



Mgs. Alex Fabricio Lluguin Valdiviezo

**Tutor**

## CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

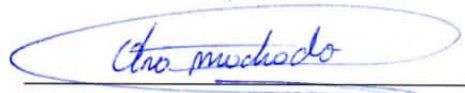
Quienes suscribimos, catedráticos designados Miembros del Tribunal de Grado para la evaluación del trabajo de investigación: "El silencio administrativo negativo en el recurso de apelación y sus efectos", por Linda Michelle Bautista Quintana con cédula de identidad número 0503169617, y, Anthony Venancio Tapuy Shiguango con cédula de identidad número 1501051138, bajo la tutoría de Mgs. Alex Fabricio Lluguin Valdiviezo; certificamos que recomendamos la APROBACIÓN de este con fines de titulación. Previamente se ha evaluado el trabajo de investigación y escuchada la sustentación por parte de su autor; no teniendo más nada que observar.

De conformidad a la normativa aplicable firmamos, en Riobamba a los 21 días del mes de julio del 2023.

Presidente del Tribunal de Grado  
Mgs. Edison Paul Barba Tamayo



Miembro del Tribunal de Grado  
Mgs. Ana Lucía Machado Ashqui



Miembro del Tribunal de Grado  
Mgs. Hillary Patricia Herrera Avilés





**Dirección  
Académica**  
VICERRECTORADO ACADÉMICO



## CERTIFICADO ANTIPLAGIO

Que, LINDA MICHELLE BAUTISTA QUINTANA con CC: 0503169617; y, ANTHONY VENANCIO TAPUY SHIGUANGO con CC: 1501051 138, estudiantes de la Carrera de Derecho, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas: han trabajado bajo mi tutoría el trabajo de investigación titulado "El silencio administrativo negativo en el recurso de apelación y sus efectos", cumple con el 5 %, de acuerdo al reporte del sistema Anti plagio URKUND, porcentaje aceptado de acuerdo a la reglamentación institucional, por consiguiente autorizo continuar con el proceso.

Riobamba, 24 de julio de 2023.



**Alex Fabricio Lluguin Valdiviezo**

**TUTOR (A)**

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo de investigación lo quiero dedicar de forma especial a mi padre Flavio y a mi mamá Rocío, quienes siempre han puesto su confianza en mí desde mis inicios como estudiante universitario y por brindarme su apoyo en todo momento, así como en darme las bases necesarias para estar firmes en el camino de Dios desde pequeño. Además, dedico este trabajo a mis hermanos Flavio, Melissa, Cesia, Fernando y Jamila que también con su apoyo me han dado los ánimos suficientes para seguir estudiando y por estar siempre conmigo en los momentos difíciles. Como no dedicar este trabajo a mis padrinos, mi tío Francisco y a mi tía Ana que siempre me han aconsejado en no rendirme. A pesar de que no está en este mundo, quiero dedicar este trabajo a mi abuelo Venancio que está en el cielo, que desde muy pequeño me inculcó buenos valores y enseñanzas que los aprendí con mucho cariño, sobre todo valores cristianos. Finalmente, quiero dedicar este trabajo al resto de mi familia y amigos que me han dado su apoyo de distintas formas por las cuales los agradezco de corazón. Dios me los bendiga hoy y siempre.

Anthony Tapuy Shiguango

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo de investigación para la obtención de mi título profesional de Abogada lo dedico en primer lugar a mi madre María Quintana la cual con su cariño me enseñó amar la educación y siempre a ser perseverante para así nunca darme por vencida hasta cumplir con cada uno de mis objetivos planteados en mi vida, sé que nuestra vida no fue fácil porque a pesar de que tuvo que emigrar a otro país nunca se olvidó de mí, y me brindo su amor y apoyo a pesar de la distancia. De igual manera quiero dedicar mi tesis a mi padre Rodrigo Bautista, por ser el mejor papá y siempre estar pendiente de mí, brindándome su amor, apoyo y compañía. Así como también por sentirse muy orgulloso por la profesional en que me estoy convirtiendo. Otra de las personas más importantes en mi vida es mi tía Norma Quintana y por ello le quiero dedicar mi trabajo porque siempre creyó en mí y en todo lo que era capaz de lograr, educándome con valores y principios. La presencia de los tres fue fundamental para lograr terminar mi carrera porque siempre me supieron guiar e inculcar que Dios es la base de todo para no perder mi camino, impulsándome cada día a ser mejor persona y que debía siempre enfocarme en mis estudios pues los mismo me servirían para progresar, sin ellos no hubiera podido convertirme en la mujer luchadora que a pesar de las adversidades sigue firme hasta cumplir una de las metas más importante en mi vida. De igual manera quiero dedicar este trabajo a mis hermanos Gabriel, Kamelya y Charlys por su cariño con el cual me demostraron que ellos siempre estuvieron conmigo motivándome a continuar con mis estudios. Por ultimo y no menos importante quiero dedicar mi tesis al amor de toda mi vida y muy pronto mi compañero de vida Franklin Chávez por haberme demostrado su gran amor y apoyo en el tiempo que me estuve preparando en la universidad y hasta ahora por siempre darme ánimos a continuar con mis estudios, siempre ha sido un buen amigo y novio, es por ello que se merece lo mejor de mí, espero Dios y la vida siempre nos acompañe para ir de la mano juntos y enfrentar todos los problemas y adversidad que se nos presenten.

Linda Bautista Quintana

## **AGRADECIMIENTO**

De forma especial, quiero agradecer primero a mi Dios todopoderoso por bendecirme y no desampararme en toda mi carrera universitaria, específicamente por darme la sabiduría e inteligencia, la salud y las fuerzas necesarias para culminar mis estudios sin ninguna novedad. De igual manera, agradezco a mi padre Flavio y a mi madre Rocío que con mucho esfuerzo me han dado todo lo necesario para finalizar mi carrera y por sobre todo ser los mejores padres que siempre me apoyan, al igual de los demás miembros de mi familia que me apoyan constantemente.

Además, quiero agradecer a la distinguida Universidad Nacional de Chimborazo por abrir las puertas a una persona que es de otra provincia, y que vino a esta prestigiosa universidad a cumplir sus metas; así también, a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas y mi querida carrera de Derecho. Asimismo, quiero agradecer a mi tutor Alex Lluquin Valdiviezo que me ha guiado con una correcta formación académica, que además de ser un buen docente, es un gran ser humano. De igual forma, agradezco a todos mis docentes que me han enseñado a lo largo de la carrera las buenas bases del mundo del derecho y en especial los buenos valores que debe tener una persona y un profesional del derecho.

También, agradezco a mi amiga Catleya por ser una gran amiga y por ser de las pocas personas que me apoyó a seguir esta prestigiosa carrera de Derecho desde un inicio; y finalmente, agradezco a mis grandes amigos Linda, Jhoann, Jenry, Daniela, Karem, Alisson, Katherin y Luis por brindarme su amistad. Gracias a cada uno de ustedes, Dios los bendiga.

Anthony Tapuy Shiguango



## **AGRADECIMIENTO**

En primer lugar, quiero agradecer a Dios por siempre llevarme por el camino del bien porque en los momentos más difíciles sé que él ha sido mi guía para continuar. Así como también agradecer a mis padres por siempre haberme sabido educar y apoyar no solo moralmente sino económicamente haber invertido en mí para poder salir adelante, porque hoy tengo claro en mi mente que la mejor herencia que un padre o madre le puede dejar a un hijo es la educación como algún día me dijo una mujer que admiro y quiero mucho como es mi Tía, su presencia en mi vida fue fundamental para establecer que era lo que quería para mi vida porque siempre me supo guiar y ahora entiendo que lo único que siempre quiso fue que me convirtiera en una mujer de bien y lo logro muchas gracias. Así como también quiero agradecer a la Universidad Nacional del Chimborazo por haberme permitido la oportunidad de educarme para poder así convertirme en una profesional. Es importante mencionar a mi querida Facultad de Ciencias Políticas específicamente de la Carrera de Derecho como también a sus profesionales por haberme impartido sus conocimientos y bases en las aulas de clases durante estos casi cinco años para continuar con mi carrera en la vida de Profesional.

Un agradecimiento especial a mi tutor de tesis el Dr. Alex Lluquin, por haber sido un excelente docente y haberme apoyado especialmente en esta etapa de mi vida, así como también al Dr. Orlando Granizo, Dr. Vinicio Mejía, Dra. Carolina Montenegro y Dr. Carlos Herrera docentes de los cuales siempre tengo muy gratos recuerdos y nunca olvido sus enseñanzas no solo con respecto a la educación sino los valores que siempre me inculcaron los cuales son muy importantes en la vida profesional como también son fundamentales en la vida de las personas.

Quiero dar las gracias a mis pocos amigos leales y sinceros que pude hacer en la universidad como son Anthony, Jhoann, Luis, Daniela, Gabriela y Jenrry por haber sido siempre mi compañía en la universidad y por siempre apoyarme con sus palabras de que continúe saliendo adelante en mi carrera profesional de verdad muchas gracias amigos, por tanto.

Linda Bautista Quintana

# ÍNDICE GENERAL

DECLARATORIA DE AUTORÍA

DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR

CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

CERTIFICADO ANTIPLAGIO

DEDICATORIA

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

AGRADECIMIENTO

RESUMEN

ABSTRACT

<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>16</b>
<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1. Planteamiento del problema .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2. Objetivo General.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3. Objetivos Específicos .....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO. ....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. Estado del arte .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2. UNIDAD I. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR. ....</b>	<b>20</b>
2.2.1. Derecho de petición. ....	20

2.2.2. Silencio administrativo .....	24
2.2.3. Configuración del silencio administrativo.....	27
2.2.4. Tipos de silencio administrativo.....	30
<b>2.3. UNIDAD II. RECURSO DE APELACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.</b> .....	<b>32</b>
2.3.1.El debido proceso en los procedimientos administrativos.....	32
2.3.3. Recurso de apelación.....	38
<b>2.4. UNIDAD III. EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>42</b>
2.4.1. Efectos del silencio administrativo positivo.....	42
2.4.2. Efectos del silencio administrativo negativo.....	44
2.4.3. Negativa tácita en el recurso de apelación.....	46
2.4.4. Dimensiones del silencio administrativo negativo en el recurso de apelación.....	46
<b>CAPÍTULO III. METODOLOGIA.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1. Tipo de Investigación.....</b>	<b>48</b>
<b>3.2. Diseño de Investigación.....</b>	<b>48</b>
<b>3.3. Técnicas de recolección de Datos.....</b>	<b>48</b>
<b>3.4. Población de estudio y tamaño de muestra.....</b>	<b>48</b>
<b>3.5. Hipótesis.....</b>	<b>49</b>
<b>3.6. Métodos de análisis, y procesamiento de datos.....</b>	<b>49</b>
<b>CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....</b>	<b>50</b>
<b>Discusión de resultados .....</b>	<b>68</b>
<b>CAPÍTULO V. ....</b>	<b>70</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>70</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>72</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>73</b>

## ÍNDICE DE TABLAS.

<b>Tabla 1 Principios básicos del debido proceso.....</b>	<b>34</b>
<b>Tabla 2 Entrevista 1 .....</b>	<b>51</b>
<b>Tabla 3 Entrevista 2 .....</b>	<b>52</b>
<b>Tabla 4 Entrevista 3 .....</b>	<b>54</b>
<b>Tabla 5 Entrevista 4 .....</b>	<b>56</b>
<b>Tabla 6 Entrevista 5 .....</b>	<b>58</b>
<b>Tabla 7 Entrevista 6 .....</b>	<b>59</b>
<b>Tabla 8 Entrevista 7 .....</b>	<b>62</b>
<b>Tabla 9 Entrevista 8 .....</b>	<b>63</b>
<b>Tabla 10 Entrevista 9 .....</b>	<b>64</b>
<b>Tabla 11 Resumen de resultados.....</b>	<b>66</b>

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

<b>FIGURA 1: EXIGENCIAS Y LIMITACIONES QUE SE VINCULAN AL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN.</b> .....	22
<b>FIGURA 2: ELEMENTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.</b> .....	27
<b>FIGURA 3: CAUSALES DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.</b> .....	29
<b>FIGURA 4: MODALIDADES DEL DEBIDO PROCESO.</b> .....	33
<b>FIGURA 5: PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN.</b> .....	39
<b>FIGURA 6: SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.</b> .....	41
<b>FIGURA 7: EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO.</b> .....	45
<b>FIGURA 8: DIMENSIONES DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO.</b> .....	47
<b>FIGURA 9: INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS</b> .....	68

## RESUMEN

En la legislación ecuatoriana, el COA instrumenta el silencio administrativo positivo cuando un ciudadano presenta una petición, y ésta no tiene respuesta en el tiempo que determina la ley. Sin embargo, dentro del procedimiento administrativo, en el recurso de apelación se configura el silencio administrativo negativo, tanto al incumplimiento del plazo en la resolución del recurso como en el incumplimiento del término cuando se presente la suspensión del acto administrativo. En el transcurso de la presente investigación de enfoque cualitativo, se identificó que varios profesionales del Derecho coincidieron en establecer que son distintos los derechos vulnerados debido a la negativa tácita en el recurso de apelación como lo son de manera general el debido proceso, y el objetivo fue en identificar si la negativa tácita en el recurso de apelación vulnera los derechos del solicitante. La investigación es de diseño no experimental, y los métodos aplicados se basan en el método inductivo, método jurídico doctrinal, jurídico analítico y jurídico descriptivo. Como resultado, se evidencio que la configuración del silencio administrativo negativo en la legislación ecuatoriana (COA), a partir de las negativas tacitas. De igual manera, se determinó que, al configurarse el silencio administrativo negativo, genera una violación a las garantías básicas del derecho al debido proceso, en el que se generan varios efectos, entre las cuales le viabiliza al peticionario acudir al contencioso administrativo, vulnera la seguridad jurídica, así como, le ubica en un nivel de subordinación al administrado.

**Palabras claves:** Silencio Administrativo, Administración Pública, Derecho Administrativo, Acto Presunto, Efecto Jurídico.

## **ABSTRACT**

In the Ecuadorian legislation, the Organic Administrative Code (COA) imposes a constructive administrative pause if a citizen submits a petition, and it is unanswered within the legal timeframe. But within the administrative process, when an appeal is made, the administrative silence is configured as being negative, both for missing the deadline for the resolution of the appeal and for missing the deadline when the suspension of the administrative act is presented. In the course of the current quantitative investigation, it was discovered that several legal professionals agreed that the rights that are particularly vulnerable because of a negative ruling in an appeals process are distinct from those that are generally vulnerable, and the objective was to identify whether the tacit refusal in the appeal violates the rights of the applicant. The research is nonexperimental in design, and the methodologies used are based on the inductive, doctrinal, analytic, and descriptive legal methodologies. As a result, it was evidenced that the configuration of the negative administrative silence in the Ecuadorian legislation (COA), from the tacit refusals. In a similar vein, it was determined that creating an administrative silence that is detrimental results in a violation of the fundamental rights to due process, which has several consequences, including the weakening of the ability of the petitioner to challenge administrative decisions, a risk to their legal security, and subordination to the administration.

Keywords: Administrative Silence, Public Administration, Administrative Law, Presumptive Act, Legal Effect.

**Reviewed by:**



**Mg. Mishell Salao Espinoza ENGLISH**

**PROFESSOR**

**c.c. 0650151566**

## **CAPÍTULO I.**

### **INTRODUCCION**

En la legislación ecuatoriana, uno de los problemas que se analizó con este estudio tiene que ver con la negativa tácita o silencio administrativo negativo en el recurso de apelación, debido a que el Código Orgánico Administrativo (COA en adelante), determina en su artículo 207 que el silencio administrativo ecuatoriano es positivo. No obstante, dicha norma de alguna manera establece el alcance correspondiente de la figura jurídica del silencio administrativo negativo en el recurso de apelación al no existir respuesta alguna tanto en la resolución del recurso, así como en la petición de suspensión del acto administrativo.

En el COA, en el Libro Segundo, título IV, capítulo segundo, que hace referencia al recurso de apelación, dispone que el órgano competente para resolver el recurso dispondrá de un mes plazo para resolver. Sin embargo, no se contempla ningún efecto que se configuraría ante la falta de resolución por parte de la administración pública dentro del tiempo establecido, aunque, mediante esta investigación se ha logrado obtener resultados que evidencian que existe una negativa tácita o silencio administrativo negativo.

Por otra parte, cuando el administrado presenta el pedido de suspensión del acto administrativo en el término de tres días, la administración pública deberá resolverlo en un término igual. Además, se determina que, si la administración pública no emite resolución alguna, se entenderá como negativa tácita, es decir, se configura el silencio administrativo negativo.

Por tanto, una vez que se configura el silencio administrativo negativo en el recurso de apelación se ha constatado que existe vulneración de derechos al debido proceso y específicamente el derecho de petición, la seguridad jurídica, la garantía de motivación y el derecho a recurrir. En este sentido, los efectos del silencio administrativo negativo que se obtuvieron en la presente investigación hacen referencia a que el administrado tiene la posibilidad de acudir al contencioso administrativo, así como en generar la vulneración de la seguridad jurídica y en dejar al administrado en un nivel de subordinación.

El propósito de la presente investigación tiene como fin analizar mediante un estudio jurídico-doctrinario la configuración del silencio administrativo negativo en el Ecuador y sus efectos en el recurso de apelación. Por tal motivo, se realizó la identificación mediante un análisis jurídico- doctrinario; así como, en identificar la naturaleza y configuración del silencio administrativo en el Ecuador, distinguir el alcance y efectividad



del recurso de apelación en el procedimiento administrativo, y, diferenciar los efectos del silencio administrativo en el recurso de apelación en el procedimiento administrativo.

Tomando en consideración que, para la obtención de información y resultados, se realizó entrevistas a los funcionarios de distintas instituciones públicas de Riobamba y a jueces de lo contencioso administrativo con la finalidad de estudiar la figura jurídica del silencio administrativo negativo en el recurso de apelación en la legislación ecuatoriana.

### **1.1.Planteamiento del problema**

En la legislación ecuatoriana, el artículo 66 numeral 23 de la norma suprema dispone: “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.”(Constitución de la República del Ecuador [C.R.E.] 2008, art. 66).

En este sentido, el derecho va más allá de la posibilidad de dirigirse con las autoridades y las obliga a responder de manera expedita, fáctica y acorde a la ley. Los problemas se suscitan cuando el administrado presenta el recurso de apelación y no obtiene respuesta alguna, dando como resultado la negación de la interposición del recurso, es así como no llega a delimitar si la respuesta es aceptada o negada como tal.

Tomando en consideración que, el silencio administrativo, se configura como el resultado de la inactividad administrativa en la toma de decisiones de las peticiones o solicitudes de los administrados. De tal manera que, actualmente en base al artículo 207 inciso segundo de la norma administrativa ecuatoriana determina: “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.” (Código Orgánico Administrativo, 2022, p. 41). Además, la omisión de esa conducta por parte de la administración pública al momento de ejercer su competencia y expresar su voluntad en el tiempo que de forma legal o reglamentaria se le impone, amplía un periodo de incertidumbre en la resolución de los reclamos, pedidos o solicitudes de los administrados que los perjudica en sus intereses.

No obstante, el recurso de apelación en el procedimiento administrativo sufre de alguna manera una negativa tácita tanto en el incumplimiento de su resolución, así como cuando se incumple o no se emite la resolución expresa en el pedido de suspensión del acto administrativo. En este sentido, si la norma administrativa determina que el silencio administrativo sea positivo, entonces, por qué se configura o se da esta naturaleza del

silencio administrativo negativo; de tal manera que, esto constituye una violación al derecho de petición del administrado, así como en vulnerar el principio de doble conforme.

Es decir, que a futuro esta problemática presentada podría seguir suscitándose con normalidad en varias instituciones públicas del Ecuador; así como, en que se sigan vulnerando los derechos del administrado por la negligencia o descuido por parte de la administración pública, que además, evidenciaría que no cumplen con su finalidad, la cual es que la administración pública constituye un servicio a la colectividad acorde a los principios de eficiencia, eficacia, entre otros tal como determina la norma suprema. Por tal motivo, la finalidad de este proyecto de investigación es generar una opinión crítica en base a derecho y una alternativa para que en las instituciones públicas cumplan con su deber de servir a la ciudadanía con un enfoque pro administrado.

### **1.2.Objetivo General**

Analizar a través de un estudio jurídico-doctrinal los efectos del silencio administrativo negativo en el recurso de apelación, a fin de determinar el alcance legal en el procedimiento administrativo.

### **1.3.Objetivos Específicos**

- Identificar la naturaleza y configuración del silencio administrativo en el Ecuador.
- Distinguir el alcance y efectividad del recurso de apelación en el procedimiento administrativo.
- Diferenciar los efectos del silencio administrativo en el recurso de apelación en el procedimiento administrativo.

## CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.

### 2.1. Estado del arte

Respecto del tema: “El silencio administrativo negativo en el recurso de apelación y sus efectos.”, se han obtenido las siguientes conclusiones más relevantes:

Farid Villacís de la Cueva, en el año 2019, en su artículo publicado en la revista Ruptura de la Asociación Escuela de Derecho PUCE, titulado: “El silencio administrativo y sus implicaciones en el Ecuador ¿Garantiza derechos?”, señala que, “la inexistencia de respuesta por parte de la administración pública cuando acude el ciudadano a ejercer el derecho de petición no solo acarrea la vulneración al derecho mismo de petición, además se vulneraría el derecho al debido proceso”(Villacís de la Cueva, 2019, p. 155).

Laines Bravo et al., (2019), en su artículo publicado en la Revista Sarance N° 43, titulado: “Innovaciones del silencio administrativo en el Ecuador”, concluyen que no importa si el silencio administrativo sea positivo o negativo, debido a que la figura jurídica del silencio administrativo se fundamenta siempre en el derecho constitucional de petición, así como, que se encuentra implicado en la consolidación como derecho propio.

Andrés Sebastián Moreta Neira, en el año 2020, en su libro titulado: “El Silencio Administrativo en el COA”, determina que el silencio administrativo negativo o también denominado negativa tácita, “surgió como un remedio frente a la eterna inseguridad o desprotección de los administrados de no poder acudir al órgano jurisdiccional ante la ausencia de respuesta expresa de la Administración Pública.” (Moreta, 2020, p.15)

Además, Alvarado & Pérez (2021), publicaron un artículo en la revista Sociedad & Tecnología, titulado: “Ejecución del acto presunto por silencio administrativo según la legislación y la jurisprudencia Ecuatoriana”, concluye el mismo señalando que el silencio administrativo negativo tiene efectos procesales significativos, esto debido a que su fin es autorizar actos de terminación de un proceso de manera ficticia, los cuales pueden ser apelados en el respectivo control de legalidad ante el Tribunal Administrativo.

Andrade et al.(2022) publicaron un artículo en la revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, titulado: “El silencio administrativo y la vulneración del derecho constitucional de petición”, concluye el mismo señalando que el derecho de petición está tipificado legalmente en la norma suprema ecuatoriana, sin embargo las diferentes instituciones públicas no han cumplido a cabalidad con lo establecido en la constitución, esto debido a que no brindan respuestas razonables a los requerimientos por

los ciudadanos en los plazos establecidos, lo que genera que una persona no pueda ejercer su derecho de petición, y es ahí cuando se efectúa el silencio administrativo lo que sería una forma de violación de su derecho constitucional.

(Cevallos et al., 2018), publicaron un artículo en la revista Eumednet, titulado: “El silencio administrativo positivo en la legislación Ecuatoriana”, concluye el mismo señalando que el origen del Silencio Administrativo inicio como un derecho propio del administrado el cual se produce debido a la falta de respuesta por parte de los poderes públicos a los requerimientos solicitudes o reclamos que hace un ciudadano, se entiende así que la falta de pronunciamiento de la administración daría tanto efectos positivos como también negativos.

Según establece el autor Lluquin (2022) debe entenderse que si bien el derecho básico de petición no se cumple con el silencio administrativo negativo, esta figura legal es suficiente prueba del desconocimiento que tienen las personas con respecto al derecho con el cual cuentan.

Finalmente, los autores Vélez & Torres (2022) establecen que la falta de pronunciamiento por parte de un funcionario que forma parte de una institución pública, a la hora de interponer un recurso de apelación o extraordinario de revisión en vía administrativa, genera la desestimación lo que se encuentra establecido en el Código Orgánico Administrativo, afectando de forma directamente al administrado, causando un gran problema jurídico.

## **2.2. UNIDAD I. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR.**

### **2.2.1. Derecho de petición.**

El derecho de petición es considerado como un derecho fundamental que tiene todo ecuatoriano, tal como lo reconoce la Constitución del 2008 en su artículo 66 numeral 23. De tal manera, Ruiz (2020) establece que el derecho de petición es un instrumento necesario para la participación de carácter democrática, en la cual brinda a los ciudadanos la oportunidad de intervenir en las decisiones de autoridades públicas. Prácticamente, este derecho permite a los ecuatorianos dirigir solicitudes y peticiones ante las autoridades administrativas públicas, con el fin de obtener información que se requiera, así como al acceso a servicios públicos, y en general, para hacer valer sus derechos como ciudadanos.

La Corte Constitucional (2020), en la Sentencia No. 141-14-EP/20, establece que el derecho de petición se configura en el deber de las autoridades de responder con debida prontitud y oportunidad a las solicitudes planteadas por los ciudadanos, estableciendo las

respuestas del fondo del asunto, siendo concisas, claras y estrechamente relacionadas con lo que se requiere.

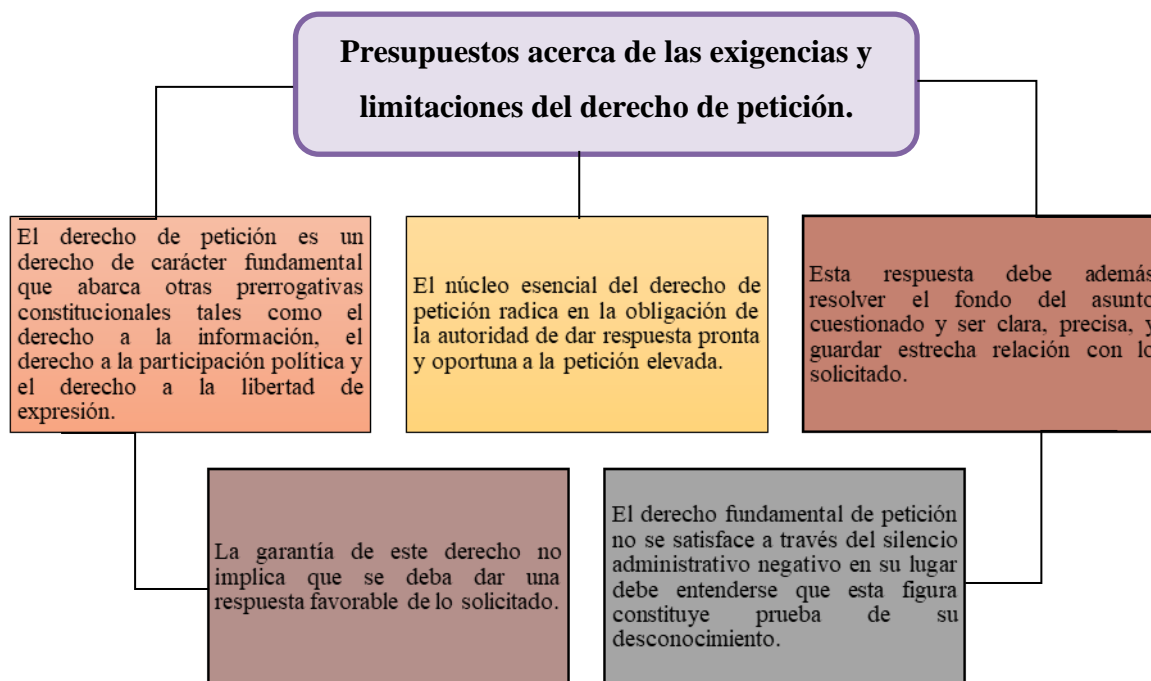
Al analizar la definición del derecho de petición, se entiende que los ciudadanos pueden dirigirse a las autoridades para obtener respuestas sobre ciertos puntos y permanecer en su decisión como tal, aunque no exista la obligación de acudir. La respuesta que esa persona debe recibir de la entidad pública por el hecho de acudir por sus propios intereses debe ser oportuna, clara y debidamente motivada.

Cabe señalar que, Villacís de la Cueva (2019) determina que en el marco de la tutela legal, no se trata de una cuestión de privilegio, lo que implica una posible decisión favorable. No obstante, también abarcaría una respuesta negativa, dependiendo del caso, por parte de la administración a petición de los ciudadanos. Este derecho incluye la capacidad de responder a su solicitud de manera oportuna, sin perjuicio de cualquier reacción negativa a la propuesta del denunciante. Es decir, una respuesta oportuna y razonable, garantizada dentro de un plazo razonable, es esencial para que se ejerza este derecho.

De igual manera, en la sentencia No. T-920 del 18 de septiembre del 2008, expedida por la Corte Constitucional de Colombia, ha determinado un conjunto de exigencias que son necesarios que se observen para satisfacer el núcleo esencial del derecho de petición como se lo detalla de la siguiente manera:

**Figura 1:**

*Exigencias y limitaciones que se vinculan al ejercicio del derecho de petición.*



**Nota:** vinculan el ejercicio del derecho de petición.

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Sentencia No. T-920, Corte Constitucional de Colombia.

Presupuestos que

Es menester detallar que, el derecho de petición va más allá del hecho de que los ciudadanos tengan derecho o la facultad de formular peticiones por cualquier motivo, la esencia del derecho de petición es que dichas peticiones sean debidamente contestadas, y la esencia del derecho de petición en cualquiera de sus formas es la prontitud de la solicitud formulada, así como en obtener una decisión acorde a lo que requirió en conformidad con la ley.

Independientemente de que la respuesta o resolución a la solicitud sea negativa, el solicitante deberá recibir una respuesta en un plazo breve o, en su caso, en un plazo determinado. Por lo tanto, el derecho a la petición abarca el deber intrínseco de una autoridad competente en recibir los requerimientos de los administrados, para en lo posterior, en emitir su respuesta de forma razonada.

Además, en el COA se encuentran establecidos los requisitos básicos para la realización de una petición ante la administración pública. La identificación del peticionario corresponde un requisito necesario para conocer quien dirige la petición con

sus datos personales, en la que se debe tomar en cuenta que en el art. 66 numeral 23 de la constitución ecuatoriana, determina que no se dará trámite a una petición a nombre del pueblo ecuatoriano.

De igual manera, los hechos deben ser enunciados de forma concreta en la petición o solicitud que se realice ante la autoridad administrativa. Tomando en cuenta que, los errores u omisiones de derecho, en base a lo que dispone el COA, serán subsanados por la administración pública. Con respecto a las pruebas, es importante señalar que la misma será asistida por la persona interesada cuando realice su primera comparecencia.

Asimismo, la pretensión dentro de la petición es necesario que sea conciso, debido a que, con esto la administración pública conocerá de manera concreta la intención del interesado; así como, el tipo de procedimiento a aplicar. Además, es importante señalar el lugar para las notificaciones, puesto que es un requisito primordial acorde lo determina la norma administrativa. No obstante, el art. 138 del COA, señala que si no se consigna un lugar para las notificaciones, es causa necesaria para negarse a recibir el escrito.

Como característica fundamental, el derecho de petición solamente está garantizado a los ciudadanos ante a las autoridades que ostentan una dignidad dentro del sector público, y no a entre entidades públicas. De tal manera que, los órganos de la administración pública deben cumplir lo que determina la ley para garantizar el máximo ejercicio de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, este análisis que se enfoca al derecho de petición, la importancia de otorgar una respuesta oportuna y eficaz dentro del término establecido en la ley creará seguridad jurídica y confianza por parte de los administrados ante los órganos estatales.

Con respecto a la naturaleza del derecho de petición, Uchuary (2020) establece que la misma se basa en la contestación; el problema surge de la inacción del componente administrativo competente para realizar las actividades administrativas, y esta irregularidad conduce al silencio administrativo. El derecho de petición se encuentra inmiscuido de garantías constitucionales y legales; la manifestación expresada por el ciudadano que necesita ser escuchado por el Estado, se ve vulnerada cuando la administración pública no da respuesta alguna con relación a su petición.

El derecho de petición es la base para la protección y garantía de los ciudadanos, a través del cual los administrados pueden exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado y exigir la protección de sus derechos, los cuales están garantizados por la constitución. Este derecho no debe confundirse con el contenido de lo que se pide, así

también con la respuesta de la administración pública, que son dos cosas completamente distintas. Por lo tanto, si las autoridades responden al peticionario en tiempo y forma, este derecho no debe considerarse vulnerado, aunque la respuesta sea negativa.

De igual manera, Villamil (2020) considera que en cuanto al ejercicio del derecho de petición, es deber del Estado velar que las autoridades de las distintas instituciones públicas no descuiden el acceso a la información pública mediante la formulación de las peticiones hechas por los ciudadanos, las cuales deberán ser estrictamente observadas para el cumplimiento del Estado acorde lo determina la constitución.

El propósito del derecho de petición en Ecuador es permitir a los ciudadanos presenten solicitudes, peticiones y quejas ante las autoridades del Estado, con el objeto de obtener una respuesta o solución motivada acorde a los requerimientos de los ciudadanos. El derecho de petición es un derecho fundamental que forma parte de los derechos inherentes de la persona humana y posee suma importancia en el ámbito de la participación ciudadana.

Es así como, el derecho de petición en los procedimientos administrativos es considerado como una herramienta esencial para garantizar la protección de los derechos e intereses de los administrados frente a la administración pública, y su cumplimiento efectivo es clave para una correcta transparencia y eficiencia de la gestión administrativa. En síntesis, la petición de un ciudadano debe estar acorde a la ley y sin pedir actuaciones o requerimientos imposibles para la administración pública. Del mismo modo, la autoridad debe cumplir en base a lo que dispone la constitución y la ley, emitir una respuesta motivada de la petición.

### **2.2.2. Silencio administrativo**

En la legislación ecuatoriana, el silencio administrativo tiene su origen cuando se emite la Ley de Modernización del Estado el 31 de diciembre del año 1993 en donde, según el artículo 28 que hace referencia al derecho de petición se determinaba que toda pedido o solicitud ante una autoridad pública deberá ser resuelto en un término máximo de quince días, en el que se contaban a partir de la fecha de su presentación, a excepción que una norma legal expresamente señale otro diferente.

El silencio administrativo se encuentra sustentado en el derecho de petición, el cual permite a los ciudadanos solicitar información o realizar peticiones a las autoridades administrativas. En caso de que la autoridad no responda en el tiempo que la ley lo



establece, se considera que ha habido un silencio administrativo. En el art. 207 del COA expedido en el año 2017, se establece el silencio administrativo cuando el ciudadano presenta una petición ante la administración pública, y que dicha petición debe ser resuelta en el término de treinta días, caso contrario, una vez vencido ese tiempo, se genera la figura del silencio administrativo.

Prácticamente, el silencio administrativo se produce cuando los ciudadanos hacen peticiones ante la administración pública en espera de su debida resolución. Tomando en cuenta que, las autoridades que reciben la solicitud no darían respuesta a la solicitud ni emitirían una notificación con relación a la resolución, con el fin de evitar un trámite legal. De tal manera que, con el objeto de imposibilitar que la administración pública no asuma la responsabilidad legal que se le impone en base a la no respuesta oportuna de la petición, nace el silencio administrativo como un instrumento jurídico para hacer efectivo el derecho de petición en contra de la inoperancia de la administración pública.

La aplicabilidad del silencio administrativo con el COA crea mayor celeridad, economía, eficiencia y eficacia jurídica. Esta figura se origina en virtud de la necesidad por parte de los ciudadanos de tener una respuesta a sus petitorios que no recibían respuesta alguna o en el mejor de los casos tenían una tardía respuesta por parte de la administración pública quedando en indefensión dichas peticiones. Cabe acotar que, al existir un respaldo administrativo, los administrados contemplan como tal un derecho adquirido que en parte imposibilita la vulneración de sus derechos.

De igual manera, Uchuay (2020) establece que el silencio administrativo existe a causa de que la administración pública no ha tomado una decisión o no ha generado una actuación administrativa con respecto a las peticiones formuladas por los ciudadanos dentro del plazo legalmente establecido.

Además, los órganos administrativos deben garantizar el máximo ejercicio de los derechos de los ciudadanos; la importancia de emitir respuestas oportunas dentro del tiempo establecido por la ley generará seguridad jurídica por parte de los administrados a la administración pública, así como en crear confianza.

Por falta de respuesta, el legislador consideró procedente el silencio administrativo, que es la figura jurídica que se aplica cuando la administración se abstiene de emitir un pronunciamiento ante las peticiones de los ciudadanos, dicha figura jurídica da cierta seguridad al solicitante. Sin embargo, de no recibir respuesta por escrito de las autoridades estatales, el silencio tendrá efectos jurídicos.

Por naturaleza, el silencio administrativo es una aceptación o negativa tácita que nace por virtud del derecho, concediendo por estar establecido en la ley al particular lo solicitado, y cuyo reconocimiento no precisa de un pronunciamiento por parte de la administración. Para Alcívar (2019), el silencio administrativo es una ficción de carácter legal, debido a que no se presume que la administración pública se ha pronunciado, sino que se sabe de forma fehaciente que se ha abstenido de hacerlo, lo cual genera un acto administrativo presunto ya sea con efectos positivo o negativo.

También, el silencio administrativo es una ficción por lo que parte de un hecho cierto, que es el incumplimiento de la administración pública de un deber de resolver ante una petición o solicitud de un ciudadano. Lo que acontece es que se finge que la resolución ha sido dictada en sentido favorable o desestimatorio de la pretensión, según sea el caso, que la administración pública ha cumplido su obligación de resolver y que el procedimiento ha finalizado.

De la misma forma, el silencio administrativo es una garantía entre la administración y el administrado, un derecho administrativo necesario que permite que la atención, el trámite y la resolución llegue a ser una realidad para el peticionario, y, además, es una iniciativa que puede tomarla o no el ciudadano, pero en ningún momento el silencio administrativo es una opción de la misma administración pública, es decir que la autoridad no tiene la opción de escoger entre responder y no hacerlo, debido a que el ente público siempre está en la obligación acorde a la ley de emitir una resolución.

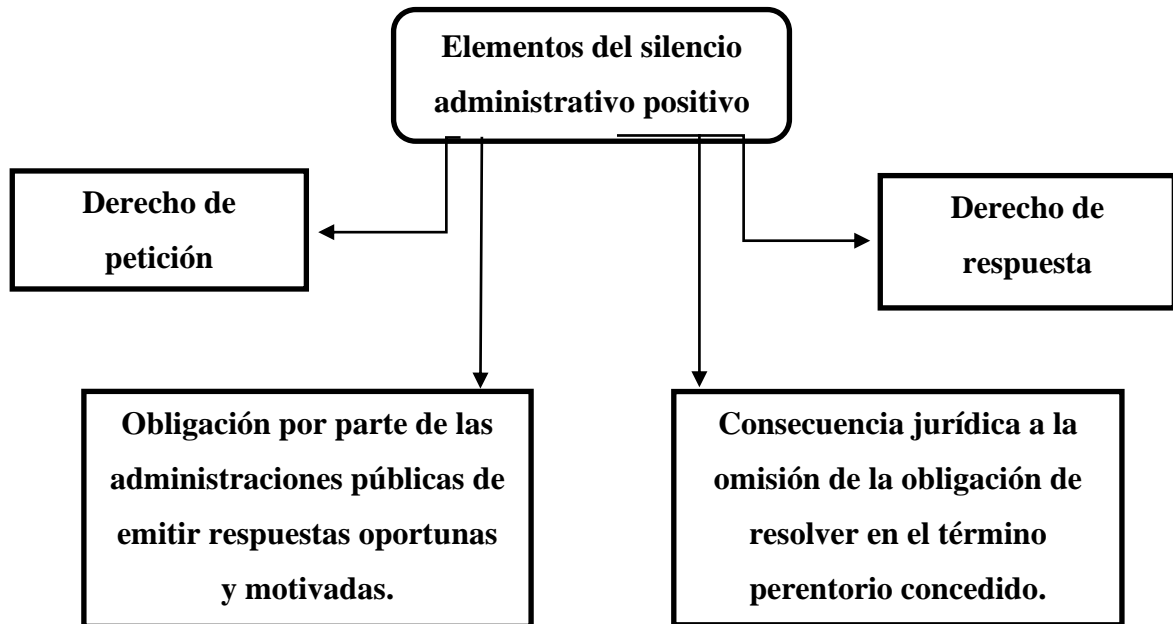
El fundamento del silencio administrativo se ha constituido en base a los principios del Estado de Derecho y el principio de legalidad. En lo que respecta al principio del Estado de Derecho, se basa en que toda actuación de un funcionario público debe estar sujeta a la norma constitucional; y, del mismo modo se encuentra el principio de legalidad o principio de constitucionalidad que establece que, en derecho público, toda institución o funcionario público deberá hacer únicamente lo que la constitución o la ley lo permiten, puesto que, lo que no está expresamente permitido por dichas normas se entenderá prohibido.

Es decir, el silencio administrativo tiene como fundamento evadir la arbitrariedad de los funcionarios públicos y la injusticia que se origina con la abstención de la administración al no resolver la petición o reclamo.

Finalmente, se establece que el silencio administrativo positivo contiene en forma tácita cuatro elementos como se los detallan a continuación:

**Figura 2:**

*Elementos del silencio administrativo positivo.*



**Nota:** Elementos del silencio administrativo positivo.

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Ejecución del acto presunto por silencio administrativo según la legislación y la jurisprudencia ecuatoriana.

### **2.2.3. Configuración del silencio administrativo.**

El silencio administrativo tiene su origen en España, a partir del año de 1845 en la jurisdicción contencioso-administrativa que radicaba en el Consejo Real y debido a esto se dispuso la creación de una legislación específica. Cabe acotar que Aguado (1997) describe que dicho cuerpo normativo no estableció expresamente la naturaleza de esta jurisdicción, así como tampoco estableció una solución ante la falta de respuesta administrativa, es debido a ello que durante los primeros años de vigencia de dicha normativa se vio la necesidad de crear normas para establecer la operacionalidad del silencio administrativo. Es así como en esa época el silencio administrativo no se activaba con la finalidad de garantizar los derechos individuales o personales, sino más bien para mantener una organización fiscal dentro del Estado, evitando así se realicen quejas o reclamos en sede contenciosa-administrativa.

La figura jurídica del silencio administrativo aparece en la legislación ecuatoriana en el año de 1993 establecida en la ley de Modernización, que fue derogada al entrar en

vigor el código administrativo en julio del 2018, se estableció en el silencio administrativo como una de las formas de terminación del proceso administrativo. Laines Bravo et al. (2019) describen que el silencio administrativo tiene como objeto evitar la vulneración de un derecho en concreto como es el caso del derecho de petición o en su lugar permitir que dicho derecho se ejerza de forma efectiva, esto debido a que es un derecho constitucional reconocido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el silencio administrativo tiene como resultado directo la legítima respuesta debidamente motivada administrativamente.

Es necesario mencionar que, el derecho de petición se ejerce cuando un ciudadano decide acercarse a la administración pública, con la finalidad de realizar una solicitud o reclamo ante esta siempre y cuando esta se encuentre fundamentada en derecho, para que así se dé seguimiento a la misma de forma objetiva con la única finalidad de obtener una respuesta motivada o voluntaria por parte de la administración que se establece mediante una resolución.

Sin embargo, Laines Bravo et al. (2019) señalan que, si no hay respuesta de su parte dentro del plazo prescrito, la ley le da al peticionario la oportunidad de buscar una respuesta a través del silencio administrativo, figura legal que puede dar efectos positivos o negativos es decir aceptando la petición o desestimándola, dicha figura legal se creó para brindar una mayor seguridad jurídica al administrado esta figura legal se puede interponer en vía administrativa o judicial.

Es por ello por lo que, el autor Moreta (2020) establece que el silencio administrativo significa que la administración pública se manifestó mediante una respuesta favorable o desfavorable a la solicitud del interesado. Aunque la voluntad de la administración no está escrita, es una ficción establecida por la ley.

La administración pública según Laines Bravo et al. (2019) es aquel órgano regulador esencial y proveedora de orden de la sociedad, ya que regula al sector administrativo, manteniendo una conexión directa entre funcionarios de las instituciones públicas, la ciudadanía y el Estado, con el objetivo de satisfacer los intereses del pueblo ya sea de forma individual o colectiva.

Asimismo, es visto como el ejecutor o facilitador de los fines que persigue el Estado, la administración pública es encargada de generar un acto administrativo el cual se efectúa de la siguiente manera en primer lugar una solicitud la cual debe estar fundamentada en derecho que es realizada por el peticionario o administrado, ingresa a una

institución pública, y esta tiene la potestad legal de ya sea otorgar o negar derechos, así como también generar obligaciones.

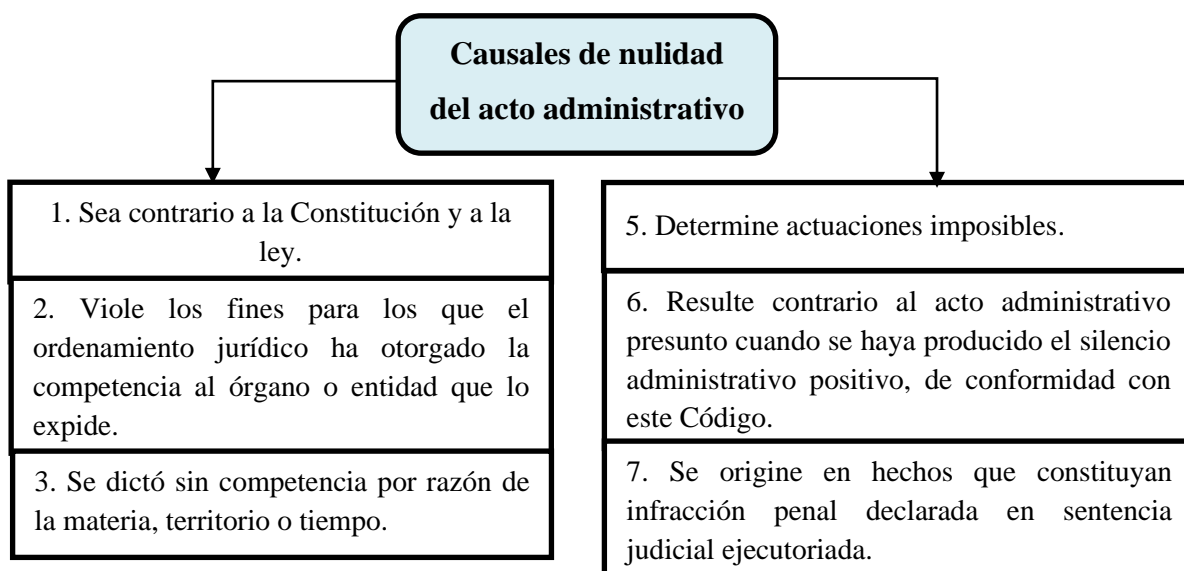
Es necesario acotar que en la Revista de ciencias económicas, jurídicas y administrativas Kairós de la Universidad Nacional de Chimborazo, Barba (2021) establece que la administración pública cuenta con dos características la primera hace referencia a la potestad legal con la que cuenta la administración para que pueda ejecutar sus facultades lo cual está relacionada con el derecho para realizar cada uno de sus actividades que son consideradas como legítimas, y por otro lado, la segunda característica tiene que ver con la indagación del bienestar para la ciudadanía haciendo énfasis con los derechos fundamentales del ser humano y bienestar del mismo basada esto en la necesidad del buen proceder de los órganos reguladores del Estado.

De igual manera, es menester mencionar que, según Laines Bravo et al. (2019) la administración tiene la obligación por mandato legal de dar una respuesta motivada a dicha petición mediante una resolución, pero en el caso de no ser así se efectúa el silencio administrativo que es considerado como acto administrativo presunto esto debido a la omisión que comete la administración pública al no realizar una obligación que mediante la norma es exigible a ejecutarse. El silencio administrativo no se efectuará solo en el caso de que el acto administrativo presunto incurra en algunas de las causales de nulidad del acto administrativo.

Las causales de nulidad del acto administrativo se encuentran establecidas en el COA, específicamente en su artículo 105, menciona lo siguiente que es nulo el acto administrativo que:

**Figura 3:**

*Causales de nulidad del acto administrativo.*



4. Se dicto fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado.

8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración.

**Nota:** Causales de nulidad del acto administrativo

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Código Orgánico Administrativo, 2022.

Para Robalino (2022), es importante mencionar que la figura legal del silencio administrativo se crea debido a la fundamental importancia de los ciudadanos o administrados a recibir una respuesta, puesto que lo que sucedía antes era que nunca obtenían una respuesta o si esto sucedía la administración les hacía llegar dicha respuesta, pero fuera de tiempo mediante la ley. Para dejar así su solicitud sin efecto, es decir que ya no se pueda ejecutar su pedido lo cual provocaba la falta de ejecutabilidad del debido proceso. Es por ello por lo que se creó la figura del silencio administrativo como un sustento o protección legal para el administrado.

La configuración de la figura legal del silencio administrativo establecida en el COA genera mayor celeridad en los procesos, economía, eficacia y eficiencia jurídica puesto que se aplica la normativa vigente de forma oportuna.

#### **2.2.4. Tipos de silencio administrativo.**

La ley otorga a los peticionarios la posibilidad de exigir una respuesta a sus requerimientos ante la administración pública, los cuales pueden tener efectos tanto positivos como negativos. Es por ello por lo que puede efectuarse el silencio positivo o a su vez el silencio negativo reconocido como desestimatorio de una petición. Para lo cual es necesario saber que, Alvarado; Juan (2021) describe que el silencio positivo es aquella figura legal la cual se configura ante la falta de una respuesta oportuna por parte de la administración pública en el término que establece la ley, lo que da como resultado que se obtenga una respuesta positiva sobre los requerimientos del administrado, debido a la falta de pronunciamiento por parte de la administración permitiendo así la ejecutabilidad del presunto acto administrativo.

Además, Cedeño (2023) determina que la figura legal del silencio positivo se creó con el objetivo de evitar la afectación del derecho que tienen los ciudadanos del Estado Ecuatoriano a obtener una respuesta motivada y asertiva a las peticiones que son realizadas

ante la administración pública, lo cual se ha evidenciado en muchas ocasiones no cumplirse debido a la falta de pronunciamiento de la misma estaría afectando al administrado de ejecutar su derecho constitucional.

Es por ello por lo que la figura legal administrativa que tiene como efecto positivo sobre un reclamo, petición o requerimiento que ingrese a la administración pública. Frente a la falta de una respuesta motivada mediante una resolución, al transcurrir 30 días de que ingreso en alguna institución pública, se entenderá como aceptada. Lo anteriormente mencionado se encuentra establecido en el artículo 207 del COA. Dicho esto, se genera un proceso legal el cual empieza con el derecho de petición, el derecho a obtener una respuesta, la obligación del órgano administrativo de presentar una respuesta oportuna y motivada, y finalmente las consecuencias jurídicas de la no resolución del asunto en los plazos preceptivos señalados.

De igual manera, Alvarado; Juan (2021) establece que el silencio afirmativo abarca una amplia gama de acciones en las que la inacción administrativa da lugar a la expedición de respuestas favorables por parte de la administración debido a la demora e incumplimiento a la hora de emitir un acto administrativo. Cabe recalcar que la petición inicial deberá ser por escrito debido a que esta es primordial, puesto que permitirá generar un acto de silencio administrativo, mismo que tendrá como requisitos ir acorde en derecho, ser exigible y además ejecutable para efectuarse de manera inmediata. Se debe tomar en cuenta que el silencio administrativo no se efectuara de peticiones que ya se encuentren en trámite.

El origen del silencio administrativo negativo, para Cedeño (2023), surgió como garantía del sistema de justicia ordinaria, mas no como un gravamen. Con respecto a su desarrollo tiene sus raíces en el derecho francés, que reguló los primeros supuestos de silencio administrativo negativo frente al mero silencio, y se fue desarrollando como regla general hasta pasar al silencio positivo como regla general. Dentro de la legislación ecuatoriana, la figura legal del silencio administrativo negativo se aplica de manera excepcional a través del recurso extraordinario de revisión establecido en el COA, cuando se realiza el requerimiento de suspender una resolución dictada por la administración pública en el momento de presentar la impugnación o, además a través del recurso de revisión mediante la Contraloría General del Estado.

Cabe recalcar que para Robalino (2022), en cambio la figura legal del silencio administrativo negativo o conocido como rechazo a una petición, se caracteriza debido a la

falta de pronunciamiento de la administración en el tiempo que establece la ley para hacerlo, lo que tiene como efecto una negativa tácita a la petición inicial que se hizo, el silencio administrativo negativo también podría entenderse como una figura que perjudica o vulnera cierto derecho al administrado debido a que esta persona además de esperar el tiempo que la ley exige para conocer una respuesta motivada por parte de la administración no sucede, debido a que no se genera una resolución expresa es así que el administrado debe ser consciente que al suceder lo anteriormente mencionado da por entendido que su solicitud o requerimiento ha sido negada. Lo cual da como solución al administrado es impugnar dicha decisión en vía judicial.

Por otro lado para Alvarado; Juan (2021), el silencio administrativo negativo tiene efectos procesales debido a que se produce cuando el administrado realiza una petición a la administración pero esta decide desestimarla es decir rechazarla, en varios países consideran que esto es una violación a los derechos puesto que no se da una respuesta motivada en bases de derecho acerca de la negativa pero esta figura legal permite para mayor seguridad jurídica del administrado impugnar dicha decisión ante la vía jurisdiccional con la finalidad de verificar si dicha decisión fue enmarcada en la legalidad de la normativa esto ante el tribunal contencioso administrativo.

## **2.3. UNIDAD II. RECURSO DE APELACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

### **2.3.1.El debido proceso en los procedimientos administrativos.**

El debido proceso legal se considera como el “cumplimiento con los requisitos constitucionales en materia de procedimiento, por ejemplo en cuanto a posibilidad de defensa y producción de pruebas”(Cabanellas, 2006, p.134).

Es importante mencionar que para Oyarte (2016) las reglas que se efectúan con las garantías del debido proceso no nacen con la constitución sino más bien en procesos penales, puesto que son mucho más antiguas dichas reglas, garantías constitucionales y derechos que se otorgan en el debido proceso a una persona titular de los mismos y se incorporan a las denominadas declaraciones de derechos, después pasan a formar parte de las constituciones y es así que se empiezan aplicar en todas las materias del derecho, es por ello que estas normas deben ser seguidas y asegurados en todos los procesos, no solo en materia penal, jurisdiccional, sino también administrativo, entre otros. Las garantías del debido proceso se encuentran establecidas en la norma constitucional en su artículo 76.



Para establecer los alcances y las limitaciones del debido proceso el autor Carvajal (2010) establece que se debe tomar en cuenta específicamente las actuaciones de la administración pública. Para su efecto cuentan con tres modalidades de conocimiento de dicha norma:

**Figura 4**

*Modalidades del debido proceso.*

Vista Formal	Estructura normativa	Derecho fundamental
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esto de acuerdo a que aparece como una norma de carácter constitucional esto permite que el debido proceso valla más allá tomando en cuenta la jerarquía u orden de las normas.</li> <li>• En la pirámide de Hans Kelsen se mantiene organizacion y aplicabilidad de las normas en la cual la norma más importante se establece siempre en la parte superior como, por ejemplo, la Constitución y las otras nomas infraconstitucionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El debido proceso es una norma basada en principios como son la idoneidad, imparcialidad, igualdad, transparencia, contradicción, evidencia y motivación necesarios para mantener la organización social.</li> <li>• El debido proceso tiene relación con otras normas que son fundamentales para un manejo adecuado de las instituciones que forman parte de la administración pública por ejemplo la aplicación del COA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El debido proceso es un derecho fundamental puesto que en él se establece una serie de garantías procesales entre estas el derecho a la defensa, la presunción de inocencia, impugnaciones, entre otras. Las cuales en conjunto establecen un sistema de justicia e igualdad dentro de un proceso.</li> </ul>

**Nota:** Modalidades de conocimientos del debido proceso.

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo.

De acuerdo con la trascendencia de la expedición de actos administrativo a solicitud de los administrados de forma individual como colectiva, va de acuerdo con el respeto del debido proceso, es por ello que, tiene fases de creación, aceptación, confirmación y ejecución. En este sentido, se mantiene una relación entre la legitimidad y eficacia de un acto administrativo depende del juicio que debe realizarse de acuerdo con el debido proceso.

Es menester acotar que, la configuración del debido proceso es fundamental para el Estado ya que es el principal órgano regulador para evitar caer en nulidades y de igual forma brindar seguridad jurídica al administrado. Al violentar dicho principio

constitucional no cumpliría el Estado con el hecho de garantizar que los derechos de las personas se cumplan, así como también estos cumplan con las obligaciones que tienen con el mismo.

De igual manera, los principios básicos del debido proceso se aplican de forma general a todo procedimiento sin importar la rama del derecho esto según lo que establece Cedeño (2023), debido a que se toma una decisión la cual permite que se otorgue o extinga un derecho entre estos principios tenemos:

**Tabla 1**  
*Principios básicos del debido proceso*

<b>Idoneidad</b>	Este principio debe cumplir con ser garantista de derecho, así como también ir de acuerdo con el marco de la justicia. El mismo será utilizado como mecanismo que proteja de manera adecuada y efectiva un derecho en específico frente a posibles vulneraciones, este principio expresa el alcance de las facultades que tiene los órganos reguladores e instituciones del Estado.
<b>Imparcialidad</b>	Este principio hace referencia al hecho de que el juez no se encuentra de acuerdo o desacuerdo con ninguna de las partes en un proceso litigioso, es decir que no existe ningún vínculo personal. La imparcialidad se refleja en la forma de proceder del juzgador.
<b>Igualdad</b>	Este principio hace referencia a la expresión de dignidad humana, es decir dar a cada uno lo que se merece establecido ante la justicia y mantener la igualdad entre las partes a personas que se encuentren en un caso similar. Lo cual se encuentra establecido ante la ley evitando así la discriminación, la Corte establecido que la igualdad se efectúa por el solo hecho de ser humanos.
<b>Transparencia</b>	Este principio se basa en conocer por parte de los interesados e involucrados el estado en que se encuentra un proceso.
<b>Contradicción</b>	Este principio se aplica para las personas que tienen un proceso legal en curso con la finalidad de que las partes puedan establecer sus opiniones, alegatos, pruebas con las que cuenten y así la parte contraria pueda defenderse. Este principio permite ejercer el derecho a la defensa.
<b>Evidencia</b>	Las evidencias hacen referencia a los documentos, testimonios y constancias que se tengan para aseverar algo de lo que se acusa. Es

---

así como se llama evidencia aquella prueba concluyente e irrefutable, que puede probar la verdad de los hechos de acuerdo con los estándares establecidos por la ley.

---

**Motivación**

Motivar significa explicar y aclarar los hechos o razones para tomar una decisión. La motivación es una explicación dada de por qué se acepta una posición particular. Si bien la motivación es un deber de las autoridades, es un derecho de las partes afectadas saber por qué se tomaron las decisiones y así poder impugnar a las mismas. Para que una decisión sea fundada, debe haber congruencia entre el objeto de la decisión, la prueba, los principios utilizados y la ley.

---

**Nota:** Principios básicos del debido proceso.

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** La ejecución del silencio administrativo y el debido proceso en Ecuador.

Es importante hacer mención que, un acto administrativo debe contar siempre con las garantías del debido proceso y entre estas la motivación según lo establecido en la Resolución N.º 0002-15-RA de la Corte Constitucional (2017) en la que señala que el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la constitución incluye el deber de los poderes públicos de motivar sus decisiones. Es así como, la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido tres parámetros necesarios para verificar que una resolución emitida por una autoridad de la administración ha sido en realidad motivada o no, y entre estos parámetros, se encuentran la razonabilidad, lógica y la comprensibilidad.

Con respecto a la razonabilidad, esta se expresa mediante una decisión la cual está fundamentada en base a principios que forman parte de la norma constitucional enmarcado en derecho. Por otro lado, la lógica es la relación entre los antecedentes y fundamentación del caso expuestos por la autoridad ya sea administrativa o judicial de la cual se tiene como resultado la decisión dentro de un caso en específico. Y por último, la comprensibilidad, la cual significa que el lenguaje utilizado para las decisiones sea lo suficientemente claro para ser entendido por cualquier ciudadano.

### **2.3.2. El derecho a recurrir**

El derecho de apelación según (Rosales, 2010) “es una facultad inherente al ser humano reconocido en nuestra ley fundamental, instrumentos internacionales y ley

ordinaria, fuentes que han sido complementadas por jurisprudencia internacional o nacional” (p.127).

Es así que, en la (Constitución de La República Del Ecuador, 2008) se encuentra establecido el derecho a recurrir en el artículo 76 numeral 7 literal m), la cual señala que se podrá “recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos” (p. 24).

Por tal motivo, el administrado al no estar de acuerdo con una decisión tomada por la administración pública en vía administrativa, podrá acceder a la vía judicial con el objeto de impugnar el acto administrativo con el cual no se encuentra de acuerdo, debido a que la norma constitucional ampara al administrado para hacerlo. Además, en la sentencia N.º 1061-12-EP/19 de la Corte Constitucional (2019) ha establecido que la garantía a una doble instancia no es más que impugnar la decisión tomada por un juzgador, la cual se ve reflejada en un fallo o resolución, dicha impugnación se realiza en el caso de que una de las partes del proceso litigioso no esté de acuerdo con la misma debido a que esta afecta a sus derechos.

De tal manera que, a esta garantía se le permite su ejecución en la medida permitida por la constitución, y cumpliendo los requisitos establecidos por ley. El objetivo primordial para recurrir es impedir o corregir los errores que pueden haber cometido el juez de primera instancia, es por ello por lo que se hace un examen de lo realizado por una autoridad jerárquicamente superior esto a través de los recursos existentes dependientes de cada materia.

Asimismo, la garantía en mención forma parte de la seguridad jurídica para el administrado en materia administrativa, debido a que se les brinda la posibilidad de que las personas encargadas de la administración de justicia jerárquicamente superiores realicen una nueva resolución de un proceso litigioso, puesto que se toman en cuenta nuevamente las circunstancias fácticas y jurídicas que se usaron como motivo para que la autoridad de la administración de justicia de primera instancia haya establecido su decisión, por ello que se puede corregirla o mantenerla en firme mediante la ratificación.

En este sentido, al ser revisada dicha resolución o fallo por autoridad jerárquicamente superior permite que se tomen en cuenta los errores u omisiones que se pudieron haber cometido para así poder subsanarlas con el fin de evitar la vulneración de derechos constitucionales de las partes que forman parte de un proceso judicial. De esta forma, la persona que se siente afectado debido a la decisión que haya tomado el juzgador,

tomando en cuenta que ha afectado sus derechos constitucionales, permite mediante la norma constitucional ejercer la garantía para recurrir siempre y cuando se cumplan los parámetros establecidos en la normativa legal pertinente en el caso.

De tal manera que, es así como se tutela este derecho de forma adecuada cuando los órganos de justicia admiten, razonan y resuelve un recurso debidamente interpuesto y así se protege el derecho de apelación. Se debe tomar en cuenta que la apelación en materia administrativa nos establece Zambrano (2017) que solo se puede ejecutar en contra de sentencias que se hayan dictado en primera instancia pero no surte el mismo efecto legal para las sentencias que se emitan en el Contencioso administrativo debido a que existe una restricción de la aplicación del recurso en vía judicial.

Es necesario mencionar que, otra razón para no poder recurrir en vía judicial es debido a que el acto administrativo cuenta con ciertas especificaciones como lo son las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad con la finalidad de que estos actos sean llevados a cabo lo más pronto posible.

Se debe tomar en cuenta que, el término para poder presentar una demanda en vía judicial según lo establece Moreta (2020), es de 90 días lo cual se encuentra en el artículo 306 del Código Orgánico General de Procesos, los cuales serán contados a partir de la notificación del acto administrativo que se impugnó, y en ningún caso, en el día que venció el plazo para poder presentar el recurso de apelación y no se lo hizo.

La impugnación en vía administrativa se realiza en la misma institución pública en la que se hizo la petición inicial y se efectúa a través de los recursos que determina el COA. Se debe tomar en cuenta que, con la impugnación es considerado como una solución contra actos o resoluciones las cuales han vulnerado ciertos derechos constitucionales, puesto que no se ha efectuado el debido proceso, por la cual se genera un vicio el cual atenta contra el acto administrativo de forma directa. A través de la impugnación, lo que se busca es defender aquellos derechos subjetivos e interés legítimos.

Con respecto a los derechos subjetivos, Bordali (2018) establece que se consideran derechos inherentes al ser humano puesto que son derechos constitucionales legalmente reconocidos por la constitución y la jurisprudencia. Entre estos derechos, cabe mencionar el derecho a la salud, derecho a una vida digna, entre otros, que son propios de la persona. Para ello es necesario establecer un ejemplo, ya sea la circunstancia en que actos administrativos en los cuales no se haya ejecutado una decisión, así como, en los casos de

no ser competente un órgano para determinar una decisión. Por tanto, el acto se consideraría que no tiene validez jurídica.

Por otro lado, el interés legítimo se origina cuando se configura un acto administrativo y su finalidad es anular el mismo. Se ve envuelto un interés legítimo cuando existe una relación entre las personas y la administración pública, puesto que se le permite al administrado reaccionar ante una decisión de la administración pública la cual afecte sus derechos o intereses en el caso de esta efectuar un acto administrativo ilegítimo. Un ejemplo claro es cuando no existe competencia de un órgano o exista exceso de poder de este, ya sea el caso de que mientras no sea anulado un acto administrativo, este se considera válido, la cual es aquí cuando se encuentra involucrados intereses legítimos.

Es necesario hacer mención que, a toda persona o colectivo se las conoce como interesados dentro de un procedimiento administrativo, en la cual las mismas sean titulares de derechos o que a su vez sus intereses se vean involucrados en un caso específico. Por otro lado, se consideran interesados la persona o grupo de personas que, sin haber iniciado un proceso administrativo en el transcurso de este, se vean afectados sus derechos constitucionales con la resolución que se tome.

Y por último, se considera interesados aquellas personas o grupo de estas en que sus intereses se puedan ver amenazados debido a un acto administrativo, en el cual las mismas podrán oponerse mediante los diferentes recursos en vía administrativa o judicial, siempre y cuando dicha resolución no se encuentre en firme, es decir, que ya no se pueda establecer ningún tipo de recurso.

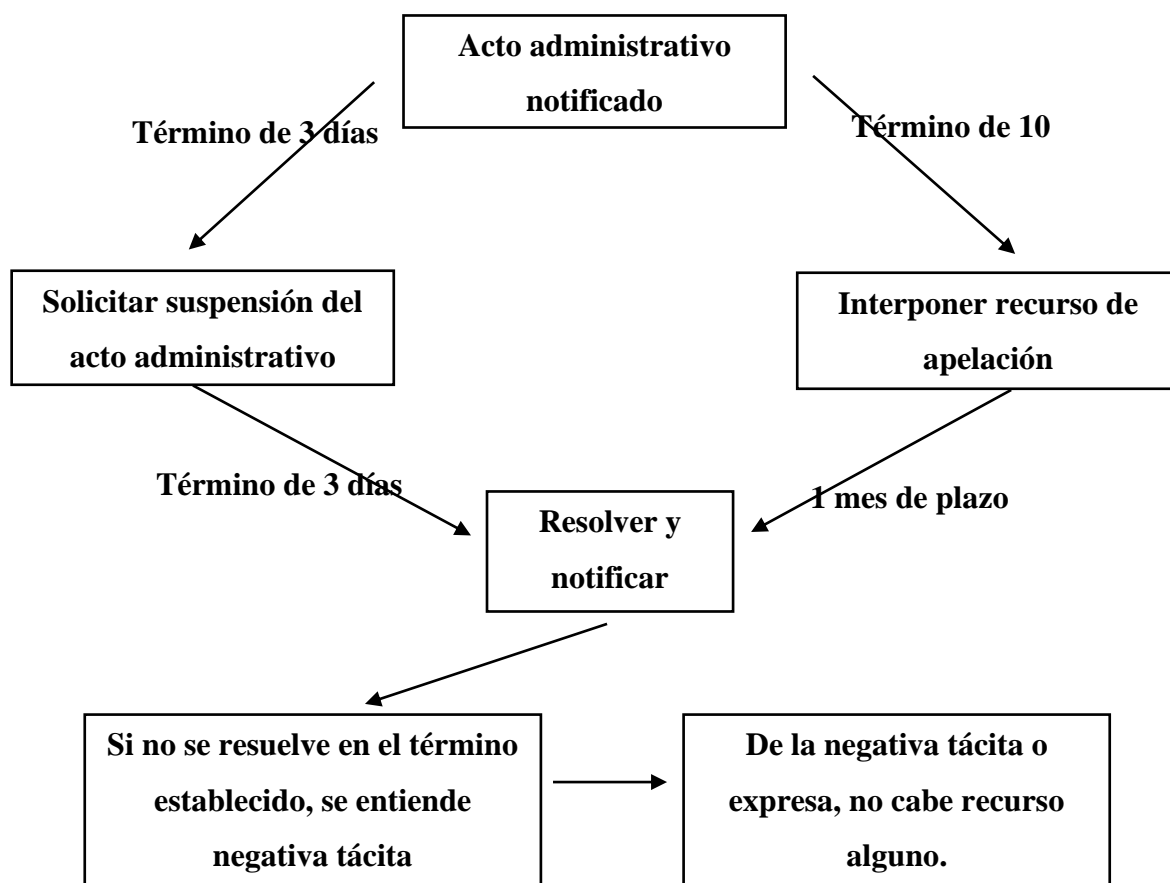
### **2.3.3. Recurso de apelación.**

El recurso es un medio en materia administrativa que la ley proporcionara con el objeto de que el ciudadano impugne ante la administración pública aquella actuación de carácter administrativa en la cual le ocasione un perjuicio en sus derechos. De igual manera, Moreta (2019) considera que el particular puede plantear de forma fundamentada alguna inconformidad con el acto administrativo a causa de los hechos o el derecho en él contenidos, o también alegar nulidades del acto administrativo, así como, del propio procedimiento administrativo.

El artículo 217 del COA se determina que solo el acto administrativo puede ser impugnado mediante el recurso de apelación. El procedimiento del recurso de apelación, desde la notificación del acto administrativo es el siguiente:

**Figura 5:**

*Procedimiento del recurso de apelación.*



**Nota:** Procedimiento del recurso de apelación

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Código Orgánico Administrativo, 2022.

El recurso de apelación, al ser un recurso ordinario que no requiere causales para su respectiva interposición, puede de esta manera fundamentarse cuando el acto administrativo produzca algún tipo de perjuicio o indefensión de compleja o imposible reparación a derechos e intereses legítimos. Tomando en cuenta que, en el Capítulo Nro. 11 denominado “Nulidad del acto administrativo en actos imposibles de ejecución en Ecuador” del libro Gestión del Conocimiento, Lluquin et al. (2022) describen que el acto administrativo es una declaración unilateral creada por la administración pública que indudablemente provoca efectos jurídicos generales o individuales.

Es así como, los motivos para revocar o reformar el acto sean variados, admitiendo la posibilidad de aportar hechos nuevos o documentos no acopiados en el expediente originario como se lo determina en el art. 225 del COA. Es importante hacer mención que el artículo 230 del COA determina que, el recurso será inadmitido cuando no cumple a cabalidad con los requisitos exigidos para su interposición. Además, Zambrano (2017) hace hincapié que el recurso de apelación presupone el principio de doble conforme, lo cual este principio busca rectificar, frente a una resolución administrativa, con respecto de aquellos errores fácticos o normativos que causan gravamen a los derechos de los ciudadanos.

Sin embargo, existe un límite que también se aplica en materia civil, y en el ejercicio por regular el artículo 258 del COGEP se ha establecido por la Corte Nacional de Justicia (2017) que al regular la fundamentación del recurso de apelación, se determina la posibilidad de que las partes, ya sea al apelar o contestar el recurso, soliciten prueba que será practicada en la segunda instancia, especialmente si se trata de acreditar hechos nuevos, al igual que la práctica de prueba, que tratando sobre los mismos hechos, sólo haya sido posible adquirirla con posterioridad a la sentencia.

Por lo tanto, trasladando al área administrativa lo resuelto por la Corte Nacional de Justicia, el recurso de apelación no se configura en una oportunidad para aportar nuevas pruebas que el propio administrado haya omitido alegarla por el descuido en el procedimiento previo a la emisión del acto administrativo que se impugna.

En general, lo que se procura hacer con el recurso de apelación es subsanar errores en que hubiere incidido la propia administración pública, por lo que el COA da la facultad que se pueda pedir tanto la nulidad del procedimiento o la nulidad del acto administrativo tal como se lo señala en el art. 226 del COA. Con respecto a la nulidad del procedimiento, de oficio o a petición de parte, la administración pública la declarará a partir en que esta se produjo, siempre y cuando dicha nulidad tenga influencia en la decisión del proceso acorde al art. 227 del COA, así mismo, se deberá ordenar la reposición del procedimiento según lo establece el artículo 107 del COA.

En el caso de la nulidad del acto administrativo, se declarará observando las causales que se encuentran señaladas en el artículo 105 del COA, asimismo, las reglas que se encuentran estipuladas en el artículo 228 del mismo cuerpo normativo. En primer lugar,



se resolverá sobre el fondo del asunto cuando no se pretendan medidas adicionales que el órgano que resuelve esté impedido de ejecutarlas por sí mismo.

Finalmente, en segundo lugar, previa a la ejecución de actuaciones adicionales, con lo cual se reestablece el procedimiento según el artículo 107 del COA, se debe disponer que se corrijan los vicios y se emita el respectivo acto administrativo sustitutivo que convalide el procedimiento.

### 2.3.1. Suspensión del acto administrativo en el Código Orgánico Administrativo.

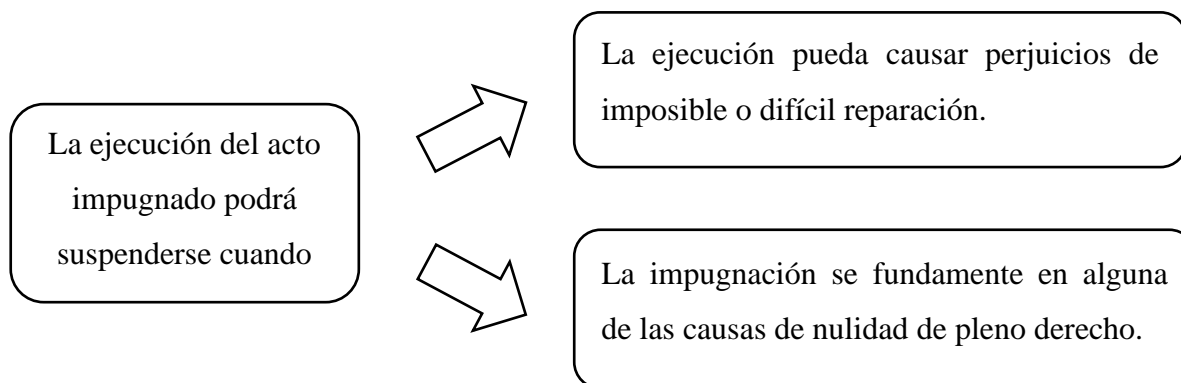
Se entiende que el administrado tiene la facultad de impugnar un acto administrativo o la decisión emitida por la administración pública en el caso cuando se violente sus derechos. Sin embargo, en la práctica cuando se interpone un recurso de impugnación, éste conlleva a una suspensión de los efectos jurídicos del acto administrativo hasta contemplar la resolución.

Por tal motivo, la particularidad del COA es que, al momento de presentar un recurso de impugnación, sean suspendidos de forma inmediata hasta en una posterior decisión, pero en realidad esto no ocurre, debido a que no es regla general la suspensión del acto administrativo en el COA, es decir, es una excepción.

No obstante, el COA simplemente dispone que solo a petición de parte se puede suspender la ejecución del acto administrativo, tomando en consideración que, para tal efecto en la solicitud se presenten las siguientes circunstancias:

#### Figura 6:

*Suspensión del acto administrativo.*



**Nota:** Suspensión del acto administrativo

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Código Orgánico Administrativo, 2022.

De tal manera que, el COA establece que la suspensión del acto administrativo solo se lo debe realizar mediante petición escrita por parte del administrado, en el cual, si la administración pública no emite alguna respuesta en el término de tres días, se configuraría en un silencio administrativo negativo. Por lo tanto, la falta de respuesta por parte de la administración pública representa la negatividad de aceptar la suspensión del acto administrativo. Además, la propia administración pública, de ser necesario, podrá acoger o implementar medidas cautelares para asegurar a cabalidad la protección del interés público o de terceros, al igual que la eficacia del acto impugnado tal como lo dispone el COA.

En conformidad con la Sentencia N° 275-15-SEP-CC de la (Corte Constitucional, 2015, pág. 12), determina que se puede solicitar la suspensión cuando “un acto u omisión ilegítimo atribuible a una autoridad de la administración pública que haya causado un perjuicio o daño irreparable, que se viole derechos fundamentales de las personas, constantes en la constitución del Ecuador.” En base a lo anterior, se debe acotar que, al hablar de la suspensión también se hace referencia en detener una acción, la cual la presenta el interesado de forma expresa ante la administración pública, con la finalidad de que los efectos jurídicos del acto no se lleven a cabo hasta que el órgano competente realice una evaluación.

## **2.4. UNIDAD III. EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

### **2.4.1. Efectos del silencio administrativo positivo.**

El silencio administrativo produce distintos efectos jurídicos, en el cual estos efectos de forma general son el positivo o negativo de la petición realizada por el administrado. En el caso de la legislación ecuatoriana desde la Ley de Modernización del Estado, el silencio administrativo tiene un efecto positivo, lo que a consecuencia se ve determinado en el artículo 207 del COA que al respecto señala que los reclamos, pedidos o solicitudes dirigidos ante las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, puesto que, si no existe resolución a la petición que presentó el ciudadano, se establecerá que es positiva.

Al ser un efecto jurídico que acontece por el transcurso del tiempo y por la falta de actividad de la administración pública para emitir una respuesta o resolución expresa. Por lo general, el silencio administrativo tiene el efecto directo de hacer surgir una ficción, por

virtud de la cual se entiende otorgado aquello que se solicitó mediante el silencio administrativo positivo.

De tal manera que, los efectos del silencio administrativo positivo crean una cierta seguridad al administrado, debido a que la ley configura que en caso de que exista respuesta a su petición, se entenderá como aprobada, y por lo mismo se da la posibilidad a que la administración pública ampare el deber constante de revisar en primer lugar lo que recibe por sus administrados, y en segundo a emitir una respuesta, al igual que en cumplir con el deber primordial de brindar un servicio eficaz y oportuno el cual permitirá que no se forme este efecto jurídico.

En este sentido, la administración pública tiene que velar por el cumplimiento de sus obligaciones, puesto que por su falta de respuesta se dará una configuración automática de una presunta respuesta afirmativa y llevará a que la pretensión propuesta por el administrado sea tomada en cuenta como válida, y en el momento de disponer a ejecutar por parte del órgano jurisdiccional, el órgano estatal que no emitió una respuesta va a tener que cumplir la ejecución.

La Corte Nacional de Justicia (2013), en su Resolución No. 425-2013, determina que el efecto principal del silencio administrativo positivo se basa en dar origen a un acto administrativo presunto y de carácter autónomo, en el cual se concede de forma positiva la petición presentada por el administrado. En este sentido, se presume como legítimo y ejecutivo el acto administrativo presunto que se deriva a consecuencia de la omisión de la administración pública, como cualquier otro tipo de acto administrativo, a excepción de que se trate de un acto administrativo irregular.

Es menester detallar que, el efecto jurídico positivo, se consigna como una sanción grave para la administración pública, debido a que genera un acto que sustituye su voluntad de forma expresa, a cambio de una respuesta favorable a la petición del particular. De tal manera que, se llega a entender que este efecto del silencio administrativo positivo es denominado 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.

Tomando en cuenta que, los efectos del silencio positivo son muy necesarios y, a la vez, perjudiciales para la administración pública, en la medida en que, si no se actúa con

debida diligencia, queda vinculada en términos muy rigurosos, de la misma manera que si hubiera emitido una resolución favorable.

No obstante, es preciso señalar que en todos los casos en el que se vence el término se entenderá por el silencio administrativo positivo, que la petición o solicitud ha sido aceptada o que la reclamación ha sido resuelta favorablemente al peticionario. Para este efecto, Arrieta et al. (2022) consideran que el funcionario competente de la institución pública tendrá el deber de entregar, a pedido del particular, una certificación que muestre el vencimiento de dicho término, que será utilizado como instrumento público para evidenciar que el pedido ha sido resuelto de forma favorable por silencio administrativo positivo, con el fin de concederle al titular el ejercicio de los derechos que le correspondan legalmente.

El COA en su artículo 210 establece que los actos resultantes por el silencio administrativo positivo surtirán efectos a partir del día siguiente al de la expiración del plazo máximo para la respectiva conclusión del procedimiento administrativo sin que el acto administrativo se haya emitido y notificado. Mediante el silencio administrativo positivo, se concede un efecto práctico a al derecho de petición y oportuna respuesta, como se encuentra determinado en la constitución ecuatoriana. Por tanto, el efecto positivo del silencio administrativo no es considerado una presunción de hecho que permite prueba en contrario, más bien una presunción de derecho que da inicio un accionar procesal autónomo.

Es importante acotar que, la Corte Nacional de Justicia (2013) en su Resolución No. 324-2013, señala que la doctrina general acerca del silencio administrativo ha determinado que su efecto positivo no puede aplicarse para el caso de peticiones destinadas al pago de indemnizaciones, que son formuladas a los entes públicos; debido a que las responsabilidades extracontractuales, tienen sus procedimientos propios.

#### **2.4.2. Efectos del silencio administrativo negativo.**

Anteriormente, se constató que el silencio administrativo positivo tiene como efecto en que cambia la situación jurídica del interesado o particular al entenderse aprobada la petición que presentó. Por otra parte, Corte Constitucional (2017) ha determinado que si no se expide una resolución motivada en el plazo determinado, los interesados podrán considerar el silencio administrativo como denegación tácita del recurso, la cual da la

opción de proponer una acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es decir, el efecto del silencio administrativo negativo como detalla la Corte Constitucional es que habilita al interesado en acudir a la vía judicial en la que no cambia su situación jurídica.

Al haber recabado información con respecto al silencio administrativo negativo, se ha establecido los siguientes efectos:

**Figura 7:**

*Efectos del silencio administrativo negativo.*



**Nota:** Efectos del silencio administrativo negativo.

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Entrevistas.

Por tanto, se llega a determinar que, por la falta de pronunciamiento de la administración pública, no toma en cuenta un derecho constitucional que es el derecho de petición y a su vez provoca que el particular se encuentre en estado de injusticia y en arbitrio por parte de la administración. De tal manera que, se considera la figura jurídica del silencio administrativo negativo como una ayuda a frenar la inactividad o de la administración pública.

Una vez que opere el efecto negativo en el silencio administrativo, provoca que el administrado deba acudir a la vía judicial siempre, y mientras tanto la administración no recibiría ningún tipo de sanción como tal hasta que se resuelva la impugnación en vía judicial, tomando en cuenta que, más que evadir la negligencia de la propia administración se le estaría premiando, dejándole impune a pesar de transgredir los derechos del

interesado. Además, Villalba (2017) señala que en el silencio administrativo negativo, el acto no llega a configurarse como real, sino que es producto de una ficción legal cuya finalidad es permitir acceder al interesado a los recursos administrativos o judiciales que sean pertinentes.

#### **2.4.3. Negativa tácita en el recurso de apelación.**

Es importante hacer mención que, dentro del recurso de apelación se puede pedir la suspensión del acto administrativo lo cual se encuentra establecido en el COA en su artículo 229, dicha suspensión se puede solicitar dentro de los tres días término que ha sido notificado el administrado con el acto administrativo, y, será resuelto en el mismo tiempo, es así que si no se obtiene respuesta se entiende como una negativa tácita, es decir, que esa petición fue negada esto según Minchala (2021), y al ser así, en este caso no cabe recurso alguno. Es por ello que se evidencia una vulneración directa al derecho a recurrir el cual se encuentra establecido en la constitución ecuatoriana en su artículo 76 numeral 7 literal m.

Por otra parte, el recurso de apelación se establece en el COA en su artículo 230, en la que se dispone que este recurso deberá ser resuelto por la administración pública en el plazo de un mes que correrán desde el día que se interpuso el recurso, y, al no recibir respuesta en el tiempo establecido, se entenderá que la petición ha sido negada según lo establece Moreta (2020), es por ello que se considera como una voluntad tácita por parte de la administración pública, debido a que la administración da por entendido que al mantenerse en silencio y no brindar ninguna respuesta de manera expresa ante dicha petición, se configuraría como negada.

De tal manera que, la figura legal del silencio administrativo negativo tiene como consecuencia negar un pedido, en la cual se le ha considerado como una ficción legal debido a los efectos procesales que genera, puesto que el administrado al verse afectado por la administración pública al momento de recurrir en vía administrativa, le da la oportunidad de acceder a vía jurisdiccional a través del contencioso administrativo. Por tanto, al hacer mención del silencio administrativo negativo, éste se considera como una ficción legal la misma tiene efectos meramente procesales por el hecho a que facilita el acceso de los administrados a la vía judicial.

#### **2.4.4. Dimensiones del silencio administrativo negativo en el recurso de apelación.**

El silencio administrativo negativo se establece como una figura legal ficticia, debido a que esta se configura en el momento que la administración no expresa respuesta

alguna con respecto a una solicitud. Es por ello que, mediante mandato legal se da como entendido que dicha petición o solicitud ha sido negada o desestimada, la cual ocurre en el momento que no exista respuesta al pedido suspensión del acto administrativo, así como, a la no respuesta en la resolución del recurso de apelación; de aquí parte la necesidad de establecer el alcance o eficacia jurídica que tiene esta figura jurídica para el administrado, de tal manera que, se han establecido dos dimensiones las cuales se detallan a continuación:

**Figura 8:**

*Dimensiones del silencio administrativo negativo.*



**Nota:**

Dimensiones  
silencio administrativo negativo.

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Entrevistas.

del

**Silencio administrativo desfavorable e inacción de la administración.**

Se considera una figura legal perjudicial para el administrado según lo establece Robalino (2022), debido a que al esperar el tiempo que la ley prevé no recibe una respuesta escrita la cual contenga los fundamentos necesarios que motiven por qué su petición fue negada. Cabe mencionar que esta es una obligación de la administración pública debido a que lo establece la Constitución de la República.

Es importante mencionar que, el silencio administrativo negativo es una figura jurídica que se consideraría como un escudo protector para la administración pública, según lo que establece Cedeño (2023), debido a que le permite que la misma deje de cumplir con su trabajo en brindar respuestas oportunas al administrado, dejándolo así en un

estado de desigualdad ante la misma, y generando cierto grado de incertidumbre al administrado al no saber porque su solicitud fue negada.

### **Silencio administrativo negativo de activación a la vía judicial.**

Con respecto a esta dimensión, Cedeño (2023) establece que el administrado al ver afectados sus intereses o derechos al realizar una petición a la administración pública y que esta sea negada, no le priva de que el ciudadano en mención pueda hacer valer sus derechos en vía judicial ante un Tribunal Contencioso Administrativo. Y, tampoco limita al administrado que su proceso se desarrolle enmarcado en el debido proceso; es así como se puede activar esta vía en el caso de no obtener una respuesta clara y oportuna por parte de la administración pública.

## **CAPÍTULO III. METODOLOGIA.**

### **3.1. Tipo de Investigación.**

Lo que se procuró con el presente proyecto de investigación fue identificar los efectos del silencio administrativo negativo en el recurso de apelación, de tal manera que el tipo de investigación es la siguiente:

- Investigación jurídica descriptiva, se encarga de describir las cualidades y características del problema, fenómeno o hecho jurídico investigado.

### **3.2. Diseño de Investigación**

Debido a que el proyecto de investigación desarrollado se basó en un análisis doctrinario y legal, el diseño empleado fue el no experimental.

### **3.3. Técnicas de recolección de Datos.**

La técnica utilizada para la realización de esta investigación fue la entrevista, por consiguiente, el instrumento se basó en la guía de entrevista que permitió recolectar la información del problema jurídico de esta investigación.

### **3.4. Población de estudio y tamaño de muestra.**

La población correspondiente, fue competente a dos grupos, las cuales se dividió en: 1. Jueces de lo Contencioso Administrativo de Ibarra; 2. Procuradores síndicos de las instituciones públicas de Riobamba. En cuanto a la muestra, se empleó la de tipo no probabilística que se establece por intensional o conveniencia, bajo los siguientes criterios, por el lado de los tres jueces: quienes aceptaron formar parte del estudio mediante consentimiento informado; quienes tienen conocimiento con respecto al silencio administrativo. Por otro lado, la muestra de los funcionarios públicos de las distintas



instituciones fueron seis profesionales concedores del silencio administrativo, quienes también aceptaron formar parte del estudio mediante consentimiento informado.

### **3.5. Hipótesis**

La no respuesta motivada al recurso de apelación planteado genera la negativa tácita al recurso, vulnerando el derecho de petición y la garantía a recurrir.

### **3.6. Métodos de análisis, y procesamiento de datos.**

Para el estudio de la presente problemática con respecto al silencio administrativo negativo en el recurso de apelación, se utilizó los siguientes métodos de investigación:

- Método inductivo: permitirá ejecutar el proyecto investigativo a partir de la práctica del pensamiento o razonamiento inductivo, caracterizado por ser ampliativo, esto, a partir de una evidencia singular que sugiere la posibilidad de una conclusión universal.
- Método jurídico-analítico: facilita la correcta comprensión del alcance y sentido de las normas jurídicas sobre el tema a investigarse y su estudio en función del contexto político, económico y social y en el que se expidieron.
- Método jurídico-doctrinal: permitirá analizar las posiciones legales sobre el tema objeto de investigación para arribar a conclusiones científicamente válidas.
- Método jurídico descriptivo: permite al investigador decidir el camino que debe seguir para entender las características y cualidades del objeto de estudio de manera lógica, ayudando a describir las particularidades del problema de investigación, con base a la observación, recopilación de la información, análisis y comparación de la información de datos y conclusiones.

## CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Uno de los métodos de recolección de información empleados en la presente investigación, fue la aplicación de un instrumento de entrevista a los procuradores de las distintas instituciones públicas de Riobamba, así como a tres jueces de lo Contencioso Administrativo de Ibarra. Las preguntas del instrumento fueron estructuradas con base en los objetivos planteados para esta investigación. Es entonces que se presenta la información más relevante de cada profesional seleccionado en la siguiente tabla:

**Tabla 2**

*Datos relevantes de los profesionales entrevistados*

NOMBRES	PROFESIÓN	CARGO/OCUPACIÓN
Juan Gonzalo Montero Chávez	Magister en Derecho Constitucional y Administrativo	Procurador de la Universidad Nacional de Chimborazo.
Cristian Gustavo Suárez Bastidas	Magister en Derecho Administrativo y Contratación Pública	Asesor jurídico del Vicerrectorado administrativo de la Universidad Nacional de Chimborazo.
Vicente Xavier Altamirano Chiriboga	Magister en Derecho Administrativo	Funcionario Público de la Procuraduría General del Estado.
Jorge Santiago Vallejo Lara	Magister en Derecho Administrativo	Director de Talento Humano de la Universidad Nacional de Chimborazo.
Daniel Núñez Bucay	Magister en Derecho Administrativo	Procurador de la ESPOCH
Edison Paul Barba Tamayo	Magister en Derecho Administrativo	Director de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Chimborazo
Andrey Isidro Sellan Deleg	Doctor en Jurisprudencia	Juez de lo Contencioso Administrativo.
Yorky Anatoly Calva Suárez	Doctor en Jurisprudencia	Juez de lo Contencioso Administrativo.
Galo Iván Palacios Cevallos	Doctor en Jurisprudencia	Juez de lo Contencioso Administrativo.

**Nota:** Tabla informativa de los entrevistados.

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Entrevistas.

Los resultados de las entrevistas realizadas son presentados a continuación:

Tabla 3  
*Entrevista 1*

<b>Nombre:</b>	
<b>Dr. Juan Montero Chávez</b>	
<b>Procurador de la Universidad Nacional de Chimborazo.</b>	
<b>PREGUNTAS</b>	<b>RESPUESTAS</b>
¿Qué derechos considera usted se vulneran cuando se genera la negativa tácita en el recurso de apelación establecido en el art. 230?	El derecho de petición o queja.
¿Considera usted que ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación establecida en el art. 229 del COA se vulnera el derecho de petición?	No se vulnera el derecho de petición puesto que ya se efectuó un acto administrativo antes de recurrir.
¿Considera usted que en el Ecuador existe o se configura el silencio administrativo negativo?	Si se configura ante la negativa que se presenta al resolver una petición, eso viabiliza la posibilidad de la ejecución del silencio administrativo vía contencioso administrativa, pero bajo los condicionamientos anteriormente les mencionaba autoridad competente, petición legal y potestades del del funcionario a resolver la petición.
De ser afirmativa a la respuesta anterior, ¿cuáles cree usted que serían las dimensiones del silencio administrativo negativo, según su aplicabilidad?	El silencio administrativo negativo es un castigo en contra del funcionario por su inactividad en la respuesta a la petición realizada por el administrado, se configura como una sanción que le viabiliza al peticionario acudir al contencioso administrativo demandando el silencio administrativo para que el juez acepte o de cómo aceptada la petición.
¿Considera usted que es necesaria una normativa legal que regule el silencio administrativo negativo? ¿Por qué?	No debido porque ya se encuentra en el COA, y doctrinariamente se encuentra una diferenciación entre el silencio positivo y negativo.

---

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023)

**Fuente:** Entrevistas.

Tabla 4  
*Entrevista 2*

---

<b>Nombre:</b>	<b>Mgs. Cristian Suárez Bastidas Asesor jurídico del Vicerrectorado administrativo de la Universidad Nacional de Chimborazo.</b>
<b>PREGUNTAS</b>	<b>RESPUESTAS</b>
¿Qué derechos considera usted se vulneran cuando se genera la negativa tácita en el recurso de apelación establecido en el art. 230 del COA?	Considero que, al momento de no contestar y permitir un silencio negativo en el recurso, en tema de recursos, lo que principalmente se está vulnerando es el derecho a recurrir ya no el derecho a petición porque eso es de una petición inicial y al momento de que hablamos de recursos el derecho en que se vulnera es el derecho a recurrir si bien este derecho no es absoluto como ha dicho la Corte Constitucional que tiene un tema que le da la potestad para que el legislador pueda normar. El principal derecho que se vulnera aquí es el de recurrir porque al momento de que yo no tengo una contestación de mi recurso de apelación pues prácticamente mi derecho a recurrir, mi derecho a una doble instancia que habla la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional, pues está siendo vulnerado cuál es el objetivo del derecho a recurrir es de que un órgano superior al que me dictó un acto administrativo, resolución disposición revise esa decisión administrativa y si es que contiene errores revea esa situación y si es que está digamos omitiendo tomar en consideración mi recurso de apelación pues indudablemente vulnera el derecho a recurrir no se vulnera el derecho a la petición del derecho la petición ya se termina hasta cuando emiten una resolución en primera instancia.
2. ¿Considera usted que ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación establecida en el	Yo considero que no cómo les decía ahí hay una diferencia de un tema procesal de índole procesal, la petición es cuando yo inicialmente realizo el derecho de petición que le dice al

---

---

art. 229 del COA se vulnera el derecho de petición?

66 de la constitución el derecho a dirigir peticiones quejas ante la administración pública eso nos dice la constitución. esa es inicialmente cuando yo acudo en la administración No se vulnera el derecho de petición, pero no porque no sea un pedido sino porque ya el derecho de petición fue atendido y el derecho que estoy ejercitando al momento de presentar un recurso es del derecho a recurrir que está en el 76 numeral 7 literal m de la constitución, ya se acaba el 66 el derecho de petición y ejercito el derecho a recurrir.

---

¿Considera usted que en el Ecuador existe o se configura el silencio administrativo negativo?

Si la normativa prevé el silencio administrativo negativo en tema del ejercicio de Control que hace la contraloría en los recursos que se tiene el recurso extraordinario de revisión en todos los recursos se hizo un efecto negativo ese es el ejemplo más claro. El otro ejemplo, que está contemplado en el artículo 229 en el penúltimo inciso que dice la falta de resolución expresa al pedido de suspensión se entenderá como negativa tácita el 233 los recursos extraordinario de revisión, hoy también señala dos casos de silencio administrativo negativo es el órgano competente en el recurso extraordinario de revisión el órgano competente inadmitirá el trámite del recurso cuando el mismo no se funde en algunas de las causales previstas en esta sección o en el supuesto de que se hayan desestimado en cuanto al fondo de otras revisiones sustancialmente iguales transcurrido el término de 20 días desde la interposición del recurso sin haberse dictado y notificado la admisión se entenderá como desestimado es negativo. En el artículo 234 del COA hay otro caso, el recurso extraordinario de revisión una vez admitido debe ser resuelto en el plazo de un mes a cuyo término en el caso de que no se haya pronunciado la administración pública de manera expresa se entiende desestimado, entonces, aquí en nuestro país doctrinariamente se manejan los dos silencios.

---

De ser afirmativa a la respuesta anterior, ¿cuáles cree usted que serían las

No podemos hablar de una normativa específica para el

---

dimensiones del silencio administrativo negativo, según su aplicabilidad?

silencio administrativo negativo porque el silencio administrativo no es un área para desarrollar una normativa, sino que el silencio administrativo es un efecto que me dice tengo que hacer tal cosa si no hago ahí silencio administrativo es un efecto de que debe estar todas las normativas de hecho en el COA ya regula a la administración pública como que tener una normativa específica de silencio administrativo es decir una ley orgánica del silencio administrativo imposible desde un punto de vista porque no es un tema o un área que pueda desarrollarse como el silencio administrativo es producto de la falta de contestación de la administración pública.

---

¿Hay algo más que le gustaría agregar sobre el silencio administrativo negativo en el Ecuador?

Yo considero así particularmente que deberíamos decantarnos como país como ordenamiento en uno solo de los 2 de los silencios administrativos porque si todos fueran silencios negativos va a permitir que los administrados ya vayan a la vía judicial rápido vamos a tener que crear más tribunales administrativos en este caso por ejemplo, en principio saben que todo silencio es positivo y a veces claro el desconocimiento de la ley no le exime de responsabilidades pero al principio todo mundo dice si no me contestas aceptada mi petición pero no sabe que hay estos casos negativos y que si no me contestaron entiendo más bien a la inversa como que no me atendieron favorable entonces más bien como sugerencia es esa por ejemplo yo considero que deberíamos como país tener una sola tendencia en silencios administrativos que debería ser positiva para castigar a la administración.

---

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023)

**Fuente:** Entrevistas.

Tabla 5  
*Entrevista 3*

---

**Nombre:**

**Dr. Vicente Altamirano**

**Funcionario Público de la Procuraduría General del**

---

<b>Estado.</b>	
<b>PREGUNTAS</b>	<b>RESPUESTAS</b>
¿Qué derechos considera usted se vulneran cuando se genera la negativa tácita en el recurso de apelación establecido en el art. 230 del COA?	Considero que no se vulnera ningún derecho puesto que esto es normal en algunos tipos de legislación en algunos tipos de normas por qué porque esto tiene que guardar congruencia justamente con los antecedentes con la expedición del acto y como tal con la resolución o conclusión de este, y la normativa es clara en que caso que procederá la suspensión del acto administrativo.
¿Considera usted que ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación establecida en el art. 229 del COA se vulnera el derecho de petición?	Claro todos los efectos de silencio administrativo siempre tienen como un inicio el derecho de petición consagrado en la constitución, es por ello que todas las peticiones deben tener una respuesta y al no tenerla se activa la vía administrativa, es por ello que considero que se vulnera el derecho de petición puesto que el silencio administrativo negativo tiene como génesis u origen este derecho.
¿Considera usted que en el Ecuador existe o se configura el silencio administrativo negativo?	Sí se configura, existen algunas figuras jurídicas en algunas normas establece como tal que la falta de atención en determinados temas se entiende como negativo no obstante que en nuestra legislación el código orgánico administrativo se determina la figura del silencio administrativo, así como también otras normas secundarias como de tipo tributario en las cuales sino existe contestación se entendería como negativo el pedido.
De ser afirmativa a la respuesta anterior, ¿cuáles cree usted que serían las dimensiones del silencio administrativo negativo, según su aplicabilidad?	Las dimensiones del silencio administrativo negativo es que si alguna persona realiza un pedido y ante la falta de respuesta de la administración se entiende negado el pedido, el efecto del mismo es que vulnera el derecho a la seguridad jurídica porque todas las personas en base al derecho de petición y debido proceso necesitan una respuesta clara a las pretensiones sea aceptando o negando, la función del funcionario público es dar atención al pedido del ciudadano y no dejar de dar respuesta.
¿Considera usted que es necesaria una normativa legal que regule el silencio	No es necesaria la normativa porque estamos cargados de

administrativo negativo? ¿Por qué?	normas el Código Orgánico Administrativo ya determina el proceso, el Código General de Procesos ya lo establece, así como también el Contencioso Administrativo. Además, ya existen sentencias sobre ese particular, ya se cuentan con las vías para poder accionar el silencio administrativo, en vez de crear normas debemos leer más sobre lo que ya tenemos acudir más a las fuentes del derecho, debido a que ya se encuentra regulado el silencio administrativo negativo.
------------------------------------	--

¿Hay algo más que le gustaría agregar sobre el silencio administrativo negativo en el Ecuador?	El silencio administrativo negativo no debería existir porque siempre debe haber una respuesta a los pedidos que se realicen ante la administración pública, es por ello que se debería depurar las normas existentes.
--	--

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023)

**Fuente:** Entrevistas.

Tabla 6  
*Entrevista 4*

<b>Nombre:</b>	<b>Mgs. Jorge Vallejo</b> <b>Director de Talento Humano de la Universidad Nacional de Chimborazo.</b>
<b>PREGUNTAS</b>	<b>RESPUESTAS</b>
¿Qué derechos considera usted se vulneran cuando se genera la negativa tácita en el recurso de apelación establecido en el art. 230 del COA?	Entonces se podría configurar una vulneración de un derecho constitucional, al derecho de petición porque ustedes tienen derecho como administrados a realizar peticiones quejas ante la administración pública y a recibir respuestas motivadas de las mismas, primero recibir respuesta y segundo a que esa respuesta sea motivada la cual tiene relación también con el derecho de motivación, qué vendría a verse afectado puesto que la constitución también obliga de que todas las resoluciones de los poderes públicos dice deben ser motivadas no entendiéndose que no se encuentran motivadas cuando no existe enunciación de normas jurídicas concatenación de estas normas con los derechos y la



---

enunciación o preceptos jurídicos que se hayan adoptado eso de manera general aparte de los estándares que estableció la corte constitucional que principalmente habla de una motivación suficiente entonces aquí se podría considerar vulnerado sus derechos.

---

¿Considera usted que ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación establecida en el art. 229 del COA se vulnera el derecho de petición?

Si justamente lo que decíamos, no cuando se expide un acto administrativo estos también gozan de presunción de ejecutoriedad y de legalidad entonces cuando ustedes van al contencioso administrativa y se hace un control de legalidad y obviamente que esté dentro de los principios constitucionales entonces la norma dice que cuando ustedes quieren pedir la suspensión del acto administrativo porque el acto administrativo se presume que es legal se presume que es legítimo sí porque es emanado por la administración pública pero ustedes y piden la suspensión existe un efecto de silencio administrativo negativo de que si es que no existe pronunciamiento después de los 3 días que ustedes presentan dice un término similar se entiende como negativa tácita es decir que ha sido negada su petición entonces en parte sí se estaría vulnerando un derecho como lo es el derecho a recurrir.

---

¿Considera usted que en el Ecuador existe o se configura el silencio administrativo negativo?

Expresamente si por ello tenemos en la Ley de la Contraloría General del Estado también en los recursos de extraordinarios de revisión cuando se analizan este tema de las glosas, otra sería esta la que se entiende como negativa tácita que es un silencio administrativo negativo debido a que la administración pública deja de pronunciarse y prácticamente le deja a usted a su arbitrio de ejercer la impugnación en vía administrativa o vía judicial.

---

De ser afirmativa a la respuesta anterior, ¿cuáles cree usted que serían las dimensiones del silencio administrativo negativo, según su aplicabilidad?

El efecto principal sería la habilitación de poder ejercer algún tipo de acción frente a la falta de contestación por parte de la administración pública.

¿Considera usted que es necesaria una normativa legal que regule el silencio administrativo negativo? ¿Por qué?	Yo considero que no, puesto que es necesario reformar el COA ya que deberían establecerse los casos específicos de silencio administrativo negativo para evitar esta antinomia llamémosle así entre normas o contraposición con la constitución.
¿Hay algo más que le gustaría agregar sobre el silencio administrativo negativo en el Ecuador?	Yo considero que, el silencio administrativo negativo debería desaparecer dentro de la legislación porque la administración pública ni por más carga procesal tiene la obligación de cumplir derechos y uno de estos derechos es el derecho de petición y el derecho de motivación.

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023)

**Fuente:** Entrevistas.

Tabla 7  
**Entrevista 5**

<b>Nombre:</b>	<b>Dr. Daniel Núñez Procurador de la ESPOCH.</b>
<b>PREGUNTAS</b>	<b>RESPUESTAS</b>
¿Qué derechos considera usted se vulneran cuando se genera la negativa tácita en el recurso de apelación establecido en el art. 230 del COA?	Se vulnera el debido proceso y seguridad jurídica, esos son los que servirían para cualquier medida jurisdiccional.
¿Considera usted que ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación establecida en el art. 229 del COA se vulnera el derecho de petición?	Primero para que sea o para que proceda la suspensión del acto administrativo de los efectos del acto administrativo están las causales previamente establecidas en el Código Orgánico Administrativo, si pese a motivar frente a una de las causales, existe la negativa, por supuesto que se estaría vulnerando un derecho y volvemos a los mismos anteriores, seguridad jurídica y debido proceso. El derecho de petición no se estaría vulnerando porque en realidad si se está dando el trámite pertinente, lo que existiría es la negativa.
¿Considera usted que en el Ecuador existe o se configura el silencio administrativo negativo?	No, yo considero que no, el COA es totalmente puntual y establece solo el silencio administrativo positivo.
¿Considera usted que es necesaria una	No en realidad, porque como les dije al inicio de mi

normativa legal que regule el silencio administrativo negativo? ¿Por qué?	intervención, el hecho de no contestar algo que no está conforme a derecho no quiere decir que sea acreedor al efecto de esa petición, para mi forma de ver para que exista silencio administrativo este tiene que ser o esta petición tiene que estar amparada en derecho y como es lógico que el efecto realmente sea legal.
---	--

¿Hay algo más que le gustaría agregar sobre el silencio administrativo negativo en el Ecuador?	Yo me encuentro completamente de acuerdo como se encuentra estipulado dentro del COA y bajo los preceptos legales que establece esta norma para el silencio administrativo, que como se había dicho es positivo, pero tiene sus medidas y aplicabilidad puntual. Además, se debe tomar en cuenta que el servidor público únicamente actúa bajo preceptos constitucionales y legales, ese es el principio de juridicidad, un poco más amplio que el de legalidad, pero puntual, más allá de eso el servidor público por los mismos organismos de control no puede extenderse en su aplicabilidad, entonces el principio de progresividad para el servidor público se encuentra vetado.
--	---

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023)  
**Fuente:** Entrevistas.

Tabla 8  
**Entrevista 6**

<b>Nombre:</b>	<b>Mgs. Edison Barba Tamayo</b> <b>Director de la Carrera de Derecho</b>
<b>PREGUNTAS</b>	<b>RESPUESTAS</b>
¿Qué derechos considera usted se vulneran cuando se genera la negativa tácita en el recurso de apelación establecido en el art. 230 del COA?	En nuestra legislación nosotros tenemos dos casos de silencio administrativo negativo. El primero es uno que se encuentra en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, entre los recursos de revisión; entonces va transcurrido el tiempo si la contraloría no da respuesta al recurso de revisión se entendería como rechaza el mismo, y el segundo caso que es bastante debatible es del COA, el mismo que dice que, presentada el recurso extraordinario de revisión, transcurrido un mes, si la administración no da

---

respuesta se entiende cómo que se ha negado. Este es uno de los artículos de mayor debate del COA porque el silencio administrativo negativo es más bien un silencio pro administración más que pro administrado porque protege la carga laboral de la institución, protege el tema de que la institución a veces no responda y yo podría mencionar de que ahí se podría violar el derecho de petición y de recibir respuestas motivadas por parte de la administración a los ciudadanos. El derecho de petición es un derecho que no solo conlleva el tema del petitorio de la solicitud, el derecho de petición conlleva la petición y el recibir respuestas motivadas de esa petición, entonces viola el derecho de petición de manera integral y adicionalmente la garantía de motivación porque al no tener un acto administrativo expreso no se podría hacer una parametrización de cuáles fueron los argumentos, la pertinencia de los hechos y de los argumentos de derecho en torno al recurso de revisión, podríamos decir que podría violarse el derecho de petición y la garantía de motivación.

---

¿Considera usted que ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación establecida en el art. 229 del COA se vulnera el derecho de petición?

Sí, porque el derecho de petición no sólo es solicitar, sino es recibir respuestas motivadas, dice la Constitución de nuestras peticiones.

---

¿Considera usted que en el Ecuador existe o se configura el silencio administrativo negativo?

Sí, lo tenemos previsto en la ley Orgánica de la Contraloría y en el COA.

---

De ser afirmativa a la respuesta anterior, ¿cuáles cree usted que serían las dimensiones del silencio administrativo negativo, según su aplicabilidad?

Para mí tiene una razón, yo diría un argumento a favor, que la administración casi nunca revisa sus actuaciones por sí misma y que con el silencio administrativo negativo le habilitamos a que el ciudadano no esté esperando muchísimo tiempo y ya pueda habilitar sus acciones contenciosas judiciales, eso por lo que están un poco a favor lo defienden de esa manera pero nosotros desde otras

---

lógicas vemos que en primer lugar, protege más a la administración que al administrado, le da más poder; segundo, el tema de que la administración tenga exceso de carga laboral no pueden ser justificativo para no exigirle una garantía que tiene rango constitucional. El derecho a petición y la garantía de motivación en nuestro país está protegido en rango constitucional, entonces ponerle posibilidades de la administración como el silencio administrativo negativo atenta al derecho de petición, atenta la garantía de motivación, y, sobre todo, más bien hago una administración que sea más poderosa, más fuerte que incluso pueda silenciarse. Estamos nosotros permitiendo que una administración se quede callada y cuando la obligación de toda administración pública es dar respuestas motivadas ante los pedidos de sus ciudadanos. Entonces, mi forma particular le reitero, pienso que el silencio administrativo negativo tiene que ser revisado en un estado constitucional de derechos y justicia. A mi criterio, no estoy de acuerdo en que estas dos figuras hayan sido legisladas dentro de la organización administrativa del Estado ecuatoriano.

---

¿Considera usted que es necesaria una normativa legal que regule el silencio administrativo negativo? ¿Por qué?

Nosotros tenemos desde el 2017 el COA, que regla por primera vez a nivel y en un ámbito material y subjetivo en toda la actividad administrativa, pero obviamente el COA tiene sus vacíos, no puede ser tan específico en ciertas cosas porque es el primer intento de normar toda la actividad de la administración pública en el Ecuador, es un gran avance, pero no es un avance suficiente. El Código Orgánico Administrativo después de estos cinco años de aplicación debe tener ciertas reflexiones, una de esas reflexiones es precisamente el tema que ustedes me han venido a entrevistar. Si hacemos una reforma al COA, por qué no pensar en la eliminación del silencio administrativo negativo y más bien obligarle a la administración a dar

respuestas. Más bien imaginémosnos en que si no se da respuestas pronto, más bien tenga efecto positivo; eso sería más bien un tema pro administrado, con eso le obligo a la administración de que revise la apelación, así como revise el recurso extraordinario de revisión que están pidiendo, debido a que, si no lo hace en tiempo, más bien se dará la razón al usuario. A mi criterio, eso sería incluso realmente más deseable que el silencio administrativo con efecto negativo que tenemos.

¿Hay algo más que le gustaría agregar sobre el silencio administrativo negativo en el Ecuador?

Los actos presuntos no son los más adecuados, lo más adecuado en una administración pública es tener actos expresos porque en el acto expreso garantizo la motivación. Entonces qué se garantiza a través de eso, garantiza que se declaren bien los hechos, que se declare bien el derecho y que esos hechos la administración demuestre que son subsumidos al derecho que son pertinentes, y, finalmente que no se ha violado derechos constitucionales. Para yo hacer ese análisis, necesito hacer un ejercicio de motivación, lo que no es posible hacerlo en un acto presunto porque no hay como. El acto presunto como su nombre lo dice es acto presunto. Para mí, el silencio administrativo positivo es una garantía para que la administración empiece a cumplir el derecho de petición; el silencio administrativo negativo debe ser revisado, debe ser criticado y debe ser interpelado propositivamente.

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023)

**Fuente:** Entrevistas.

Tabla 9  
*Entrevista 7*

<b>Nombre:</b>	<b>Dr. Andrés Sellan Deleg Juez de lo Contencioso Administrativo</b>
<b>PREGUNTAS</b>	<b>RESPUESTAS</b>
¿Qué derechos considera usted se vulneran cuando se genera la negativa tácita en el	Ninguno

---

recurso de apelación establecido en el art. 230 del COA?

---

¿Considera usted que ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación establecida en el art. 229 del COA se vulnera el derecho de petición?

No.

---

¿Considera usted que en el Ecuador existe o se configura el silencio administrativo negativo?

Si, pero únicamente en los casos en que la Ley otorga ese efecto para tutelar otros derechos o principios.

---

De ser afirmativa a la respuesta anterior, ¿cuáles cree usted que serían las dimensiones del silencio administrativo negativo, según su aplicabilidad?

El silencio Administrativo negativo, no debe ser la regla, sino la excepción, si bien el derecho de petición está consagrado en la Constitución de la República y este debe ser tutelado, existen peticiones que por su objeto o su consecuencia no debe construirse la ficción jurídica de su aceptación, puesto que este acto administrativo presunto puede generar la violación de otro tipo de derechos o principios.

Pero esta determinación debe realizarse con un test de proporcionalidad, al momento de la elaboración de las normas que lo contemplan, valorando los derechos que se intentan tutelar, frente al derecho de petición, al rechazar de plano una petición legítima realizada por los ciudadanos.

---

¿Considera usted que es necesaria una normativa legal que regule el silencio administrativo negativo? ¿Por qué?

Al igual que cualquier otra norma, la regulación de una ficción jurídica que afecte un derecho siempre será necesaria.

---

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023)

**Fuente:** Entrevista.

Tabla 10  
*Entrevista 8*

---

**Nombre:**

**Dr. Yorcky Calva**

**Juez de lo Contencioso Administrativo.**

---

**PREGUNTAS**

**RESPUESTAS**

---

<p>¿Qué derechos considera usted se vulneran cuando se genera la negativa tácita en el recurso de apelación establecido en el art. 230 del COA?</p>	<p>Considero que no existe violación a derecho alguno, es más el art. 230 del COA no lo establece.</p>
<p>¿Considera usted que ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación establecida en el art. 229 del COA se vulnera el derecho de petición?</p>	<p>No lo considero como una vulneración de derechos, por el contrario, me parece adecuado y conocer los efectos de la falta de pronunciamiento respecto de la suspensión del acto impugnado; es decir el legislador ha previsto que la administración pública por diferentes circunstancias puede no atender los requerimientos de forma oportuna. Sin embargo, se ha establecido el efecto de denegación tácita ya que el administrado no puede esperar un pronunciamiento expreso de forma indefinida.</p>
<p>¿Considera usted que en el Ecuador existe o se configura el silencio administrativo negativo?</p>	<p>Si, por supuesto. Existen casos específicos en los que se ha establecido el efecto de denegación tácita como por ejemplo el art. 229 del Código Orgánico Administrativo; o el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.</p>
<p>De ser afirmativa a la respuesta anterior, ¿cuáles cree usted que serían las dimensiones del silencio administrativo negativo, según su aplicabilidad?</p>	<p>En primer lugar, debemos tener claro que en nuestro ordenamiento jurídico la regla general será un efecto positivo en el silencio administrativo como lo señala el artículo 2017 del Código Orgánico Administrativo; de modo que el efecto negativo es la excepción a esta regla, y como tal es la ley la que debe establecer de forma expresa los casos en los cuales se produce.</p>
<p>¿Considera usted que es necesaria una normativa legal que regule el silencio administrativo negativo? ¿Por qué?</p>	<p>Con lo señalado en la interrogante anterior, puedo decir que la regulación del silencio negativo o la emisión de una ley que lo regule resultaría innecesaria.</p>

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Entrevistas.

Tabla 11  
*Entrevista 9*



---

**Nombre:**

**Dr. Galo Palacios**

**Juez de lo Contencioso Administrativo.**

---

**PREGUNTAS**

**RESPUESTAS**

---

¿Qué derechos considera usted se vulneran cuando se genera la negativa tácita en el recurso de apelación establecido en el art. 230 del COA?

El derecho a recibir respuestas motivadas por parte de quienes ejercen el poder público, transgrediendo el Art. 76.7 letra L) de la Constitución

¿Considera usted que ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación establecida en el art. 229 del COA se vulnera el derecho de petición?

El derecho de petición consagrado en el Art. 66.23 de la Constitución, está íntimamente relacionado con el derecho a recibir respuestas motivadas, por ende, la negativa tácita es un instrumento que permite a la administración deslindarse de su obligación de brindar respuesta a los administrados.

¿Considera usted que en el Ecuador existe o se configura el silencio administrativo negativo?

De forma particular el Art. 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado configura la denegación tácita, por la falta de respuesta dentro del plazo, sobre las impugnaciones sobre responsabilidades civiles y órdenes de reintegro, lo que implica que se configure el silencio administrativo negativo.

De ser afirmativa a la respuesta anterior, ¿cuáles cree usted que serían las dimensiones del silencio administrativo negativo, según su aplicabilidad?

La dimensión del silencio administrativo negativo radica en que la respuesta que debió recibir por escrito el administrado ha sido negada por la administración pública, pero ubica en un nivel de subordinación al administrado, que de por sí ya se encuentra obligada a litigar con el Estado.

¿Considera usted que es necesaria una normativa legal que regule el silencio administrativo negativo? ¿Por qué?

Creo que no sería necesario por cuánto la vigencia del silencio administrativo negativo resulta una contraposición al Art. 76.7 letra L) de la Constitución y que conlleva a la irresponsabilidad de los administradores públicos; a diferencia del silencio administrativo positivo, en el cual la no respuesta constituye un reconocimiento a favor del administrado, lo que por si permite establecer que el efecto de la falta de operatividad del ente público, resulta ser un mecanismo de resarcimiento a favor del ciudadano y no en contra.

---

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023)

**Fuente:** Entrevistas.

- **Análisis de entrevistas**

Para el procesamiento de la información obtenida de las entrevistas, se diseñó códigos o criterios de optimización relacionados a los objetivos de este trabajo investigativo para identificar en cada respuesta lo que aportaron los entrevistados, la información relevante y pertinente que respondan a los objetivos mencionados. De tal manera, se presenta a continuación el cuadro de resultados de las entrevistas ejecutadas:

Tabla 12

***Resumen de resultados***

<b>CÓDIGO/CRITERIO</b>	<b>CONCORDANCIAS</b>	<b>RESULTADO</b>
1. Derechos vulnerados en el recurso de apelación.	<b>5</b>	Los entrevistados revelaron que, existe vulneración de derechos en el recurso de apelación en vía administrativa; de manera general se vulnera el debido proceso, y específicamente se vulnera los siguientes derechos: <ul style="list-style-type: none"><li>• el derecho de petición.</li><li>• la seguridad jurídica.</li><li>• la garantía de motivación.</li><li>• el derecho a recurrir.</li></ul>
2. Vulneración del derecho de petición en la suspensión del acto administrativo.	<b>3</b>	Tanto los funcionarios públicos como los jueces de lo contencioso administrativo entrevistados indicaron que, ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo, se vulnera el derecho de petición, debido a que el derecho de petición no sólo es solicitar, sino es recibir respuestas motivadas.
3. Efectos del silencio administrativo negativo.	<b>6</b>	Mediante las entrevistas realizadas, se constató los siguientes efectos: <ul style="list-style-type: none"><li>• Una sanción que le viabiliza al</li></ul>

---

petionario acudir al contencioso administrativo, demandando el silencio administrativo negativo para que el juez acepte o de cómo aceptada la petición, y así, el administrado no espere hasta que la administración tenga el tiempo de contestar.

- Se vulnera el derecho a la seguridad jurídica porque todas las personas en base al derecho de petición y debido proceso necesitan una respuesta clara a las pretensiones.
- Ubica en un nivel de subordinación al administrado.

---

4. Configuración del silencio administrativo negativo.

**8**

Los entrevistados establecieron que el silencio administrativo negativo se configura ante la negativa que se presenta al no resolver una petición, la cual viabiliza la posibilidad de la ejecución del silencio administrativo negativo vía contencioso administrativa. Además, de que en nuestra legislación doctrinariamente se manejan los dos tipos de silencio administrativo. Asimismo, los distintos funcionarios públicos y los jueces de lo contencioso administrativo determinaron que el silencio administrativo negativo se configura en el Código Orgánico Administrativo por evidenciar la negativa o denegación tácita, al igual como en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y en otras normas secundarias de tipo tributario en las cuales sino existe contestación se entendería como negativo el pedido.

---

5. Necesidad de eliminar el silencio administrativo

**3**

De las entrevistas realizadas, se determinó que

---

negativo.

el silencio administrativo negativo no debería configurarse dentro de la legislación ecuatoriana, debido a que la administración pública ni por más carga procesal que tenga, tiene la obligación de cumplir derechos.

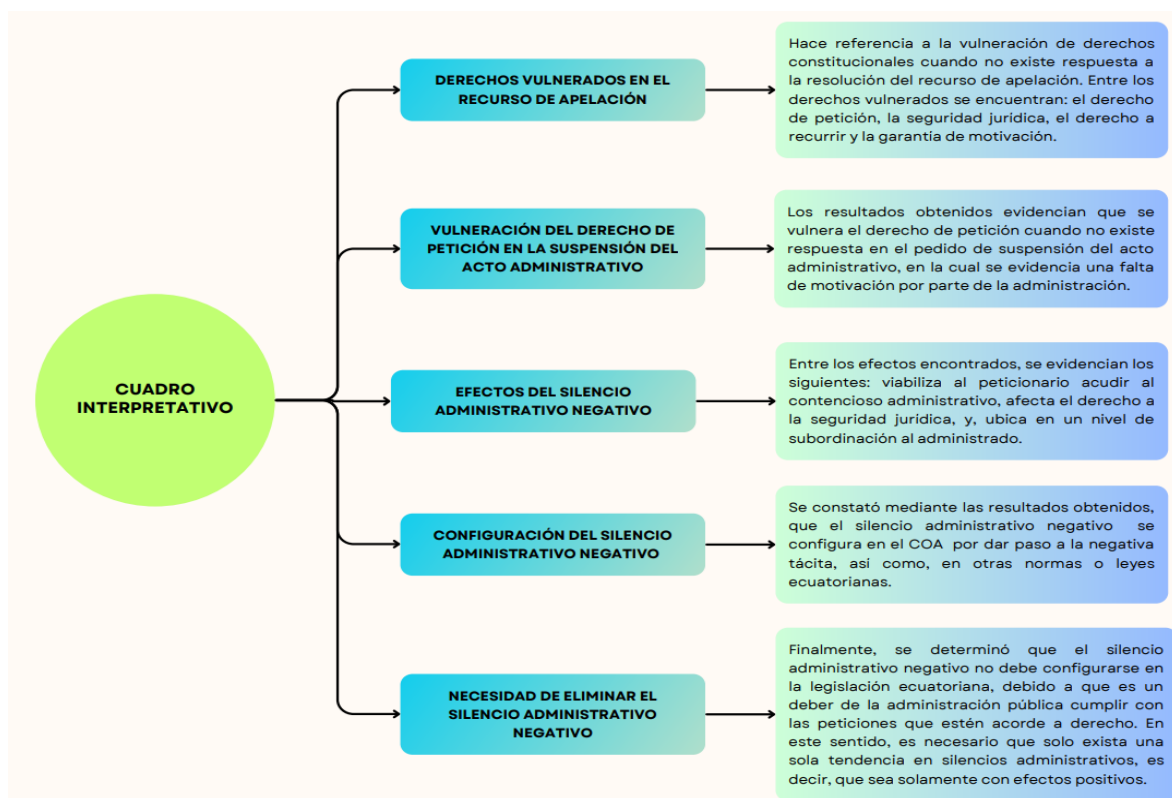
De tal manera, que, en nuestra legislación se debería tener una sola tendencia en silencios administrativos, es decir, que simplemente sea positiva para castigar a la administración pública por la falta de resolución.

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Entrevistas

### Figura 9

*Interpretación de resultados*



**Nota:** Tabla interpretativa del resumen de resultados.

**Autor:** Tapuy y Bautista (2023).

**Fuente:** Entrevistas.

### Discusión de resultados

Como resultado de las entrevistas realizadas se obtuvo que en el recurso de apelación en vía administrativa existe vulneración de derechos como lo es el debido proceso, específicamente el derecho de petición, la seguridad jurídica, la garantía de motivación, el derecho a recurrir; así como en vulnerar el principio de doble conforme.

Tomando en cuenta que, el derecho de petición y la garantía de motivación fueron los derechos que más se mencionaron como vulnerados dentro de las entrevistas con respecto a la negativa tácita generado por el incumplimiento del plazo de un mes para la resolución del recurso de apelación, debido a que una vez presentada la solicitud, la autoridad competente de la administración pública deberá analizarla y emitir una respuesta acorde al tiempo que determina la ley, por lo cual se vulnera de forma directa el derecho de petición cuando no se emite la resolución correspondiente, y, así mismo, ocasiona la vulneración de la garantía de motivación, puesto que al no tener una resolución o respuesta expresa no es posible hacer un análisis de cuáles fueron los argumentos necesarios para el incumplimiento del plazo.

Con respecto al incumplimiento de la administración pública en no resolver al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación, se constató que se vulnera el derecho de petición cuando no se da respuesta a dicha solicitud en el término de tres días, por la cual se configura el silencio administrativo negativo con el efecto de que el peticionario acuda al contencioso administrativo con la cual buscará que en sede judicial le den respuesta, esto en conformidad con lo que menciona Alvarado (2021), en la cual señala que el silencio administrativo negativo tiene efectos procesales significativos, esto debido a que su fin es autorizar actos de terminación de un proceso de manera ficticia, los cuales pueden ser apelados en el respectivo control de legalidad ante el Tribunal Administrativo.

Tanto los funcionarios públicos como los jueces de lo contencioso administrativo detallan que el silencio administrativo negativo se configura en el Código Orgánico Administrativo por evidenciar la negativa tácita, al igual como en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y en otras normas secundarias de tipo tributario. No obstante, tanto Suárez y Altamirano (2023), indican que es necesario que la figura jurídica del silencio administrativo negativo sea eliminada de la legislación ecuatoriana, debido a que dicha figura jurídica es considerada como un premio a la administración pública, por tanto, es necesario que en la legislación ecuatoriana solo se maneje el silencio administrativo positivo para sancionar a la administración pública.

## **CAPÍTULO V.**

### **CONCLUSIONES**

- A través del presente trabajo investigativo, se ha podido concluir que el derecho de petición es un bien protegido de rango constitucional, el mismo permite que el administrado pueda acudir ante la administración pública, y, que esta tenga la obligatoriedad de responder de manera motivada ante el pedido, reclamo o solicitud. Para el efecto, la norma ha generado y ha instrumentado los elementos necesarios que la administración pública pueda establecer respuestas dentro de los tiempos establecidos por esta, es así que, el derecho de petición protege al administrado y da paso que la administración pública tenga la obligatoriedad de dar respuesta a esto. Tomando en consideración, el hecho y el evento de que la petición puede ser aceptada o no por la administración pública.
- Por otra parte, se ha concluido que, en la legislación ecuatoriana a través del Código Orgánico Administrativo (COA), ha instrumentado al silencio administrativo positivo, el mismo que se encuentra constante en el artículo 207 de la norma administrativa. Bajo este precepto, establece el hecho de que la administración pública ante un pedido legítimo pueda dar la aceptación al mismo. Sin embargo, se ha podido realizar un estudio que determina que el Estado ecuatoriano y la administración pública también reconoce el silencio administrativo negativo. Tomando en consideración, que este silencio administrativo se configura ante la negativa tácita de los pedidos que realiza el administrado, principalmente, en lo que refiere a la resolución de recursos de impugnación que se encuentran establecidos en el COA. Bajo este contexto, el Ecuador reconoce y acepta de manera expresa el silencio administrado negativo ante la negativa tácita de la administración pública para resolver el pedido en un recurso de apelación.
- Además, el derecho a recurrir es una garantía básica del debido proceso que permite, tutela y da la posibilidad de que el administrado, en el caso particular, pueda recurrir o acudir a la misma instancia administrativa jerárquicamente superior cuando no se encuentra conforme con la decisión adoptada por la administración pública. Bajo este precepto, el derecho a recurrir es la garantía básica que permite al administrado activar una instancia del doble conforme, que

permita en este caso, recurrir y apelar a las decisiones adoptadas de las que no se encuentra conforme.

- Finalmente, se ha podido determinar después de las investigaciones respectivas, que el silencio administrativo negativo reconocido en el Ecuador de manera tácita, puede verse de dos dimensiones. La primera dimensión, hace referencia que se puede considerar al silencio administrativo negativo desde una esfera desfavorable, donde básicamente existe la negativa por la inacción de la administración pública, hacia el pedido que realiza el administrado en el respectivo recurso como tal, es decir, que no existe la motivación correcta y la notificación de la decisión, por tanto, genera la vulneración de las garantías básicas del debido proceso. Por otra parte, se puede considerar como otro segundo elemento del silencio administrativo negativo, el que permite la activación de la vía judicial, es decir, que ante la negativa de la petición realizada por el administrado en el recurso de apelación, éste pueda acudir a la vía contenciosa administrativa, en la cual quita la competencia a la administración pública para poder acudir ante la jurisdicción contenciosa, y sea esta, la que pueda reparar, resarcir y proteger derechos que se puedan considerar como afectados.

## RECOMENDACIONES

- Se recomienda a la administración pública cumplir con las obligaciones que se encuentran establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y motivar adecuadamente la respuesta para el administrado ante una petición que este realizó. Se ha visto que el silencio administrativo, y en específico el negativo, no está siendo una figura efectiva para el administrado, puesto que los beneficios que brindan son para la administración pública debido a que esta actúa como un escudo protector que le permite a la administración pública dejar de cumplir con su trabajo es por ello que, se debería reformar el COA para eliminar dicha figura jurídica.
- Además, haciendo énfasis en los efectos que tiene el silencio administrativo en la legislación ecuatoriana, específicamente en el silencio administrativo negativo, se recomienda hacer un estudio pormenorizado de los efectos que genere dicha figura legal, esto mediante la jurisprudencia y la doctrina, para que se delimite el alcance de la misma con el objeto de evitar que se siga provocando la vulneración de derechos constitucionales debido a la inacción de la administración.
- De igual manera, se recomienda a la administración pública específicamente en otras instancias cuando el administrado decide recurrir cumplir con la obligación de aclarar las dudas que tiene con respecto a un pedido que realizó, puesto que es un derecho constitucional y deber de la administración pública actuar eficientemente, por lo que la administración es un órgano regulador del Estado.
- Finalmente, se recomienda que entre las dimensiones del administrado se establezca la efectividad de la configuración del silencio administrativo negativo, esto debido a que, el administrado en el caso de apelar en vía administrativa el tiempo sea menor al ya establecido lo cual generaría que el administrado pueda recurrir mucho más rápido a vía judicial evitando así dilatar el proceso. Es por ello que, se ve la necesidad de que debería prevalecer el silencio administrativo positivo en nuestra legislación debido a que en la investigación que se realizó se pudo determinar que se vulneran varios derechos y que son pocos derechos que se llegan a proteger con la configuración de esta figura jurídica.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguado, V. (1997). Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado Constitucional. *Revistas de Administración Pública*, 1, 329–362.
- Alcívar, J. (2019). Ejecución del silencio administrativo. In *Universidad de las Américas*. <http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/11054>
- Alvarado, J. F., & Pérez, M. (2021). Ejecución del acto presunto por silencio administrativo según la legislación y la jurisprudencia Ecuatoriana. *Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 13–28. <https://doi.org/10.51247/st.v4is1.111>
- Andrade, I. F., Escobar, E. J., & Centeno, P. A. (2022). *El silencio administrativo y la vulneración del derecho constitucional de petición*. 2, 1–30.
- Arrieta, I. F. A., Gonzales, E. J. E., & Ayala, L. R. A. (2022). Método multicriterio neutrosófico para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo. *Revista Asociación Latinoamericana de Ciencias Neutrosóficas*. ISSN 2574-1101, 22, 197–208. <http://fs.unm.edu/NCML2/index.php/112/article/view/223/658>
- Barba, E. (2021). El Principio de calidad: sus desafíos desde el derecho administrativo en el Ecuador. *Revista de Ciencias Economicas Juridicas y Administrativas Kairos*, 4(2631–2743), 9–24. <https://doi.org/10.37135/kai.03.07.01>
- Bordali, A. (2018). Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental Chileno. *Revista de Derecho*, 3(2), 69–94.
- Cabanellas, G. (2006). Diccionario jurídico elemental. In *Diccionario jurídico elemental*. <https://doi.org/10.55323/edc.2022.6>
- Carvajal, B. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 4, 7–21.
- Cedeño, M. (2023). *La ejecución del silencio administrativo y el debido proceso en Ecuador*. 7(2), 1516–1537.
- Cevallos, E. M., Quiñonez, H. S., & Castillo, C. E. (2018). El silencio administrativo positivo en la legislación Ecuatoriana. *Revista Observatorio de La Economía Latinoamericana*, 1–11.
- Laines Bravo, J., Macas Parrales, J., & Correa Calderón, J. (2019). Innovaciones del silencio administrativo en el Ecuador. *Revista Sarance N° 43*, 51–68.
- Lluguin, A. F. (2022). *El silencio administrativo positivo : alcance y dimensiones*. 1–20.
- Lluguin, A. F., Baldeón, A., Vásquez, D., & Villagómez, F. (2022). Nulidad del acto administrativo en actos imposibles de ejecución en Ecuador. In *Gestión del Conocimiento. Perspectiva Multidisciplinaria* (Vol. 42). <https://www.unesur.edu.ve/libros-1/download/8-libros/91-libro-42-de-gestion-el-conocimiento>
- Minchala, P. (2021). La vulneración del derecho a recurrir frente a la negativa de la suspensión del acto administrativo. In *Frontiers in Neuroscience*.
- Moreta, A. (2019). Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA. In *Ediciones Continente*.
- Moreta, A. (2020). *El Silencio Administrativo en el COA* (Vol. 4, Issue 1).
- Oyarte, R. (2016). *Debido proceso* (Segunda Ed). Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Robalino, S. (2022). *Ejecutabilidad del silencio administrativo en el Ecuador y su incidencia en el administrado*.

- Rosales, F. (2010). Derecho a recurrir. *Revista Regional de Derechos Humanos*, 125–145.
- Ruiz, J. F. (2020). *El derecho de petición y el silencio administrativo*. 54(I), 79–92.
- Uchuary, M. (2020). *El silencio administrativo como vulneración al derecho constitucional de petición*. 3, 124–138.
- Vélez, S. G., & Torres, M. A. (2022). El silencio administrativo como consecuencia del derecho de petición. *Revista Arbitraria Interdisciplinaria KOINONIA*, VII, 434–452.
- Villacís de la Cueva, F. (2019). El silencio administrativo y sus implicaciones en el Ecuador ¿Garantiza derechos? *Revista Ruptura de La Asociación Escuela de Derecho PUCE*, 135–162.
- Villalba, L. (2017). El Silencio Administrativo. In *Universidad de Alcalá*. [https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32539/El Silencio Administrativo - Laura Villalba Puado.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32539/El_Silencio_Administrativo_-_Laura_Villalba_Puado.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Villamil, A. S. (2020). El derecho de petición y la pandemia. *Universidad Santo Tomás*, 1–22.
- Zambrano Yopez, R. A. (2017). Falta de aplicación del principio de doble conforme en la jurisdicción contencioso administrativa. *USFQ Law Review*, 4(1), 221–233. <https://doi.org/10.18272/lr.v4i1.991>

## LEGISLACIÓN

CASO No. 141-14-EP, 1 (2020).

Código Orgánico Administrativo. (2022). *Suplemento del Registro Oficial 623*. Quito, Pichincha, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Constitución de la República del Ecuador, Pub. L. No. Registro oficial No.449, 1 (2008).

Resolución N.º 0002-15-RA, (2017).

Resolución No. 324-2013, 1 (2013).  
[https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso\\_administrativo/2013-PDF/Resolucion No. 324-2013.pdf](https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso_administrativo/2013-PDF/Resolucion%20No.%20324-2013.pdf)

Resolución No. 425-2013, 1 (2013).  
[https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso\\_administrativo/2013-PDF/Resolucion No. 425-2013.pdf](https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso_administrativo/2013-PDF/Resolucion%20No.%20425-2013.pdf)

Resolución N.º 15-2017, 1 (2017).  
[https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones\\_obligatorias/2017/17-15 recurso de apelacion conforme al COGEP.pdf](https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones_obligatorias/2017/17-15%20recurso%20de%20apelacion%20conforme%20al%20COGEP.pdf)

Sentencia N.º 050-17-SEP-CC, 1 (2017).  
<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1dfd8316-058e-4856-b6df-bda4a3d00eb5/0433-14-ep-sen.pdf?guest=true>

Sentencia N.º 275-15-SEP-CC, 1 (2015).  
[https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2015/275-15-SEP-CC/REL\\_SENTENCIA\\_275-15-SEP-CC.pdf](https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2015/275-15-SEP-CC/REL_SENTENCIA_275-15-SEP-CC.pdf)

Sentencia N.º.1061-12-EP/19, (2019).

## ANEXOS

### **CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTA SOBRE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO EN EL RECURSO DE APELACIÓN Y SUS EFECTOS.**

Yo, \_\_\_\_\_, he sido invitado/a a participar en una entrevista sobre el silencio administrativo negativo en el recurso de apelación y sus efectos, con el propósito de recopilar información y opiniones sobre el tema. Entiendo que esta entrevista será grabada y utilizada únicamente con fines académicos y de investigación.

He sido informado/a de los siguientes aspectos de la entrevista:

El objetivo de la entrevista es recopilar información y opiniones sobre el silencio administrativo negativo en el recurso de apelación y sus efectos en el Ecuador.

La entrevista será grabada y se utilizará únicamente con fines académicos y de investigación.

Tendré la libertad de responder las preguntas de la entrevista de manera sincera y completa, y puedo elegir no responder cualquier pregunta que no desee responder.

Puedo retirarme de la entrevista en cualquier momento, sin ninguna consecuencia negativa.

La información obtenida en la entrevista será confidencial y se utilizará únicamente con fines académicos y de investigación.

El entrevistador/a está disponible para aclarar cualquier duda o preocupación adicional que tenga antes, durante o después de la entrevista.

Entiendo que mi participación en esta entrevista es voluntaria y que puedo retirarme de la entrevista en cualquier momento. He recibido una copia de este consentimiento informado para mi propio registro.

Firma: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

1. Destinatario: Funcionarios públicos pertenecientes a procuradurías síndicas de las instituciones públicas.

2. Presentación:

a) Introducción del entrevistador/a y explicación del objetivo de la entrevista.

b) Presentación del consentimiento informado y solicitud de firma.

3. Preguntas sociodemográficas:

a) Edad:

b) Género:

c) Nacionalidad:

d) Nivel de educación:

e) Ocupación:

4. Cuestionario:

1. ¿Qué derechos considera usted se vulneran cuando se genera la negativa tácita en el recurso de apelación establecido en el art. 224 del COA?

2. ¿Considera usted que ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación se vulnera el derecho de petición?

3. ¿Considera usted que en el Ecuador existe o se configura el silencio administrativo negativo?

4. De ser afirmativa a la respuesta anterior ¿cuáles cree usted que serían las dimensiones del silencio administrativo negativo, según su aplicabilidad?

5. ¿Considera usted que es necesaria una normativa legal que regule el silencio administrativo negativo? ¿Por qué?

5. Comentarios adicionales:

a) ¿Hay algo más que le gustaría agregar sobre el silencio administrativo negativo en el Ecuador?

6. Cierre:

a) Agradecimiento al entrevistado/a por su tiempo y colaboración.

b) Confirmación de que la grabación de la entrevista puede ser utilizada únicamente con fines académicos y de investigación.

c) Entrega de información de contacto para el caso de que el entrevistado/a desee hacer algún comentario o aclaración adicional en el futuro.

**CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTA SOBRE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO EN EL RECURSO DE APELACIÓN Y SUS EFECTOS.**

Yo, \_\_\_\_\_, he sido invitado/a a participar en una entrevista sobre el silencio administrativo negativo en el recurso de apelación y sus efectos, con el propósito de recopilar información y opiniones sobre el tema. Entiendo que esta entrevista será grabada y utilizada únicamente con fines académicos y de investigación.

He sido informado/a de los siguientes aspectos de la entrevista:

El objetivo de la entrevista es recopilar información y opiniones sobre el silencio administrativo negativo en el recurso de apelación y sus efectos en el Ecuador.

La entrevista será grabada y se utilizará únicamente con fines académicos y de investigación.

Tendré la libertad de responder las preguntas de la entrevista de manera sincera y completa, y puedo elegir no responder cualquier pregunta que no desee responder.

Puedo retirarme de la entrevista en cualquier momento, sin ninguna consecuencia negativa.

La información obtenida en la entrevista será confidencial y se utilizará únicamente con fines académicos y de investigación.

El entrevistador/a está disponible para aclarar cualquier duda o preocupación adicional que tenga antes, durante o después de la entrevista.

Entiendo que mi participación en esta entrevista es voluntaria y que puedo retirarme de la entrevista en cualquier momento. He recibido una copia de este consentimiento informado para mi propio registro.

Firma: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

1. Destinatario: Jueces de lo Contencioso Administrativo.
2. Presentación:
  - a) Introducción del entrevistador/a y explicación del objetivo de la entrevista.
  - b) Presentación del consentimiento informado y solicitud de firma.
3. Preguntas sociodemográficas:
  - a) Edad:
  - b) Género:
  - c) Nacionalidad:
  - d) Nivel de educación:
  - e) Ocupación:
4. Cuestionario:
  1. ¿Qué derechos considera usted se vulneran cuando se genera la negativa tácita en el recurso de apelación establecido en el art. 230 del COA?
  2. ¿Considera usted que ante la falta de resolución expresa al pedido de suspensión del acto administrativo en el recurso de apelación establecida en el art. 229 del COA se vulnera el derecho de petición?
  3. ¿Considera usted que en el Ecuador existe o se configura el silencio administrativo negativo?
  4. De ser afirmativa a la respuesta anterior, ¿cuáles cree usted que serían las dimensiones del silencio administrativo negativo, según su aplicabilidad?
  5. ¿Considera usted que es necesaria una normativa legal que regule el silencio administrativo negativo? ¿Por qué?
5. Comentarios adicionales:
  - a) ¿Hay algo más que le gustaría agregar sobre el silencio administrativo negativo en el Ecuador?
6. Cierre:
  - a) Agradecimiento al entrevistado/a por su tiempo y colaboración.
  - b) Confirmación de que la grabación de la entrevista puede ser utilizada únicamente con fines académicos y de investigación.
  - c) Entrega de información de contacto para el caso de que el entrevistado/a desee hacer algún comentario o aclaración adicional en el futuro.