



UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
CARRERA DE DERECHO

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADO.

TEMA:

---

**“LA EFICACIA DE LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL  
RECURSO DE APELACION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”**

---

**AUTOR:**

LEIDY ARACELY GAVILANES SIAVICHAY

**TUTOR:**

ABG. TANYA PAREDES CHILUISA

AMBATO – ECUADOR

2023

**TEMA:**

**LA EFICACIA DE LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO  
EN EL RECURSO DE APELACION EN EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO.**

## APROBACIÓN DEL TUTOR

La suscrita Dra. Mg. Tanya Gioconda Paredes Chiluisa, en calidad de Tutora del Trabajo de Titulación- Proyecto de Investigación.

CERTIFICA: Que la Señorita LEIDY ARACELY GAVILANES SIAVICHAY, portadora de la Cédula de Ciudadanía 1805350061, habilitada para obtener el Título de Tercer Nivel; ha concluido su Trabajo de Titulación, Modalidad PROYECTO DE INVESTIGACIÓN; sobre el Tema: **“LA EFICACIA DE LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL RECURSO DE APELACION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”**. Previo a la obtención del título de Abogado; y al cumplir con los requisitos técnicos, científicos, reglamentarios, metodológicos y jurídicos, autorizo la presentación del mismo ante el Organismo pertinente, para que sea sometido, a evaluación por parte de la Comisión calificadora designada por el H. Consejo Directivo

Ambato, 7 de julio de 2023

LO CERTIFICO



Dra. Mg. TANYA PAREDES CHILUISA  
**TUTOR**

## **AUTORIA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

YO, LEIDY ARACELY GAVILANES SIAVICHAY, manifiesto que el presente trabajo de titulación denominado: de mi propia y única autoría el cual constituye un trabajo original, que se basa en la aplicación de mis conocimientos previos adquiridos en mi formación académica a través de fuentes legales, doctrinales y bibliográficas. Además, se ha determinado diferentes ideas, conclusiones y recomendaciones que son responsabilidad del autor y de quienes las emitan.

Ambato, 7 de julio del 2023

SUSCRIBO



Leidy Aracely Gavilanes Siavichay

CC: 1805350061

AUTOR

## **DERECHOS DE AUTOR**

Autorizo a la Universidad Técnica de Ambato, para que haga del presente trabajo de investigación un documento disponible para consulta en los procesos de investigación, conforme se determina en los normativos internos de la Institución. Cedo de manera plena los derechos de autor de mi trabajo de tesis con fines investigativos y de difusión del conocimiento, además apruebo la reproducción total o parcial conforme las regulaciones universitarias; esto siempre y cuando no presente una ganancia económica y se realice en respeto a los derechos del autor.

Ambato, 7 de julio del 2023

SUSCRIBO



Leidy Aracely Gavilanes Siavichay

CC: 1805350061

AUTOR

## **APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO**

Los Miembros del Tribunal de Grado APRUEBAN el Trabajo de Investigación: LA EFICACIA DE LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL RECURSO DE APELACION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO” presentado por la señorita Leidy Aracely Gavilanes Siavichay de conformidad con el Reglamento de Graduación para obtener el Título Terminal de Tercer Nivel de la Universidad Técnica de Ambato. Autorizando su presentación ante los organismos correspondientes.

Ambato, .....

Para constancia firman:

.....

**PRESIDENTE**

.....

**MIEMBRO**

.....

**MIEMBRO**

## **DEDICATORIA**

*El presente trabajo de titulación, así como todo mi esfuerzo y dedicación que he venido realizando a lo largo de mi vida académica se la dedico en primer lugar a Dios mi padre celestial que nunca me ha abandonado y con su gracia me ha guiado por el camino correcto y me ha brindado fuerzas cuando sentía que declinaba; a mi madre Lourdes quien con su apoyo incondicional desde que era pequeña me ha permitido cumplir cada una de mis metas; a mi querido hermano John Mario que amo con toda vida por siempre escucharme cuando más lo necesitaba y ayudarme en los momentos buenos y cuando sentía que mi mundo tenía torbellinos; a mi padre Hugo quien me ha brindado sus destrezas y enseñanzas para poder desenvolverme en todos los aspectos y finalmente a Tyler mi querida mascota, cuyo amor infinito ha estado a mi lado en las noches de desvelo.*

*Con mucho aprecio*

*Leidy Aracely Gavilanes Siavichay*

## **AGRADECIMIENTO**

*Un especial agradecimiento a mi padre amado Dios quien nunca me desamparo de sus brazos, agradezco profundamente a mis padres por apoyarme incondicionalmente y guiarme en cada etapa de mi vida. ayudándome a convertirme en la persona responsable y respetable que soy hoy en día; a mi familia por la ayuda brindada hacia mi hermano y mi persona; a mi otra mitad mi querido hermano por siempre estar para mí del cual me siento muy orgullosa; a mis distinguidos docentes quienes me impartieron sus conocimientos a lo largo de mi vida académica; a mis amigas y amigos quienes me han brindado un consejo justo en el momento que lo necesitaba y finalmente a cada persona que con su granito de arena apporto para que el día de hoy cumpla mi sueño más anhelado.*

*Leidy Aracely Gavilanes Siavichay*

## ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

TUTOR:.....	1
TEMA:.....	ii
APROBACIÓN DEL TUTOR .....	iii
AUTORIA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN .....	iv
DERECHOS DE AUTOR .....	v
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO .....	vi
DEDICATORIA .....	vii
AGRADECIMIENTO .....	viii
RESUMEN EJECUTIVO .....	xiii
ABSTRACT.....	xiv
CAPITULO I .....	1
MARCO TEÓRICO .....	1
<b>1.1. Antecedentes Investigativos .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1.1. La evolución histórica del Silencio Administrativo.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1.2. Evolución Histórica del Silencio Administrativo en la historia normativa ecuatoriana. ....</b>	<b>7</b>
<b>1.1.2. Nociones conceptuales del Silencio de la Administración Pública.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1.4. Naturaleza y Efectos del Silencio Administrativo .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1.5. Clases de Silencio Administrativo .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1.5.1 Silencio Administrativo Positivo.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1.6. Los Recursos Administrativos y su Evolución.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1.7. Clases de Recursos Administrativos (Horizontales y Verticales) .....</b>	<b>23</b>
<b>1.1.8. El Recurso de Apelación Naturaleza y Conceptualizaciones .....</b>	<b>25</b>
<b>1.1.7. El Silencio Administrativos en el Recurso de Apelación .....</b>	<b>31</b>
<b>1.1.8. Accionar de la Administración Pública y El Silencio Administrativo en el Recurso de Apelación. ....</b>	<b>32</b>
<b>1.2. Objetivos .....</b>	<b>40</b>
<b>1.2.1 Objetivo General.....</b>	<b>40</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>40</b>
CAPITULO II .....	41
METODOLOGÍA .....	41

2.1. Materiales .....	41
2.1.1. Recursos Humanos .....	41
2.1.2. Recursos Institucionales .....	41
2.1.3. Recursos Materiales .....	42
2.1.4. Recursos Financieros.....	42
2.2 Métodos.....	42
2.2.1. Enfoque de la investigación.....	43
2.2.2. Modalidad de la investigación .....	44
2.2.3. Nivel o tipo de investigación .....	44
2.2.4. Fuentes de investigación.....	45
2.2.5. Técnicas e instrumentos.....	45
2.2.6. Población y Muestra (objeto de estudio) .....	46
CAPITULO III .....	47
RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....	47
3.1 Análisis Jurídico Social de casos Prácticos.....	47
3.2. Línea de Tiempo explicativa respecto al Recurso de Apelación y al Silencio Administrativo.....	48
3.3. Análisis y discusión de los datos obtenidos a través de las entrevistas.....	58
3.4. Análisis de los objetivos propuestos en la presente investigación en relación con los instrumentos utilizados para recopilar la información previamente mencionada. .....	73
CAPITULO IV.....	76
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	76
4.1 Conclusiones .....	76
4.1.1 Conclusión objetivo general .....	76
4.1.2. Conclusiones objetivos específicos .....	76
4.2. Recomendaciones .....	77
MATERIALES DE REFERENCIA.....	79
Referencias Bibliográficas:.....	79
Anexos .....	82

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Beneficiarios del Silencio Administrativo .....	19
<b>Tabla 2.</b> Análisis de la sentencia No 1 .....	36
<b>Tabla 3.</b> Análisis de la Sentencia N°2.....	37
<b>Tabla 4.</b> Análisis del caso No 1 del GADMA.....	48
<b>Tabla 5.</b> Análisis del caso No 2 del GADMA.....	50
<b>Tabla 6.</b> Análisis del caso No 3 del GADMA.....	52
<b>Tabla 7.</b> Análisis del caso No 4 del GADMA.....	54
<b>Tabla 8.</b> Análisis del caso No 5 del GADMA.....	56
<b>Tabla 9.</b> Tabulación de la primera pregunta realizada a los Abogados.....	60
<b>Tabla 10.</b> Tabulación de la segunda pregunta realizada a los Abogados.....	61
<b>Tabla 11.</b> Tabulación de la tercera pregunta realizada a los Abogados.....	63
<b>Tabla 12.</b> Tabulación de la cuarta pregunta realizada a los Abogados.....	64
<b>Tabla 13.</b> Tabulación de la quinta pregunta realizada a los Abogados.....	66
<b>Tabla 14.</b> Tabulación de la sexta pregunta realizada a los Abogados.....	68
<b>Tabla 15.</b> Tabulación de la séptima pregunta realizada a los Abogados.....	70

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.-</b> Evolución histórica del silencio administrativo en la historia normativa. .....	12
<b>Figura 2.-</b> Procedimiento de la Interposición del Recurso de Apelación en el GADMA. .....	30
<b>FIGURA 3.-</b> Explicación sobre términos y plazos del recurso de apelación y silencio administrativo.....	48
<b>Figura 4.-</b> Entrevistan al Doctor Ángel Guala .....	85
<b>Figura 5.-</b> Entrevista al Doctor Juan Pablo Velásquez .....	85
<b>Figura 6.-</b> Entrevista al Doctor Edison Guerrero.....	85

## RESUMEN EJECUTIVO

El Silencio Administrativo y el Recurso de Apelación en sede Administrativa están normados en el Código Orgánico Administrativo, teniendo su génesis en el derecho de Petición establecido en la Constitución de la República del Ecuador. Por lo que la investigación se enfocó principalmente en indagar si al presentar un recurso administrativo y si en el transcurso del tiempo no se recibe la respectiva respuesta oportuna dentro de los plazos y términos establecidos por la Ley, los servidores públicos aplican o no de forma eficaz la figura del silencio administrativo en el recurso de apelación, lo que ocasiona una vulneración al derecho de la tutela efectiva que les asiste a los administrados, entre otros derechos reconocidos y garantizados en la Constitución. Para ello, se adoptó una metodología de enfoque cualitativo, empleando un nivel analítico y descriptivo que se aplicó a las variables de este tema de estudio; aplicándose también la técnica de la entrevista para la recolección de datos a expertos en el campo del derecho administrativo. Además, se evidencia que en la legislación ecuatoriana actual existen vacíos legales que limitan una correcta aplicación de la figura del Silencio Administrativo en el procedimiento de los recursos de apelación en sede administrativa, lo cual evidencia la importancia, pertinencia y viabilidad del presente proyecto de investigación.

**Palabras claves:** Acto Administrativo, Silencio administrativo, recurso administrativo de apelación, tutela efectiva, Código Orgánico Administrativo.

## ABSTRACT

The Administrative Silence and the Administrative Appeal are regulated in the Administrative Organic Code, having their genesis in the right of Petition established in the Constitution of the Republic of Ecuador. Therefore, the research was mainly focused on investigating whether or not when filing an administrative appeal and if in course of time the respective timely response is not received within the deadlines and terms established by law, public servants apply or not effectively the figure of administrative silence in the appeal, which causes a violation of the right of effective protection that attends to those administered, among other rights recognized and guaranteed in the Constitution. For this purpose, a qualitative approach methodology was adopted, using an analytical and descriptive level that was applied to the variables of this subject of study; the interview technique was also applied for the collection of data from experts in the field of administrative law. In addition, it is evident that in the current Ecuadorian legislation, there are legal gaps that limit the correct application of the figure of Administrative Silence in the procedure of the appeals in the administrative venue, which evidences the importance, relevance, and feasibility of this research project.

**Key words:** Administrative Act, Administrative silence, administrative appeal, effective protection, Administrative Organic Code.

# CAPITULO I

## MARCO TEÓRICO

### 1.1. Antecedentes Investigativos

En el presente trabajo investigativo, resulta fundamental resaltar las investigaciones previas realizadas en torno al tema del Silencio Administrativo y el Recurso de Apelación en sede Administrativa.

**Duque (2012)** en su trabajo de investigación realizado en cuanto a “El Silencio Administrativo Positivo y su Procedimiento de aplicación, visto desde la Jurisprudencia contencioso Administrativa” deduce que aun cuando la figura del Silencio Administrativo Positivo y su forma de aplicación es ambigua como el mismo derecho administrativo y doctrinariamente ya ha sido explicado, en la legislación ecuatoriana no existe un procedimiento claro, detallado y establecido para la institución del Silencio Administrativo, por lo que el principal objeto de su investigación fue recurrir a la Jurisprudencia y doctrina como fuentes de derecho para llenar los vacíos legales existentes.

Por otra parte, **Torres (2015)** en su trabajo de titulación “El Silencio Administrativo en las entidades públicas y la vulneración de derechos de los administrados por tramites de cambio de domicilio en el ARCSA Ambato” refiere a que su investigación tiene como objeto determinar en qué medida la indebida aplicación del Silencio Administrativo en las entidades públicas incide en la vulneración de derechos a los administrados, pues manifiesta que una de las problemáticas de la administración pública es la indebida aplicación de la normativa en especial del silencio administrativo y que la mayoría de entidades públicas carecen de total asesoría jurídica y por ello caen en este error, recalcando que se debería contar con un departamento jurídico especializado en materia administrativa para que mediante su asesoría puedan emitir resoluciones enmarcadas en la legalidad de procesos de conformidad a la ley, consecuentemente plantea como su propuesta la elaboración de un anteproyecto

reformativo a la Ley de Modernización del Estado Artículo 28, vigente en aquel entonces.

**Suntaxi (2018)** en su tesis de investigación realizado en lo referente a “El silencio administrativo como título de ejecución en la legislación ecuatoriana” analiza si la ejecución de silencio administrativo es optimizada al expandirse en la actual normativa que inserta el Código Orgánico Administrativo (COA) y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), identificando los requerimientos para iniciar judicialmente un proceso de silencio administrativo, a partir de la evolución del procedimiento para la declaración del mismo, estableciendo las consecuencias jurídicas que se obtienen al considerar el silencio administrativo como título de ejecución.

Por otro lado, el autor **Armijos (2018)** en su proyecto de investigación, con el título “El silencio administrativo en el recurso extraordinario de revisión en el código orgánico administrativo” se plantea establecer la contradicción existente en el Código Orgánico Administrativo (COA) entre el efecto positivo del Silencio Administrativo establecido en dicha normativa y el efecto negativo planteado en el Recurso extraordinario de Revisión, elaborando un análisis de la inactividad tanto material como formal de la Administración Pública y los efectos que surgen tras la promulgación del COA, manifestando como alternativa a la solución de la problemática, la figura del Silencio Administrativo positivo para resolver la excepcionalidad del efecto negativo de la resolución y admisibilidad del Recurso extraordinario de revisión.

Haciendo referencia a **Carrillo (2018)** en su trabajo investigativo previo al título de Magister en derecho Administrativo con su tema: “El Silencio Administrativo, análisis de acceso al derecho de petición” menciona que el silencio administrativo nace como una figura aplicable únicamente a nivel de la administración y enmarca su investigación en identificar como se efectúa el proceso jurídico de silencio administrativo y si se garantiza el acceso al derecho de petición, pues el trabajo lo desarrolló ante problemáticas existentes en los administrados por la falta de normativa con la finalidad de determinar varias alternativas para la optimización del silencio administrativo para hacer valer los derechos de los ciudadanos de forma eficiente.

**Arévalo (2019)** en su proyecto de investigación realizado con el título “La institución del Silencio Administrativo en el Código Orgánico Administrativo y Derecho de Petición en la legislación ecuatoriana” manifiesta que su trabajo de tesis tiene como objetivo principal analizar y conocer en la legislación ecuatoriana la institución del silencio administrativo en lo que respecta al derecho de petición, establecido y reconocido en la Constitución de la República con la finalidad de tener una aproximación hacia el desarrollo de las mismas partiendo desde los antecedentes; además de ello analiza el acto administrativo en base a la normativa, la Constitución y jurisprudencia y así poder concluir con un análisis que realizan los jueces y encaminado a verificar si en la actualidad se está aplicando de una manera adecuada la regularización para el desarrollo del silencio administrativo y el derecho administrativo en general.

Así mismo, **López (2019)** en su investigación, previo a la obtención del título de abogado, con la temática “La Ejecución del Silencio Administrativo y el debido proceso” expresa que el silencio administrativo nace en sus orígenes como un recurso de protección para los administrados y que doctrinariamente acarrea dos consecuencias, que son la negación o aceptación tácita de las solicitudes, reclamos o pedidos; además existe términos previstos legalmente en la normativa mismos que constituyen una parte esencial en la actividad del sector público y ante la falta de contestación genera incertidumbre y vulneración de derechos de defensa del administrado, es por ello que como objeto el autor realizó un documento de análisis crítico jurídico con la finalidad de proponer un procedimiento adecuado que evite vulneración alguna en lo que respecta al debido proceso y al derecho a la seguridad jurídica.

Haciendo alusión a **Méndez (2019)** en su investigación denominada “Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública” hace alusión a que el procedimiento administrativo es considerado como un mecanismo que debe ir de acorde al principio de legalidad y seguridad jurídica, pues se debe garantizar la correcta y debida aplicación de las normas en sede administrativa con el propósito de dar certeza de los derechos a los administrados, por otro lado, expresa que con la

promulgación del Código Orgánico Administrativo se ha evidenciado un sin número de cambios en el derecho administrativo procedimental generando y obteniendo como resultado un laberinto de disposiciones contradictorias afectando la seguridad jurídica, pues el COA no ha logrado la unificación de procedimientos y ha conllevado a un retroceso de los derechos de la ciudadanía.

**Bonilla (2020)** en su proyecto de titulación referente a “ El Silencio administrativo en el recurso de apelación en el Código Orgánico Administrativo” expresa que ante la falta de respuesta oportuna y motivada el efecto que se produce es la figura del silencio administrativo, que en el caso de la legislación ecuatoriana se considera positiva, es decir una decisión aceptando lo solicitado por el administrado, por otra parte, manifiesta que con el recurso de apelación en lo que respecta a sede administrativa se espera tener como finalidad que el acto administrativo se revoque, sustituya o modifique, por nulidad del acto o procedimiento o por que se ha contravenido el ordenamiento jurídico. Sin embargo, es propicio mencionar que el autor alude que en el Código Orgánico Administrativo no se establece la consecuencia jurídica frente a la falta de respuesta con la resolución del recurso de apelación y que esta situación se convierte en una problemática para la sociedad en general.

Finalmente, **Villacis (2021)** en su tema investigativo denominado “La impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de Apelación: Naturaleza jurídica y eficacia” menciona que los recursos en sede administrativa son mecanismos para impugnar sin necesidad de acudir a la vía judicial y que el acto administrativo es una de las manifestaciones más comunes de voluntad de la administración pública y aborda investigación en el acto administrativo, requisitos para su validez, características fundamentales y la posibilidad de ser impugnada por medio del recurso de apelación establecida en el COA generando así una reflexión a determinar si este garantiza en la practica la accesibilidad, idoneidad y eficacia.

### **1.1.1. La evolución histórica del Silencio Administrativo.**

Para iniciar con la presente investigación es relevante hacer referencia al origen del Derecho Administrativo, citando a **Malagón (2005)** se puede manifestar que surge a raíz de la Revolución Francesa en el año de 1789, como respuesta a la preocupación de los principios liberales burgueses que consideraban que era un inconveniente que el poder ejecutivo pudiera ser controlado por la justicia, que estaba bajo la influencia conservadora proveniente de la nobleza; consecuentemente se estableció el principio de división de poderes, mismo que se origina partir del Siglo XVII donde destacados pensadores y mentores sentaron las bases del pensamiento moderno en áreas de índole políticas y culturales con la finalidad de contrarrestar el despotismo, absolutismo y la concentración del poder que predominaba en aquella época planteando un sistema tripartito de división que incluye el poder legislativo, ejecutivo y judicial encaminado a la distribución y separación de poderes y funciones estableciendo límites a través del sistema de pesos y contrapesos “Checks and Balances” que se implementó a raíz de la Revolución Estadounidense de 1776, el cual tiene como objetivo garantizar derechos individuales, además de ello se hace alusión al principio de legalidad y con la creación del concepto de Estado de Derecho, se consolidaron los antecedentes básicos para la aparición del Derecho Administrativo.

Resulta fundamental hacer alusión a la doctrina, por lo que **Vidal (1984)** manifiesta que el origen del derecho de petición, mismo que funge a raíz del derecho Administrativo se encuentra en Inglaterra en la reconocida Ley que declara los derechos y libertades de los ingleses en el año 1689 “Bill of Rights” artículo V y posteriormente se extendió a Europa. No obstante, ya en la Carta Magna de 1215, la cual fue reconocida como uno de los documentos legales más trascendentales en el progreso de la democracia moderna en la lucha por establecer la libertad, se puede encontrar una forma temprana y significativa del reconocimiento del derecho de Petición en 1628, ya que los súbditos ingleses realizaban solicitudes verbales o escritas al rey para reclamar sus derechos. El monarca tenía dos funciones principales: la de administrar justicia en casos civiles y criminales, y la de liderar en la guerra considerando esta carta una declaración de libertades civiles de gran importancia.

Según **Aguado (1998)** la aplicación del Silencio Administrativo surge en el Derecho Continental o Civil Law, en Francia en 1864, mediante un Decreto Real, como una necesidad jurídica del Estado y se adopta en respuesta al derecho de petición que exigía que, para poder acudir el ciudadano a la jurisdicción contenciosa administrativa en defensa de sus derechos concretos, era requisito el acto administrativo previo que había de ser objeto de esa impugnación. Por otro lado, es importante mencionar que hubo varias modificaciones en dicha regla en el transcurso del tiempo, y cien años más tarde, precisamente en 1965 a través del Decreto N°65-29 se instauró el silencio administrativo negativo para cualquier petición que sea presentada ante cualquier autoridad administrativa; es por ello, que cuando por el lapso de cuatro meses no se obtenía respuesta alguna a una petición formulada ante un Ministro se la debía entender rechazada, a efectos de habilitar la proposición de un recurso ante el Consejo de Estado en Francia, el cual era un órgano consultivo que brindaba asesoramiento y consulta para el gobierno en cuestiones administrativas y políticas. Cabe recalcar que en tiempos actuales el Silencio Administrativo negativo puede ser considerado como una violación a los derechos reconocidos en la Constitución **(p.1)**.

Era una institución consultiva que brindaba asesoramiento y funcionaba como un órgano de consulta para el gobierno en cuestiones políticas y administrativas. El órgano supremo consultivo del gobierno también desempeña el papel de tribunal de última instancia en casos relacionados con la jurisdicción administrativa.

En lo que respecta a América Latina, con referencia al Silencio Administrativo en el ámbito del derecho constitucional, Según **Valdés (1992)** es importante recalcar que la característica principal es la presencia de diversas formas de regulación del derecho de petición, lo cual es reconocido por todas las constituciones en sus elementos fundamentales. Sin embargo, algunas de estas constituciones se limitan a establecer los aspectos esenciales de este derecho de manera escueta y básica, con estos antecedentes citando a la Legislación de México, de 1917 impone a los funcionarios públicos la obligación de responder siempre y cuando la consulta sea de forma clara y respetuosa y de dar respuesta en breve término, con excepción en las peticiones de índole política. Por otro lado, en la Constitución de Argentina del año 1853 que limita a la inclusión del derecho de peticionar a las autoridades, de conformidad a las leyes

que reglamentan su ejercicio. Haciendo alusión a Venezuela a partir del año 1961 se agrega y reconoce el derecho a obtener una respuesta oportuna. Además de ello, con referencia a la Constitución de Perú de 1979 establece que cualquier persona, de forma individual o colectiva tiene derecho a presentar peticiones y exigir que se les dé una respuesta dentro del plazo establecido por la ley, si no cumpliera con el plazo determinado, se considera que la petición ha sido negativa, sin embargo, se debe mencionar que las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales no tiene derecho de petición. Con respecto a la legislación colombiana en el año 1991 reconoce el derecho de petición dirigidas a las autoridades por motivos de interés particular y general de manera respetuosa para obtener una pronta resolución.

### **1.1.2. Evolución Histórica del Silencio Administrativo en la historia normativa ecuatoriana.**

Resulta imprescindible hacer hincapié que el Derecho Administrativo tiene su cimiento en Francia, siendo considerado como la cuna de esta rama jurídica, uno de los aportes significativos en este campo es la creación del Consejo de Estado que históricamente era considerado el máximo órgano consultivo del gobierno que además funcionaba como última instancia en asuntos de jurisdicción administrativa.

El Derecho Administrativo, que es una parte esencial de nuestro sistema jurídico, **Jaramillo (1999)** manifiesta que fue importado de la experiencia francesa, dentro de esta rama del derecho, adoptamos la figura del Consejo de Estado, la cual ya estaba presente en la primera Constitución del Ecuador en 1830. En los artículos 42 y 44 de la Sección III del Título IV se establecían disposiciones relevantes sobre el Consejo de Estado, el cual desempeñaba un papel consultivo en asuntos administrativos, sin tener poder de resolución en lo contencioso administrativo. A lo largo de los años, este órgano cambió su nombre varias veces, siendo denominado Consejo de Gobierno en las Constituciones de 1835, 1843 y 1845. Cabe resaltar que en 1967 se decidió eliminar definitivamente la figura del Consejo de Estado o de Gobierno debido a su consideración como poco práctico e inútil, y las competencias correspondientes fueron otorgadas a los tribunales.

Con estos antecedentes, es oportuno abordar la temática en torno a la normativa que rige en la Legislación Ecuatoriana a partir del año de 1830 hasta la actualidad en lo que respecta al Silencio Administrativo, para ello resulta fundamental realizar un análisis a continuación:

En Ecuador el derecho administrativo según el doctrinario **Granja (2003)** se origina en tiempos anteriores a la formación de la República y surge a partir de la evolución y progreso del ordenamiento jurídico nacional, en conjunto con la imperiosa necesidad de establecer un marco normativo con la finalidad de regular las relaciones entre la administración pública y la ciudadanía en general. En cuanto a la Administración pública, sus antecedentes se remontan a la época colonial. Específicamente en la creación de la Real Audiencia de Quito en 1563, las cuales estaban sujetas a las leyes españolas, donde se desempeñó un papel esencial en la administración del territorio ecuatoriano durante ese periodo. Cabe recalcar que el derecho administrativo adquiere preeminencia desde la promulgación de la Constitución de 1861, la cual instauró un sistema centralizado y estableció los primeros entes administrativos. No obstante, fue a partir de la promulgación de la Constitución de 1906 que se estableció de manera definitiva la base jurídica primordial para el desarrollo del derecho administrativo.

Por otro lado, haciendo referencia a la legislación ecuatoriana, afirma **Moreta (2020)** que el silencio administrativo encuentra su cimiento en el derecho de petición consagrado en la Constitución de la República desde la primera Constitución en el año 1830 con el gobierno de Juan José Flores, sin embargo, en ese año no existía el reconocimiento y existencia de la figura del silencio administrativo.

Posterior a ello en el año 1919 señala **Secaira (2004)** que la Asamblea Nacional aprobó una reforma a la Ley de Régimen Administrativo de 1897 (ley que tomaba como referencia a la doctrina francesa) e incorpora y da paso en su articulado 3 para que todo aquel que considere lesionados sus intereses o derechos, por resoluciones o disposiciones puede dirigir su queja ante el Consejo de Estado, mismo que dentro de un término prudencial resolverá lo que se considere justo.

Por otra parte, ya en el año 1945 con el nacimiento del neoconstitucionalismo a nivel mundial, se instaura el silencio administrativo con efectos negativos con la expedición de la Ley de Régimen Político y Administrativo en su articulado 112, el mismo que no tenía ninguna favorabilidad que beneficie a los ciudadanos porque se sobreentendía que su petición, solicitud o reclamo fue negada en su totalidad.

Vale indicar que en el año 1968 se expide la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, donde se mantenía el silencio administrativo negativo en el articulado 3, si transcurridos treinta días la autoridad haya dado resolución alguna, cabe recalcar que en la actualidad a partir de la promulgación y entrada en vigencia del (**Código Orgánico General de Procesos [COGEP], 2015**) en la disposición derogatoria tercera, se deroga esta Ley publicada en el Registro Oficial No 338 de 18 de marzo y todas sus posteriores reformas y se unifica los procedimientos que existían a nivel nacional a cinco; más adelante en el año 1979 se establece un plazo máximo de sesenta días para que se emita una resolución de un reclamo, caso contrario se entendería la denegación, esto en referencia a la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Es importante hacer mención que de acuerdo a **Cevallos (2018)** en el año 1993 con la expedición de la Ley de Modernización del Estado (LME) publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de Diciembre, fue introducido el silencio administrativo positivo como una nueva institución jurídica administrativa, y se configura que frente a una petición sin respuesta y al haber transcurrido un plazo de 15 días, salvo que otra ley disponga un término diferente procede la figura del silencio administrativo con efectos positivos o de aceptación. En esta época el legislador también incorporó en otras normativas el Silencio Administrativo positivo: Ley de Aduanas; Ley de Régimen Tributario Interno y Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, cabe recalcar que en la actualidad esta normativa ya no se encuentra vigente, sin embargo, es oportuno citarla.

**Según Aguilar (2016)** originalmente el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) se identificó como una ley delegada bajo reformas constitucionales del año 1992-1993 y posteriormente como un reglamento autónomo, bajo las Constituciones de 1998 y 2008, es importante reconocer que se ha incorporado

en el ordenamiento jurídico de Ecuador, desde hace más de 23 años, una normativa secundaria significativa y útil. Esta normativa aborda temas clave como la organización de la Función Ejecutiva, los procesos organizativos, los procesos organizativos, el marco legal aplicable, los procedimientos administrativos, el ejercicio de la autoridad sancionadora y el régimen de responsabilidad de las administraciones públicas. Es relevante señalar que con la implementación y entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo (COA), el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) queda prácticamente derogado en su totalidad en lo que respecta al ámbito del Derecho Administrativo, esto se debe a que el COA asume la función reguladora en dicha rama, relegando a la ERJAFE a un papel de aplicación limitada exclusivamente al ámbito de la función ejecutiva.

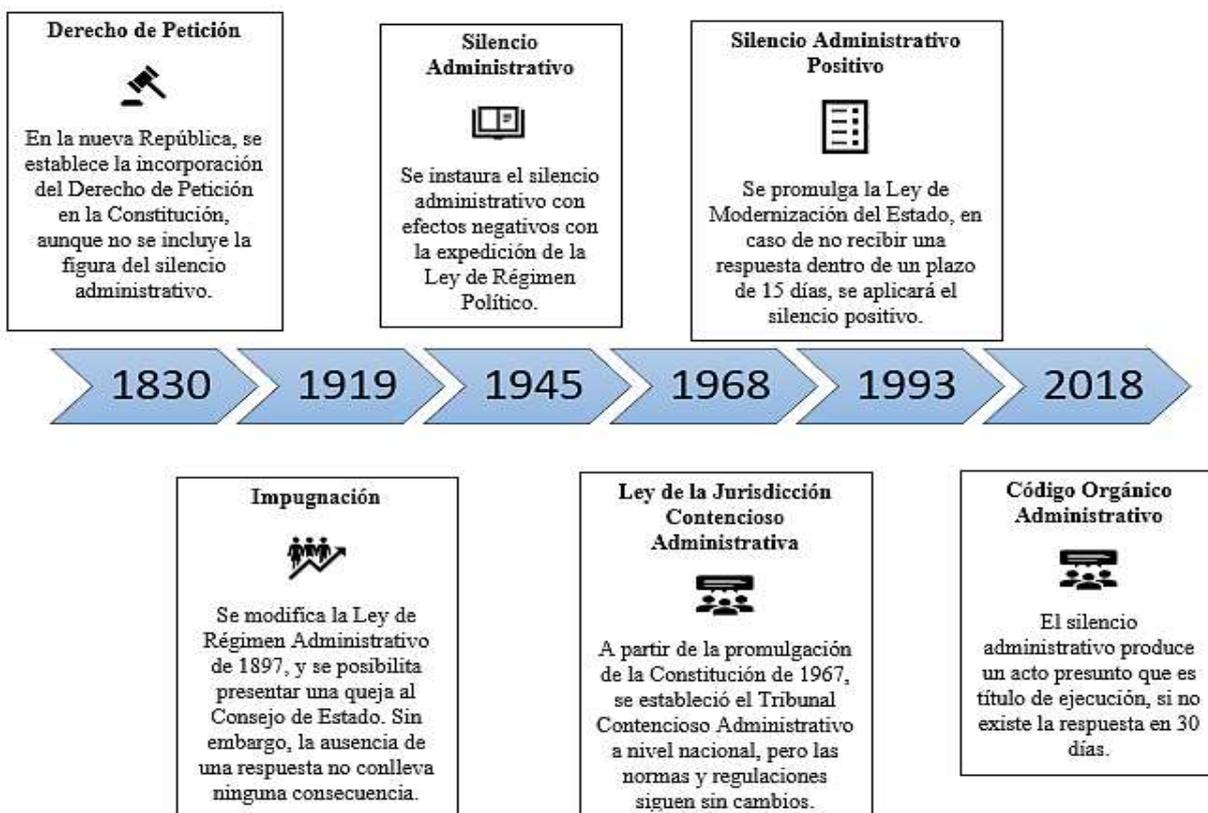
Con respecto a esta normativa, es importante resaltar que resulta oportuno mencionarla con el fin de poder expresar el conocimiento previo sobre el silencio administrativo y los cambios que se han dado desde la promulgación del Código Orgánico Administrativo. En el artículo 115 plazos para resolver, de conformidad a lo que es el silencio administrativo, manifiesta que la administración pública tiene 15 días para contestar las peticiones de los administrados y de no tener respuesta alguna se aplica el silencio administrativo, cuando se inicia el proceso administrativo de oficio se entera que el plazo es de 60 días posterior a esto operara el silencio administrativo.

Finalmente, en el año 2017 con la promulgación del Código Orgánico Administrativo (COA) que a palabras de **Moreta (2020)** se derogo expresamente la Ley de Modernización del Estado, y se considera al silencio administrativo positivo como acto presunto, es decir un acto que se genera a raíz de la interpretación que la ley faculta para otorgar significado al silencio por parte de la Administración cuando esta tiene la obligación de emitir una resolución expresa; es así que, a partir del artículo 207 al 210 se establece la figura del silencio administrativo con el término de 30 días para ser resueltos los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas, vencido el término sin la existencia de la notificación con la decisión se entenderá que es positiva; evidenciando así la ampliación del término para resolver de quince a treinta días, reemplazando el requisito referente a la certificación de vencimiento por una declaración juramentada realizada por el solicitante; además se estableció un proceso

especial de ejecución en vía judicial. Esta figura también introduce una innovación, ya que el silencio administrativo ya no se basa exclusivamente en el derecho de petición, sino que también puede aplicarse en los procedimientos iniciados por la propia administración (de oficio).

De lo anteriormente expuesto se puede manifestar que ocasiona un gran desconcierto a la sociedad en general y que desde tiempo atrás se venía suscitando esta problemática, puesto que en el sistema de justicia en el ámbito administrativo no estaría cumpliendo a cabalidad con la tutela efectiva de los derechos garantizados y reconocidos en la legislación ecuatoriana, es decir se estaría vulnerando e incumpliendo con lo que se establece en las normas en cuanto al Silencio Administrativo. Cabe mencionar que en ninguna ocasión se ha constitucionalizado el silencio administrativo, es decir no se ha establecido una consecuencia de negación o aceptación ante la falta de respuesta o atención a una petición de la ciudadanía, en vista de que dicha regularización se les ha dejado a las leyes, obteniendo como consecuencia que se presentan varias inconsistencias en la aplicación del mismo debido a que existe un desconocimiento y no se aplica, ni existe una respuesta oportuna y motivada por parte de la administración pública.

**Figura 1.-** Evolución histórica del silencio administrativo en la historia normativa.



**NOTA 1.** Información obtenida de la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico Administrativo, “El Silencio Administrativo” (Moreta, 2020), elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

### 1.1.2. Nociones conceptuales del Silencio de la Administración Pública.

Para el autor **Secaira (2004)** el Estado permite la debida estructuración del derecho, el mismo que soberanamente se manifiesta o se exterioriza a través de la norma jurídica en sus distintas jerarquías. La administración pública en todas sus formas se encarga de todo este proceso, sea legislando, gobernando o administrando justicia, es la actividad permanente, irrenunciable y concreta del Estado para lograr sus objetivos por medio de un aparato orgánico sometido al ordenamiento jurídico, las finalidades primordiales de la administración pública refieren a la seguridad jurídica, la prestación de servicios públicos adecuados y oportunos, el logro del bien común; por ello el

Estado cumple un rol importante en la generación del derecho, en su regularización y reconocimientos.

Consecuentemente, haciendo referencia a la (**Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008**) norma suprema que se rige en el Estado Ecuatoriano se establece que es deber primordial del Estado, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la constitución y en los instrumentos internacionales, haciendo énfasis al derecho de petición en el artículo. 66 numeral 23 se reconoce el derecho a poder dirigir peticiones, quejas y a recibir la respectiva respuesta o atención de forma motivada dentro del término oportuno; esto en concordancia con lo que manifiesta el artículo 76 numeral 7, literal l el cual determina que las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivados de conformidad a la normativa y principios jurídicos; además de ello manifiesta que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegura el derecho al Debido Proceso que incluirá las siguientes garantías, de los cuales me permito mencionar el numeral 1 que refiere a que toda autoridad ya sea de índole administrativa o judicial debe garantizar el efectivo cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

Es así como, resulta fundamental considerar que la Administración pública tiene el deber fundamental de coordinar medidas que garanticen el pleno cumplimiento y efectivo goce de los derechos de los individuos, fundamentados en principios constitucionales de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. En este contexto, se examinará detalladamente el principio de eficacia y se analizará posteriormente su aplicación en una Institución pública, para lo cual un doctrinario de esta perspectiva resalta lo siguiente:

En primer lugar, la eficacia se define como la capacidad, actividad, fuerza y poder para llevar a cabo acciones de manera efectiva. Asimismo, puede afirmarse que se refiere al cumplimiento de metas cuantitativas establecidas por la Administración, y su control está relacionado con dichas metas, el control de la eficacia implica la utilización de manera óptima los recursos, los

cuales son siempre limitados, y su asignación debe estar condicionada por los resultados obtenidos, lo que afecta el éxito de la gestión (**Restrepo, 2012, p. 79**).

Por otro lado, la eficacia administrativa es un criterio fundamental que guía de forma inherente la actuación de los diferentes órganos que forman parte de la Administración Pública. Esto se debe a que, para comprender adecuadamente la función ejecutiva del Estado, es necesario reconocer que dicha actividad gubernamental está dirigida por una serie de principios que definen su estructura y forma de operar. Entre estos principios, la eficacia ocupa un lugar central como eje fundamental y se encuentra vinculado a la selección de los métodos y recursos más apropiados para lograr los objetivos establecidos.

Según **Gardais (2002)** el principio constitucional de eficacia está estrechamente vinculado al deber de servir a los seres humanos y promover el bienestar general en el Estado. En otras palabras, a través del servicio público, se busca impulsar el progreso del país mediante el ejercicio de todas las atribuciones constitucionales y legales asignadas a cada sector específico de la administración pública. Estos principios se materializan a través de la formulación, implementación y supervisión eficaz y efectiva de políticas públicas, planes, programas y acciones (**p.326**).

Por otro lado, una vez comprendida la definición de la Administración pública y los principios por los cuales se debe guiar para la correcta aplicación de la normativa legal vigente, **García de Enterría (1993)** expresa que es necesario la existencia de un sistema que asegure la sumisión de la Administración al Derecho, de hacer efectivo y operante el principio de legalidad y su sanción; por ello se refiere al procedimiento administrativo como el camino a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior (generalmente una norma) produce una manifestación jurídica en un plano inferior (una norma de rango subalterno o un acto singular no normativo) singularizándose en el mundo del Derecho administrativo como el modo de producción de los actos administrativos. Existen entes administrativos para presentar un servicio o proporcionar un bien a los ciudadanos, la eficacia de un procedimiento se plasma en su idoneidad para conseguir el resultado perseguido, el procedimiento

eficaz se trata del que canaliza la actividad de la Administración pública para generar un acto administrativo de naturaleza resolutoria que adquiera validez y eficacia jurídica y que, por tanto, sea cumplido.

**Zavala (2011)** afirma que el acto administrativo es la resolución, medida o decisión unilateral de un sujeto en el ejercicio de poder público con eficacia vinculante, de un caso concreto dictado por un sujeto cuando gestiona actividades y servicios administrativos públicos. Asimismo **Santofimio (2017)** alude que una vez se hayan cumplido los términos mencionados en la norma y se haya brindado la oportunidad a los involucrados y a terceros para ejercer sus derechos, expresar sus opiniones, solicitar y presentar pruebas, y garantizando todas las protecciones que los asociados tienen en cualquier proceso al que pertenezcan, las autoridades tomarán una decisión, resolviendo el acto administrativo en función de las pruebas e informes disponibles en la documentación proporcionada en el expediente.

El acto producido debe ser motivado de manera apropiada, basándose en el análisis de la documentación probatoria, de acuerdo con las normas de la lógica razonable y resolviendo siempre las cuestiones planteadas de manera legal, tanto al iniciar el procedimiento administrativo como durante su desarrollo. En el caso de decisiones reglamentadas, se deberá hacer en base a consideraciones jurídicas, mientras que en las decisiones discrecionales se deberán tomar en cuenta aspectos legales y de oportunidad. Una vez se cumplan las condiciones mencionadas y se manifieste la voluntad de la administración, se genera una decisión que, además de cumplir plenamente con la legalidad y validez, tiene como objetivo generar efectos jurídicos específicos. En otras palabras, debe ser un acto administrativo en todos los aspectos. Con respecto a la normativa ecuatoriana, el Código Orgánico Administrativo establece en el artículo 98 que el acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, realizada en el ejercicio de la función administrativa, que genera efectos jurídicos de índole general e individual, la cual surte efecto cuando se agote con su cumplimiento y de forma directa, se puede expedir a través de cualquier tipo de documento, ya sea digital o físico y quedará registrado en el expediente administrativo. Por otra parte, se debe tomar en consideración los requisitos que debe contener el acto administrativo mismos que son: competencia, objeto, voluntad, procedimiento, motivación.

Por otro lado, el artículo 101 del COA estipula sobre la eficacia del acto administrativo donde manifiesta que, el acto administrativo será eficaz una vez notificado al administrado, la ejecución de este sin realizar la respectiva notificación, se considerará un hecho administrativo viciado para efectos de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

El hecho administrativo según **Santofimio (2017)** es un fenómeno, sucesos, situaciones o actividad material que produce consecuencias legales directos o indirectos respecto de ella, es decir un acontecer causado por fenómenos naturales, por la interrelación entre la naturaleza y el hombre de forma involuntaria, o por la sola intervención humana; cabe recalcar que la voluntad de la administración no es su elemento determinante. Sin embargo, es a través del ejercicio de la actividad administrativa donde se originan los hechos administrativos **(p.199)**.

Por otra parte, el hecho administrativo, según el Código Orgánico Administrativo en el articulado 127 establece que es toda actividad material, traducida en actuaciones físicas u operaciones técnicas que se realiza como parte de la función administrativa, la cual produce efectos jurídicos directos o indirectos, ya sea que exista o no un acto administrativo previo.

Es oportuno expresar que con respecto a las decisiones que se adoptan la Administración pública no son todas de índole expreso, verbal o escrito, por lo tanto, el legislador ha previsto varias situaciones en las que, como medida de sanción para la administración ante peticiones de naturaleza personal, tendientes a la producción de actos individuales, estimándose el surgimiento de actos administrativos que conllevarán efectos específicos para aquellos interesados. Este fenómeno se conoce en la doctrina como decisiones ficticias o presuntas, que resultan del silencio de la administración, estas decisiones pueden adoptar el carácter de positivas o negativas.

Según **Santofimio (2017)** el silencio administrativo se refiere al período de tiempo establecido por el legislador y considerado como el máximo para tomar una decisión. Una vez que este plazo ha vencido, se presume, a modo de sanción para la

administración, la existencia de un acto que resuelve en cierto sentido la actuación inicial. Haciendo énfasis al Código Orgánico Administrativo, normativa vigente en la legislación ecuatoriana, se puede manifestar que realmente no ofrece un concepto claro en lo que respecta al Silencio Administrativo, más bien engloba dentro de las formas de terminar un proceso administrativo reglado en el artículo 201 número 2 del Código Orgánico Administrativo; es por ello que haciendo alusión a **Cabanellas (2014)** el silencio administrativo en la jurisdicción administrativa es la desestimación tácita de una petición o recurso por el simple transcurso del tiempo sin resolver la administración y también a la desestimación tácita de una petición del recurso por el simple transcurso del tiempo sin resolver **(p. 347)**.

#### **1.1.4. Naturaleza y Efectos del Silencio Administrativo**

La naturaleza jurídica del Silencio Administrativo lo constituye en primer lugar los principios del iuspositivismo y del estado de Derecho, y de igual forma el principio de legalidad. Por lo que el principio de legalidad quiere decir que todo lo que este plasmado en un cuerpo normativo tiene primero una fuerza de ley, y debe ser cumplido y acatado por todo funcionario público y ciudadano, ya que, si no lo realiza, la misma acarrearía consecuencias jurídicas **(Gordillo, 2004, p. 323)**.

Es decir que este principio de legalidad tiene un nexo causal con el derecho constitucional de Petición, por cuanto activa todo este entramado jurídico, porque al momento que el administrado acciona su derecho de petición sobre alguna resolución o decisión de la administración pública, el funcionario de conformidad al principio de legalidad (artículo 207 Código Orgánico Administrativo) debe resolver tal petición en el tiempo que la norma dispone.

La Administración Pública tiene el deber de resolver las solicitudes que se le planteen, previa tramitación de un procedimiento administrativo, deber que tiene su fundamento en los principios conclusivo y de inexcusabilidad. Si transcurridos los plazos previstos, sean específicos o el subsidiario, sin que hubiere resuelto el procedimiento administrativo, operará la figura del silencio administrativo. El Silencio Administrativo constituye una garantía para el cuidado en cuanto por una ficción legal

se entenderá que, habiendo fenecido el plazo para la expedición de la resolución, la solicitud presentada es aprobada; más aún si consideramos la existencia de un acto administrativo presunto de contenido favorable.

El Silencio Administrativo tiene dos efectos (Silencio Administrativo Positivo y Negativo) el primero alude a un acto que reemplaza a su manifestación que debía realizarla de forma motivada por una favorable al derecho de petición del administrado, el silencio administrativo negativo refiere a que por el transcurso y lapso de tiempo y debido a la falta por parte de la administración pública respecto a lo solicitado por el interesado se presume la existencia de un acto presunto que tiene como resultados la negación de la solicitud (**Santofimio, 2012, p. 441**).

En la legislación ecuatoriana cuando se promulgo la Ley de Modernización del Estado (1993) se procedió a reconocer la figura del silencio administrativo positivo como regla general, haciendo referencia al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (2002) establece que cuando no haya el respectivo pronunciamiento al derecho de petición se presumirá aceptado con el reconocimiento de las acciones que tenga derecho a interponer.

#### **1.1.5. Clases de Silencio Administrativo**

Según **Moreta (2020)** establece que se puede diferenciar el silencio administrativo positivo y silencio administrativo negativo en su objeto y su efecto, el primero tiene por objeto apresurar a la administración y a su vez disminuir la negligencia de los funcionarios públicos, para emitir una respuesta debidamente motivada y entregada, en los plazos o términos establecidos por ley, al administrado; por otra parte, el objeto del silencio administrativo negativo es dar paso a la interposición de un recurso contencioso administrativo. En cuanto al efecto principal del silencio administrativo positivo es que al entenderse como un acto presunto cambia la situación jurídica del administrado porque se concibe aceptada la petición; en el silencio administrativo negativo no cambia la situación jurídica del administrado porque se concibe como negada la petición.

**Tabla 1.** Beneficiarios del Silencio Administrativo

EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO		
	POSITIVO	NEGATIVO
BENEFICIARIOS	Resulta favorable para el administrado.	Resulta favorable a la administración pública.
	Se considera que se ha aceptado la petición.	Se considera negada la petición.
TIEMPO	30 días término	30 días término

**NOTA 2.** Información obtenida de “El Silencio Administrativo” (Moreta, 2020), elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

La doctrina establece dos clases de silencio administrativo, según los efectos que este produce, a saber, el silencio administrativo positivo y el silencio administrativo negativo. El silencio administrativo positivo es aquel que da lugar a un acto presunto estimatorio que puede hacerse valer frente a la administración. Por otro lado, el silencio administrativo negativo, da origen a un acto ficticio que posibilita al administrado el acceso a los recursos que crea pertinentes.

En cambio, la doctrina administrativa ecuatoriana, se ha pronunciado acerca de los casos en los que no procede el silencio administrativo positivo, ante lo cual **Secaira (2004)** sostiene que no opera el silencio administrativo positivo cuando “la administración pública, en su primer nivel decisorio y, dentro del tiempo legal, adoptó una resolución negativa a la pretensión del administrado y, éste interpone recurso administrativo”; puesto que la administración ya se manifestó expresamente de una manera oportuna y el recurso únicamente tutelaría la legalidad del acto.

#### **1.1.5.1 Silencio Administrativo Positivo**

En lo que respecta al fundamento de la figura del silencio administrativo positivo, **Secaira (2004)**, manifiesta que se genera cuando la administración pública por incuria o negligencia no emite resolución dentro del tiempo asignado por la ley, en este caso la ley crea una ficción jurídica que suple la voluntad expresa de la administración,

cuando confiere un efecto positivo a ese silencio, determinado que ocurrió éste se presume que la o las pretensiones del administrado han sido atendidas favorablemente **(p.214)**.

Sin embargo, es necesario manifestar que el efecto positivo puede prestarse, a que los servidores públicos deliberadamente incumplan sus obligaciones para favorecer intereses personales, razón por la cual, sería oportuno limitarlo para que no se convierta en legitimador de arbitrariedades e inclusive colusorias. Por otra parte, el doctrinario recalca que existen requisitos insoslayables para que nazca el efecto positivo del silencio administrativo, dentro de los cuales destaca: a) cuando la petición, reclamo o recurso administrativo ha sido presentado ante autoridad sin competencia para resolverlo; b) cuando las pretensiones del administrado son contrarias al ordenamiento jurídico o la moral pública, pues la pretensión siempre debe ser lícita y susceptible de ejecución, entre otras.

**Castañeda (2018)**, establece que este efecto tiene sentido en el hecho de que la inacción de la administración ante su deber de resolver no puede afectar el legítimo interés y derecho del ciudadano de obtener una respuesta. Es así como la ley suple esta inacción concediéndole al administrado, lo que está buscando.

#### **1.1.5.2 Silencio Administrativo Negativo**

El silencio administrativo para **Secaira (2004)** es una institución jurídica mediante la cual la ley determina un efecto jurídico negativo a la falta de pronunciamiento oportuno de la administración, contempla la presunción de que las pretensiones del administrado han sido negadas, cuando la administración no emitió un pronunciamiento dentro del tiempo que la ley le concede, entonces suple el silencio de la administración y crea una ficción jurídica a la que se le denomina acto administrativo negativo presunto **(p.213)**.

La figura del silencio administrativo positivo nace en la legislación ecuatoriana a partir de la expedición de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación

de Servicios Públicos, publicada en el Registro Oficial No.349 de 31 de diciembre de 1993 **(Robalino, 2006)**.

Por otro lado, el **(Código Orgánico Administrativo [COA], 2017)** establece que los a) reclamos, b) solicitudes o, c) pedidos, que hayan sido dirigidos a la administración y no hayan sido resueltos y notificados dentro treinta días (término) se entenderán como aceptadas, ratificando la existencia del silencio administrativo positivo.

#### **1.1.6. Los Recursos Administrativos y su Evolución**

Es fundamental mencionar que una de las manifestaciones más importantes del derecho de petición es la impugnación que se constituye a su vez también en un derecho de todas las personas que no se encuentren de acuerdo con los actos emitidos por cualquier autoridad pública, sea esta de cualquier función estatal. El derecho a la impugnación es un derecho abstracto que se obtiene como manifestación del derecho de acción y por ende del derecho de petición. Los recursos administrativos se originan una vez producido un acto administrativo, es por ello que el ordenamiento jurídico a través del procedimiento correspondiente reconoce a los administrados la posibilidad de poder realizar la respectiva impugnación, ante la administración donde se emitió la resolución o ante un orden especializado de Tribunales.

Según manifiesta **García (2013)** el administrado ante la administración no siempre se encuentra en una posición de pasividad, puesto que, también es titular de situaciones jurídicas activas de derechos e intereses y de verdaderas potestades ejercitables frente a una entidad pública, es por ello que es indispensable establecer un sistema que asegure que estos conflictos no lleguen a surgir y en caso de producirse arbitrar unas garantías que permitan una defensa de los derechos e intereses individuales, el procedimiento administrativo es la primera de estas garantías; el sistema de recursos contra los actos y disposiciones emanadas de la Administración constituye un segundo círculo de garantías, puesto que permite a los administrados reaccionar frente a los actos y disposiciones y obtener eventualmente su anulación, modificación o reforma **(p.432)**.

Según Secaira (2004) el administrado tiene la facultad jurídica de reclamar y de impugnar las resoluciones que no le favorezcan, este derecho es una protección jurídica tutelada por el Estado a través de la legislación; dentro de esta protección está el derecho al debido proceso y sus garantías relativas a las obligaciones de los servidores públicos de motivar sus resoluciones, cuando los actos afecten a las personas ya sea de forma positiva o negativa, cuyo alcance es señalar puntualmente los hechos que causan la resolución, es decir: las normas jurídicas relativas a ellos y la pertinencia de la aplicación al caso. Una vez motivada la decisión pública, el administrado queda habilitado para contradecir, cuando estime que sus derechos han sido negados, desconocidos o no reconocidos por parte de la administración (p. 230).

Por otro lado, cabe recalcar que, al presentar un recurso en vía administrativa, se inicia un proceso administrativo distinto e independiente de carácter administrativo del que fue seguido para elaborar el acto recurrido, sujetos a las mismas normas y principios. En este sentido se pueden identificar elementos subjetivos y objetivos, al hablar de los elementos subjetivos se refieren a la Autoridad competente encargada de resolver los recursos, lo cual según **García de Enterría (1993)** estos recursos se plantean y resuelven dentro de la propia Administración, pues la resolución de estos corresponde, al órgano superior jerárquico del que emitió la resolución recurrida o a los órganos administrativos especializados y emanados por la normativa. Por otro lado, los elementos objetivos hacen referencia a los actos y disposiciones impugnables, el objetivo de los recursos administrativos es solicitar la pretensión dirigida a obtener la revocación o reforma del acto administrativo impugnado (p.520).

El recurso tiene como finalidad que se vuelva a dar curso al asunto de interés del administrado, pues es una garantía legal que puede ser facultativamente usada por el administrado en contra de la resolución emanada del poder público, la impugnación que se manifiesta por medio de un recurso puede desarrollarse en sede administrativa; en sede jurisdiccional ante los órganos de la Función Judicial y en sede constitucional cuando existan los elementos exigidos para este objeto. Los recursos administrativos constituyen oportunidades que la legislación crea a favor de la administración para que esta agote todos sus esfuerzos en beneficio de la legalidad de sus actos y de los derechos del administrado. Es por ello que se entiende que los propuestos en vía

administrativa agotan posibilidades de que los particulares deban buscar el mecanismo de impugnación judicial para defender sus derechos potencialmente lesionados por la resolución administrativa (**Secaira, 2004, p.233**).

Existen varias clases de reclamaciones administrativas: a) las solicitudes que se formulan a los órganos administrativos encaminadas a que estos confieran autorizaciones en uso de los derechos subjetivos; b) las peticiones dirigidas a la administración pública; c) las reclamaciones que se presentan oponiéndose a ciertos actos de administración; d) la denuncia administrativa de un hecho que se requiere intervención; e) la queja administrativa. Por otra parte, la doctrina y la legislación estiman que existen los siguientes recursos para poder impugnar en sede administrativa: recurso de apelación, recurso extraordinario de revisión y recurso de reposición (**Bermúdez, 2014, p.234**).

Con referencia a lo manifestado con anterioridad se puede deducir que la capacidad de contradicción y oposición a la decisión emitida por la administración pública se denomina impugnación y por ende el mecanismo procesal para ejercer el derecho de impugnación se conoce como recurso; es así que el recurso de modo general es el aviso que el administrado hace a un órgano público, para dar a conocer su oposición a las decisiones que afectan a sus derechos o intereses, es por tanto un medio para impugnar las resoluciones que las estima contrarias al ordenamiento jurídico o a los antecedentes fácticos del asunto materia de la resolución.

#### **1.1.7. Clases de Recursos Administrativos (Horizontales y Verticales)**

**García (1993)** manifiesta que con referencia a la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) en un inicio existían dos tipos de recursos ordinarios: El recurso de alzada que refiere a la interposición del recurso ante el superior jerárquico del órgano autor del acto recurrido, y el recurso de reposición que hace alusión a realizar la tramitación e interposición ante el mismo órgano autor que emitió la resolución recurrida. También se regulaba un recurso extraordinario: recurso de revisión, que solo era procedente en casos concretos supuestos expresamente previstos por la normativa con una limitación en lo que respecta a su fundamentación y motivos

tasados por el recurso. Además de ello existían recursos especiales que se suscitaba por razón de la materia, por el órgano llamado a resolverlos y por el procedimiento mediante el cual se tramitaba o a la vez por todas aquellas razones, que procedían como los recursos extraordinarios los cuales correspondían a las denominadas reclamaciones económicas- administrativas (p.515).

Con relación a las clases de recursos administrativos el doctrinario **Santofimio (2017)** explica que el surgimiento de la vía administrativa es un fenómeno que resulta de la voluntariedad de interponer un recurso ante las autoridades competentes por parte del sujeto pasivo de la decisión administrativa, y de acuerdo con la doctrina se los denomina recursos ordinarios de naturaleza procesal administrativa y son: recurso de reposición, apelación y queja. El recurso de reposición es la vía procesal mediante la cual se acude directamente donde el funcionario que tomó la decisión con la finalidad de que se aclare, modifique o revoque es un recurso connatural al Estado de Derecho, fundamentándose este criterio en vista de que no existe acto administrativo sin control, no es obligatorio debido a que es meramente discrecional por la persona interesada. El recurso de apelación se interpone directamente para que se tramite ante el órgano superior administrativo con el propósito de su aclaración, modificación o revocación del correspondiente acto administrativo y finalmente haciendo mención al recurso de queja, es procedente cuando se rechaza el de apelación, no es de carácter obligatorio y se interpone directamente ante el inmediato superior.

Por otra parte, es importante citar al autor **Secaira (2004)** mismo que deduce que los recursos son medios de autocontrol administrativo que permiten a la propia administración tutelar sus actos en beneficio de los bienes jurídicos protegidos. Con respecto a las clases de Recursos en sede Administrativa el Autor manifiesta que, de acuerdo con la doctrina y legislación se estiman el Recurso de Reposición, Recurso Jerárquico, Recurso de Apelación Administrativo y Recurso Extraordinario de Revisión.

Ahora bien, es oportuno aludir a los tipos de recursos, para **Salazar (2017)** existen recursos de forma vertical u horizontal, los recursos verticales se refieren a aquellos que permiten que una autoridad de mayor rango o nivel jerárquico revise las acciones

realizadas por un servidor de menor rango. Por otro lado, los recursos horizontales son aquellos que permiten que la misma autoridad que emitió una decisión, ya sea administrativa o judicial, realice una revisión con la finalidad de ampliar o aclarar su decisión bajo el supuesto de haber exceptuado la valoración de ciertos puntos en controversia, en base a ello se puede ejemplificar al recurso de apelación el cual es considerado un recurso vertical que puede ser utilizado tanto en el área administrativa como judicial; este recurso brinda la oportunidad de fundamentar en el marco jurídico pertinente, la insatisfacción y discrepancia con la decisión tomada por el funcionario público y que mediante su interposición una autoridad de mayor jerarquía lo reconsidere.

Con base en lo mencionado con anterioridad, es sustancial resaltar que en la Legislación Ecuatoriana de conformidad a la normativa competente para el área administrativa, Código Orgánico Administrativo se prevén en vía administrativa recursos por los cuales el administrado puede realizar su respectiva impugnación: apelación y extraordinario de revisión, recursos que se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo, cabe recalcar que la máxima autoridad administrativa de la administración pública es a quien le corresponde el conocimiento y resolución, puede interponer el recurso todas las personas interesadas, y una vez expedida la resolución solo se puede impugnar en vía judicial. En la actualidad en el Código Orgánico Administrativo, normativa pertinente en el área administrativa se establece y reconoce en el artículo 219 las clases de recursos administrativos: recurso de apelación y recurso extraordinario de revisión.

#### **1.1.8. El Recurso de Apelación Naturaleza y Conceptualizaciones**

Es fundamental expresar que, en tiempos remotos, según el doctrinario **García de Enterría (1993)**, se hacía referencia al recurso de Apelación como recurso de alzada. Este recurso era considerado como recurso ordinario que permitía impugnar cualquier tipo de acto administrativo, salvo exclusión legal expresa. La presentación de este recurso se realizaba ante la autoridad jerárquicamente superior del órgano administrativo, quien tenía la responsabilidad de tomar la decisión respecto a la revocación o modificación del acto administrativo. Sin embargo, esta facultad solo

podía ejercerse si el acto o resolución impugnada no ponía fin a la vía administrativa y siempre que se presentara ante la autoridad superior correspondiente **(p.213)**.

Los recursos administrativos son medios de impugnación que la parte interesada en determinado asunto interpone ante los órganos administrativos públicos con el objeto de obtener la revocatoria o modificación de la resolución administrativa contraria a sus derechos. Por otra parte, constituye una oportunidad que la legislación crea a favor de la administración para que ésta agote todos sus esfuerzos en beneficio de la legalidad de sus actos y de los derechos del administrado, de acuerdo a **Santofimio (2017)** el Recurso de Apelación es un recurso que se interpone para que se tramite ante el inmediato superior jerárquico según el caso con el propósito o finalidad de que este se aclare, modifique o revoque el correspondiente acto administrativo, es propicio manifestar que la interposición del recurso lo puede realizar directamente por los interesados, por agentes oficiosos de quien pueda resultar afectado con los resultados de la decisión, mediante un escrito dentro del plazo legal , sustentando con expresión concreta de los motivos de inconformidad con la decisión **(p.276)**.

**Santofimio (2017)** explica que, con la interposición de un recurso se establece una vía administrativa para impugnar los actos administrativos, ya sea de forma individual o colectiva como parte del proceso administrativo. Esta etapa ocurre después de la notificación y es iniciada por el sujeto afectado por la decisión o por aquellos que se consideren con legitimidad, mediante la interposición de recursos de manera oportuna y conforme la ley con la finalidad de controvertir el acto en su legalidad. Estos recursos pueden ser presentados simultáneamente ante la misma autoridad responsable de la decisión, si es el caso del recurso de apelación, con el objetivo de que esta la reconsidere, modificándolo, aclarándolo o revocándolo en caso de ser necesario **(p.275)**.

El Recurso de Apelación es un recurso obligatorio (cuando procede, para efectos contenciosos administrativos de acceso a la jurisdicción) se interpone directamente para que se tramite ante el inmediato superior jerárquico (administrativo) o funcional según el caso, con la finalidad de que este aclare, modifique o revoque el correspondiente acto administrativo. Por otro lado, se puede manifestar que es aquel

que se lo propone ante un órgano de la administración pública, perteneciente a una entidad diferente a aquella de la cual emanó la decisión que provoca su interposición. Así en Ecuador puede tenerse como recursos de apelación administrativa los que se promueven por los servidores públicos (**Santofimio, 2017, p. 115**).

Definición del Recurso de Apelación según **Cabanellas (2009)** es el procedimiento mediante el cual una parte cuando se sienta perjudicada o agraviada por la resolución emitida por un juez o tribunal eleva a una autoridad superior. El propósito de este recurso es solicitar que, tras revisar y considerar la cuestión debatida, se modifique, revoque o anule la resolución objeto de apelación.

#### **1.1.6. Evolución del Recurso de Apelación en la Normativa Ecuatoriana**

El recurso de apelación se origina con el derecho de petición establecido y reconocido en la (**Constitución de la República del Ecuador [C.R.E.], 2008**) artículo 66 numeral 23 y se rige por los principios de la administración pública: eficiencia, eficacia, jerarquía, calidad, participación, planificación, desconcentración, descentralización, transparencia, evaluación y coordinación, reconocido en el artículo 227 del mismo cuerpo normativo, cuya función más relevante es guiar y dirigir el sistema del ordenamiento jurídico, principios que son obligatorias e indispensables. El derecho de petición se encuentra estrechamente vinculado con el deber de resolver, el cual, según Cassagne, citado por **Moreta (2020)** es un principio general del derecho que proporciona una garantía jurídica y actúa como una protección contra posibles arbitrariedades de la Administración Pública.

Una vez manifestado su origen, es oportuno citar a **Granja (2003)** quien manifiesta que la normativa que regulaba el recurso de Apelación en sede administrativa en la Legislación Ecuatoriana en un inicio, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), la cual fue expedida con la finalidad de organizar, regular e integrar la Función Ejecutiva y sus respectivas actuaciones, normativa que por varios años fue la única que establecía lo relacionado a recursos administrativos.

En la actualidad a partir de la promulgación del (**Código Orgánico Administrativo, [COA], 2017**), el recurso de apelación está contemplado desde los artículos 224 hasta el 231, donde se expresa que el administrado tiene el término de diez días para interponer el recurso de apelación a partir de la notificación del acto administrativo, teniendo la posibilidad de alegar la nulidad del mismo. Así mismo, en el artículo 227 del COA, al momento que se dicte resolución que acaba con el recurso de apelación, el órgano competente considera que existe causa que vicie el procedimiento administrativo, está obligado a declarar de oficio o a petición de parte, la nulidad del procedimiento desde el momento que se provocó algún vicio independiente del servidor público que los cause y a su costa.

Por otro lado, en el (**C.O.A., 2017**) se establece dos reglas por las cuales se declarará la nulidad del acto administrativo, la primera refiere a que cuando no sea posible llevar a cabo acciones adicionales que el órgano encargado de resolver el recurso esté incapacitado de ejecutar por sí mismo, ya sea debido a razones de hecho o de derecho, se tomará una decisión definitiva sobre el tema en cuestión; la segunda dispone que el órgano competente, después de llevar a cabo las acciones adicionales necesarias para subsanar los errores que causen la nulidad, emita el acto administrativo sustitutivo de conformidad con las disposiciones establecidas, en este caso, los funcionarios públicos que estuvieron involucrados en la emisión del acto declarado nulo no podrán participar en la ejecución de la resolución del recurso.

Cabe recalcar que el plazo máximo para la resolución y notificación del recurso de apelación según el artículo 230 del COA es de un mes, que se cuenta a partir de la fecha que se realizó la interposición; es oportuno acotar que cuando no cumpla con los requisitos legales necesarios para la interposición la resolución del recurso declarará su inadmisión y cuando se emita la resolución del recurso en relación al fondo, se aceptarán total o parcialmente las pretensiones presentadas en la apelación (**C.O.A., 2017**).

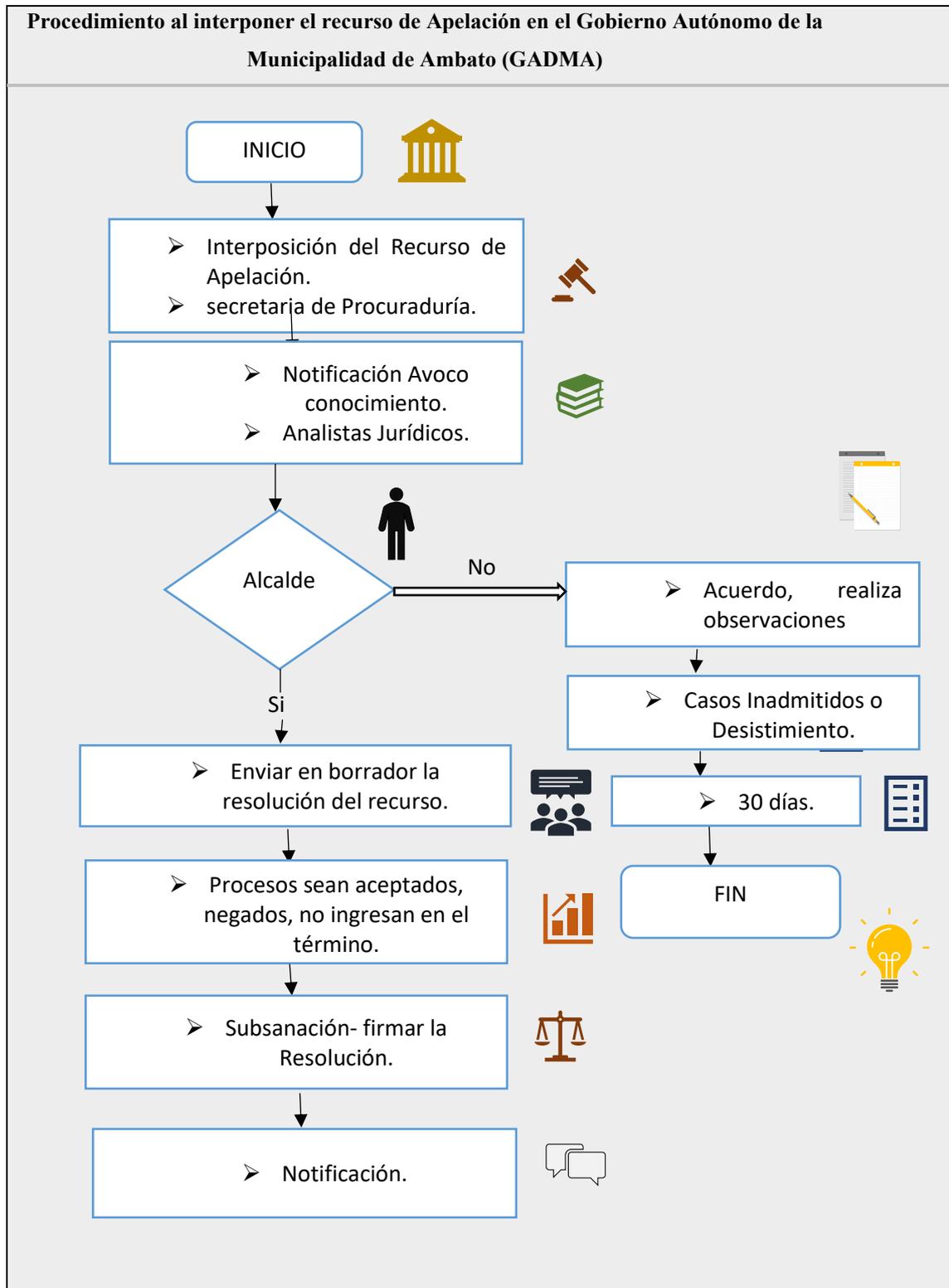
En sede Administrativa, con el recurso de apelación se pretende que la máxima autoridad de la institución pública modifique, revoque o sustituya el acto administrativo impugnado. Esto puede suceder por que se haya mediado la nulidad del

acto o procedimiento, o cuando se ha infringido la normativa legal vigente. Para la interposición de este recurso es necesario presentarlo ante la autoridad que emitió el acto administrativo dentro de diez días a partir de la notificación para que sea remitido a la máxima autoridad quien admitirá y resolverá el recurso interpuesto; es importante mencionar que el acto no debe haber causado estado.

La solicitud que se presenta con la interposición del recurso de apelación debe contener los requisitos formales establecidos en el artículo 220 del Código Orgánico Administrativo, en caso de que no cumpla con los requisitos legales, se deberá completar en el término de cinco días, si no se completa oportunamente se considerará desestimado. El recurso permite solicitar la nulidad del acto administrativo o procedimiento, además en casos excepcionales se puede solicitar la suspensión del acto administrativo impugnado. Para ello, se deberá interponer el recurso en el término de tres días y la administración debe resolverlo en el mismo tiempo, caso contrario se considerará que el recurso ha sido negado. Según el artículo 229 del mismo cuerpo normativo señala que para solicitarlo se deberá probar: 1) Que la ejecución pueda ocasionar perjuicios de imposible o difícil reparación; 2) Que la impugnación se base en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho (C.O.A., 2017).

Por otro lado, el doctrinario **Secaira (2017)** manifiesta que el Recurso de Apelación en sede Administrativa, es el que se lo propone ante un órgano de la administración pública. Con relación a ello, a continuación, se realizará una explicación de cuál es el procedimiento al interponer el recurso de Apelación en el Gobierno Autónomo de la Municipalidad de Ambato (GADMA):

**Figura 2.-** Procedimiento de la Interposición del Recurso de Apelación en el GADMA.



**NOTA 3.** Información obtenida del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato, elaborado por Leidy Arcely Gavilanes.

### 1.1.7. El Silencio Administrativos en el Recurso de Apelación

La doctrina administrativa ecuatoriana, ha expresado su posición con relación a los casos en los que el silencio administrativo positivo no es aplicable. Según **Secaira (2004)** el silencio administrativo con efecto positivo no se aplica cuando “la administración pública, en su primer nivel decisorio y dentro del tiempo legal, adopto una resolución negativa a la pretensión del administrado y éste interpone recurso administrativo”; dado que la administración ya se ha manifestado de manera expresa y oportuna, y el recurso solo garantizaría la legalidad del acto.

Sin embargo, en un Estado constitucional de derechos, es decir un modelo de organización política, mismo que se caracteriza por la primacía de los derechos fundamentales y su protección a través de una constitución que implica que los derechos de los individuos y colectividades se reconozcan como pilares fundamentales, para salvaguardar derechos, prevenir eventuales abusos y fomentar la imparcialidad y legalidad en el ejercicio del poder estatal. Además, que se rige por principios como la tutela a la administración efectiva y que establece en sus normas el Principio de Buena Administración, además de garantizar constitucional y legalmente el derecho a la petición, no se puede argumentar que, dado que la administración ya ha expresado su voluntad de manera oportuna en una ocasión, no debe hacerlo en instancias de decisión posteriores.

Aunque la inactividad formal no esté expresamente establecida en la normativa administrativa ecuatoriana, es un elemento fundamental de la institución del silencio administrativo. En otros sistemas jurídicos, incluso, se encuentra explícitamente establecida. **Santofimio (2017)** sostiene que en el ámbito del derecho administrativo colombiano se han contemplado decisiones presuntas tanto en la ejecución del acto, para dar por concluida una petición presentada en beneficio individual, como en el ámbito gubernamental para considerar de manera ficticia la resolución de los recursos administrativos. Por tanto, es necesario considerar el silencio administrativo formal en los recursos administrativos, pues representaría una sanción para la inactividad de la administración y requiere que esta se pronuncie de manera fundamentada y dentro del tiempo oportuno antes de que produzca efectos legales. Esta disposición brinda una

efectiva protección de los derechos consagrados en la normativa, derecho de petición de los ciudadanos.

#### **1.1.8. Accionar de la Administración Pública y El Silencio Administrativo en el Recurso de Apelación.**

La autoridad administrativa de acuerdo con **Serra (1997)** no siempre ofrece una respuesta categórica a las solicitudes de los individuos, sin que puedan los interesados determinar cuál es el alcance de su situación, es evidente que el interés de una sociedad requiere que estos actos no queden en la incertidumbre y los conceda o los niegue, principalmente cuando se originan perjuicios a los particulares. La inactividad o falta de acción por parte de la Administración pública resulta perjudicial tanto para los particulares como para el interés público en general.

La Administración pública establecida en el capítulo séptimo , sección primera de la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 226 reconoce y garantiza que las instituciones del Estado, dependencias, organismos, los servidores y servidoras públicos, tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento y efectivo goce y ejercicios de los derechos reconocidos en la Constitución, misma que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación , en base al artículo 227 del mismo cuerpo normativo, consecuentemente es evidente que se debe actuar de conformidad a los principios y derechos con la finalidad de respetar y garantizar una correcta aplicación de los mismos en beneficio de los administrados y colectividad.

Es propicio mencionar que la figura del derecho de Petición conlleva a poder dirigir peticiones y quejas y a recibir la respectiva respuesta o atención de forma motivada, en un plazo meramente razonable, sin embargo, se realiza la siguiente pregunta: ¿qué acontece cuando la Administración pública no procede a la respectiva contestación en el tiempo determinado, o simplemente no realiza contestación alguna; dicho accionar correspondería subsanar a través de la figura del silencio administrativo, que a criterio

de **García (2013)** es aquel que se suscita cuando la administración pública no manifiesta expresamente su voluntad, por cuanto la norma la sustituye otorgándole un efecto positivo o negativo frente a la petición.

Según **Santofimio (2017)** es por ello, que, en esta situación, tanto en la falta de respuesta de la administración de forma motivada, como en la respuesta inoportuna de la misma, es cuando se comprende que existe inactividad por parte de la Administración, cabe mencionar que debido a esta problemática el legislador ha determinado como una especie de sanción a la Administración, frente a su inactividad de contestación a una petición realizada de forma individual, una figura jurídica que conforme al efecto que le de la norma, presume el apareamiento de actos administrativos que en su gran mayoría se presentan en la emisión de actos subjetivos **( p.440).**

Según los expertos en derecho, es importante considerar que la normativa ecuatoriana no especifica de manera clara y precisa qué sucede con el recurso de apelación cuando no se notifica con la respuesta de una manera oportuna en el tiempo establecido por la ley, a diferencia de cómo se lo realiza en el caso del recurso de revisión. En el COA artículo 230 solo se establece la temporalidad en la que se debe resolver el recurso mas no establece el efecto jurídico de no resolver en el tiempo estipulado. Además, debemos tener en cuenta que en la legislación se reconoce a la figura del silencio administrativo con un efecto “positivo”, cabe mencionar que existe prohibición de aplicar una analogía cuando afecta derechos, por lo que en este caso no podemos afirmar que también se interprete como una negativa, en base al principio jurídico "*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*" que según la sentencia No 0184-2009 emitida en el año 2009 por la ex sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, alude a “donde la Ley no distingue, tampoco debemos distinguir nosotros”.

Esta falta de precisión, junto con la protección de los derechos establecidos en nuestra Constitución, ha llevado a cierto grupo de legisladores a presentar el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo, a través del oficio No. 039-AN-DFRL-2019, con fecha 29 de Julio del año 2019, bajo el número 373558 de

trámite, agregando una disposición que indica que, ante la falta de contestación al recurso, este se entenderá aceptado de forma favorable para el administrado.

Si bien es cierto, en este proyecto de ley se puede discutir ciertos aspectos de la reforma del artículo 230 del COA, como una mejor especificación de la aplicación del silencio administrativo, sería idóneo que el legislador pueda cubrir las lagunas que alguna vez se dejó en la creación de la ley que regula el procedimiento administrativo. Esto en cierta manera ha generado una falta de seguridad jurídica en la normativa y una situación de indefensión para el administrado cuando los organismos públicos no cumplen con la obligación de resolver en los plazos establecidos por el sistema legal. Según **Moreta (2020)** resulta factible el silencio administrativo positivo puesto que proporcionaría cierta seguridad jurídica ante la inacción de la Administración, y considera que es la mejor manera de otorgarle sentido al silencio administrativo a pesar de la existencia de cierta crítica a que hacia la regla general de considerar el silencio administrativo con un efecto positivo.

#### **1.1.9. Antecedentes Jurisprudenciales del Silencio Administrativo**

**Ramírez (2014)** Ex presidente de la Corte Nacional de Justicia de Ecuador manifiesta que la Jurisprudencia, refleja una perspectiva renovada en la interpretación del derecho y, sobre todo, en la aplicación de un enfoque protector de los derechos constitucionales. Al mismo tiempo, se reconoce la importancia de asegurar un funcionamiento eficiente del gobierno, lo cual, sin lugar a duda, contribuye a establecer un proceso justo comprometido con los principios filosóficos del Estado de derecho y la justicia. Con base en ello se analizará los siguientes dictámenes emitidos por el Tribunal Contencioso Administrativo en lo que respecta al Silencio Administrativo:

Tabla 2. Análisis de la sentencia No 1

<b><u>SENTENCIA N°:13802-2018-00367</u> emitida por el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	
<b><u>ACTOR:</u></b>	Pinargote Ponce Ana
<b><u>DEMANDADO:</u></b>	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) de Manabí
<b><u>FUNDAMENTOS DE HECHO</u></b>	La señora de nombres Pinargote Ponce Ana, acudió al Tribunal Contencioso Administrativo solicitando la Ejecución del Silencio Administrativo Positivo, por no haber respuesta oportuna al Recurso de Apelación interpuesto dentro del término establecido por la normativa ecuatoriana incoado por la misma, la cual pretendía la Revocatoria de la Resolución emitida por el Comité Nacional Avalador del IESS, que niega su petición de jubilación por invalidez y en consecuencia del Silencio incurrido, el tribunal le conceda a la peticionaria la Jubilación solicitada en dicha entidad.
<b><u>ANÁLISIS DEL TRIBUNAL</u></b>	El silencio Administrativo es una figura legal que surge del derecho de petición establecido en el numeral 23 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador. Este derecho garantiza que las autoridades atiendan y respondan a las quejas y solicitudes individuales y colectivas de los ciudadanos de manera motivada y oportuna. La Corte Suprema de Justicia, a través de jurisprudencia reiterada en materia de silencio administrativo, ha establecido que el efecto práctico del silencio administrativo positivo es una forma de garantizar la respuesta oportuna a las solicitudes, como se establece en la Constitución. Por lo tanto, el efecto positivo del silencio administrativo no es una presunción de hecho que pueda ser refutada con pruebas, sino una presunción de derecho que da lugar a un proceso

---

autónomo. Agregando a lo anterior, el tratadista Francisco Guerrero en su obra “Nueva visión del Derecho Administrativo” expresa que “los recursos administrativos son herramientas o procedimientos que permiten a los ciudadanos recurrir a las autoridades de la administración pública para solicitar la anulación, modificación o reemplazo de los actos administrativos que afecten sus derechos subjetivos o intereses”. Por otro lado, el doctrinario Patricio Secaira, ha llegado a determinar casos en los cuales no debería aplicarse el efecto positivo del silencio administrativo: “[...] No puede operar el silencio administrativo positivo, cuando en su primer nivel decisorio la administración pública, dentro del plazo establecido por la ley, adoptó una resolución negativa a la pretensión del administrado y el administrado decida presentar un recurso administrativo. Si se recurre a un nuevo nivel administrativo, este solo puede revisar la legalidad del acto recurrido y, por lo tanto, no es posible aplicar el silencio administrativo positivo ya que se ha emitido una decisión oportuna por parte de la administración [...]”.

---

**DECISIÓN**

El Tribunal Contencioso Administrativo decidió declarar la INEJUTABILIDAD del acto presunto, en virtud de no haber operado el silencio administrativo a su favor de la Señora Ponce.

---

**CRITERIO  
PERSONAL**

Desde mi punto de vista, no estoy de acuerdo con la resolución emitida por el tribunal contencioso administrativo, en vista de que si bien es cierto en primera instancia se emitió la resolución del acto administrativo con respuesta negativa para la administrada, posterior a ello se interpuso el recurso de Apelación precisamente para que exista un nuevo análisis y se pueda observar minuciosamente el proceso, sin embargo, no obtuvo

---

ninguna respuesta al recurso, el cual debía tener un análisis para observar su debido proceso para corroborar si la resolución emitida no vulnera derecho alguno, pero los funcionarios simplemente no dieron respuesta, por lo tanto para mi parecer existía una vulneración y ante el Tribunal si se debió dar paso a la Ejecución del Silencio Administrativo.

---

**NOTA 4.** Información obtenida de Sentencia No 13802-2018- 00368 Juez Ponente: Dr. Oswaldo Avilés Cevallos, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Tabla 3.** Análisis de la Sentencia N°2.

---

<b><u>SENTENCIA N°:0341-2009</u> emitida por la Ex Sala de lo CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO de la Corte Nacional de Justicia.</b>	
<b><u>ACTOR:</u></b>	J.R.S.M y L.M. O
<b><u>DEMANDADO:</u></b>	Municipalidad del Cantón Cuenca
<b><u>FUNDAMENTOS DE HECHO:</u></b>	Los representantes de la Compañía Taxiradio Quinta Chica S.A., acudieron ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de Cuenca, en vista de que solicito a la UMT el correspondiente permiso de operación para que las unidades de taxiradio puedan prestar el servicio de pasajeros, sin obtener resolución alguna, motivo por el cual solicitó la certificación conforme lo establece la LME y que por esta razón ha operado el Silencio Administrativo a su favor, posterior a ello se le notifica mediante oficio la negativa de dicha petición, el interpone recurso de apelación ante el Consejo Cantonal de Cuenca, el cual no fue atendido oportunamente y por lo tanto solicita que ha operado el silencio administrativo positivo.
<b><u>FUNDAMENTOS DE DERECHO:</u></b>	Las normas que se aplicaron en el presente caso son las establecidas en la Constitución de la República, en concordancia con lo que estipula el Art. 28 y 38 de la Ley de Modernización del Estado, refiere a los efectos

---

---

principales del Silencio Administrativo que consiste en dar origen a un acto administrativo presunto y de manera autónoma.

---

**ANÁLISIS DEL TRIBUNAL**

El acto administrativo que resulta ante la falta de acción por la Administración Pública se considera legal y vinculante, cabe recalcar que en caso de que el acto administrativo sea irregular esta presunción de legitimidad desaparece. Un efecto derivado netamente de la naturaleza del acto administrativo legitimo corresponde a la ejecutabilidad, esto refiere a que el administrado posterior al día siguiente a la fecha de que venciere el término que tuvo para resolver la autoridad competente se puede acudir a los Tribunales Distritales para hacer efectivo el contenido del acto administrativo presunto mediante las pretensiones de orden material. Por otra parte, se ha manifestado que en el caso de la intervención de los Tribunales Distritales para hacer efectivos los actos administrativos presuntos, generados por el silencio administrativo con efectos positivos, es necesario garantizar el cumplimiento de ciertos requisitos tanto formales como sustantivos. En base a ello se consideró que es suficiente la constancia de la certificación que fue solicitado a la autoridad omisa y no fuere emitido dentro del término para atender estas peticiones que son 15 días, se acudirá al Tribunal Distrital y hacer efectivo el contenido del acto administrativo presunto

---

**DECISIÓN**

La Sala especializada de lo Contencioso Administrativo tomo la decisión de casar la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del cantón Cuenca y dispuso que la Unidad de Tránsito y Transporte Terrestre de Cuenca proceda a conceder el

---

pertinente permiso de operaciones a la Compañía Taxiradio Quinta Chica S.A. por haber operado la figura del silencio administrativo en su favor.

---

**CRITERIO  
PERSONAL**

Es oportuno manifestar que cuando no existe una correcta interpretación de las normas y aplicación, acarrea una vulneración de derechos de los ciudadanos, mismos que son garantizados y reconocidos por la Constitución y normas supletorias, la Administración pública debe cumplir a cabalidad con los principios constitucionales y el Estado en general garantizar el efectivo goce de los derechos, consecuentemente con respecto a este proceso puedo expresar que estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la Sala , pues para la aplicación del Silencio Administrativo se debe tomar en consideración los efectos jurídicos, así también que se cumpla con ciertos requisitos para su correcta aplicación, sin menoscabar el derecho de ningún administrado.

---

**NOTA 5.** Información obtenida de Sentencia No 0341-2009 Juez Ponente: Dr. Yépez Andrade Manuel, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

## **1.2. Objetivos**

### ***1.2.1 Objetivo General***

- Analizar la eficacia de la aplicación del Silencio Administrativo por falta de Resolución del Recurso Administrativo de Apelación.

### ***1.2.2 Objetivos Específicos***

- Identificar la normativa para la aplicación del Silencio Administrativo en la legislación ecuatoriana.
- Examinar el recurso de apelación desde el enfoque teórico- práctico y su procedencia en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato.
- Realizar un análisis crítico-jurídico sobre la aplicación del Silencio Administrativo en el recurso administrativo de Apelación.

## **CAPITULO II**

### **METODOLOGÍA**

#### **2.1. Materiales**

##### ***2.1.1. Recursos Humanos***

Dentro de la presente Investigación, intervinieron: La señorita Leidy Aracely Gavilanes Siavichay, que al momento se encuentra cursando el noveno semestre de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, carrera de Derecho, perteneciente a la Universidad Técnica de Ambato, en calidad de Autora y El tutor a cargo de la tutoría y guía interviniente en la planificación y elaboración del proyecto la Dra. Tanya Paredes Chiluisa, docente de la carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato.

##### ***2.1.2. Recursos Institucionales***

Para el oportuno desarrollo de este proyecto de investigación se ha tomado en consideración instituciones que cuentan con un recurso útil a fin del desarrollo de esta investigación, siendo en primer lugar el Alma Mater ambateña (Universidad Técnica de Ambato), como son: la biblioteca virtual y presencial de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, por otra parte se recurrió a fuentes académicas y la utilización de bibliotecas virtuales de universidades tales como: Google académico, Universidad de la Rioja, Universidad de la República de Uruguay, Universidad Libre Colombia, Universidad Central del Ecuador, Universidad de las Américas, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, asimismo, se toman en cuenta instituciones estatales como el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato que por medio del área jurídica y procuraduría la realización de las entrevistas resulto factible.

### **2.1.3. Recursos Materiales**

Los materiales implementados en la investigación fueron: movilización en lo que respecta al transporte interno y privado; en cuanto a los materiales de oficina se hace alusión al mantenimiento del computador, servicio de internet, resmas de papel, impresora, cartuchos de tinta para la impresora; y finalmente en viáticos, desayunos, almuerzos y snacks, mismos que fueron necesarios para el desarrollo de la investigación.

### **2.1.4. Recursos Financieros**

Los recursos que implicaron la realización de la presente investigación fueron atendidos única y exclusivamente por la estudiante Leidy Aracely Gavilanes Siavichay, toda vez que la misma cuenta con los mismos, en calidad de autor de esta investigación.

## **2.2 Métodos**

Es fundamental manifestar que según **Martínez (2012)** la metodología se compone de dos vocablos, método que refiere al camino a seguir y logos al estudio, por tanto, se puede definir como el estudio del camino o métodos a seguir en una investigación (p.88). Por otro lado, de acuerdo con lo expresado por **Cortés (2004)**, la Metodología se refiere al conjunto de conocimientos científicos que permiten al investigador orientar de manera efectiva y eficiente un proceso determinado para lograr los objetivos deseados. Su finalidad radica en proporcionar una guía o estrategia que permita llevar a cabo la investigación de forma excelente, a través de una secuencia de pasos organizados y conectados lógicamente entre sí **(p.8)**.

Haciendo alusión a **Martínez (2012)** la etimología de método proviene de dos voces griegas: *meta* que significa hacia o a través de y *odós* que refiere al camino, definiéndose como “camino a través del cual se alcanza un fin”, en consecuencia, los pasos que se deben seguir para alcanzar el resultado de una investigación son representados por el método. Es importante destacar que, una vez que se ha definido

el concepto de método y su distinción con la metodología, se puede establecer que hay dos clases de métodos: el inductivo y el deductivo **(p.73)**.

En el proyecto de investigación se empleó el método deductivo, el cual implica que se formula una hipótesis basada en el marco teórico con la finalidad de validarlo mediante el razonamiento deductivo, es propicio recalcar que para llevar a cabo este razonamiento, se deben emplear cinco etapas: planteamiento del problema, estudio bibliográfico, recolección de datos, seguido del análisis e interpretación y finalmente las conclusiones de los resultados obtenidos en la investigación **(Martínez, 2012, p.80)**.

### ***2.2.1. Enfoque de la investigación***

La investigación tuvo un enfoque Cualitativo, que se centra en recopilar y analizar datos e información encaminados a perfeccionar las preguntas de investigación o a descubrir nuevas cuestiones a medida que se interpretan los resultados guiándose por temas significativos. Por otra parte, es importante recalcar que este enfoque se encuadra dentro de la fenomenología, ya que se busca entender los fenómenos sociales desde la perspectiva propia de los actores. Importa la realidad que las personas perciben, las significaciones que los actores dan a los hechos. Para realizar estas investigaciones se utilizan las técnicas de observación, entrevista y análisis de documentos que desarrollaremos más adelante **(Baena, 2017, p.36)**.

En el área del Derecho, el enfoque Cualitativo según **Witker (2021)** considera al sistema normativo como un fenómeno que causa un efecto en la realidad social y se enfoca en aspectos que la dogmática jurídica omite. Esta técnica tiene varias características fundamentales, incluyendo el estudio del fenómeno jurídico como un fenómeno social, la extracción de significados de los datos registrados, el uso de un método inductivo, el análisis de la realidad subjetiva de los actores, la contextualización del fenómeno jurídico en su texto y contexto, la construcción y reconstrucción del sentido de las normas, y la preferencia por las técnicas de campo sobre las documentales. En el ámbito jurídico, estas técnicas son variadas y existen

varias metodologías que las determinan, desde las exegéticas hasta la jurisprudencia de conceptos **(p.26)**

### ***2.2.2. Modalidad de la investigación***

La investigación es un conjunto de procedimientos sistemáticos, analíticos y empíricos que se utilizan para examinar un fenómeno o una cuestión de manera rigurosa y metódica; en este sentido, la modalidad de investigación se puede desarrollar de acuerdo con **Monroy (2018)** en tres: bibliográfica, documental, de campo y experimental. En este caso, se utilizó la investigación documental-bibliográfica como método de estudio, misma que consiste en realizar un análisis de la información de un determinado tema, con la finalidad de establecer relaciones, diferencias, etapas, posturas o estado actual del conocimiento respecto al tema objeto de estudio; las principales fuentes documentales son: a) Documentos escritos: libros, periódicos, revistas, actas notariales, tratados, conferencias escritas **(p.102)**.

Los instrumentos que se utilizaron en la investigación documental son: fichas bibliográficas, hemerográficas, de resumen, de comentario, entre otras. En lo que respecta a los recursos propios de la investigación de campo se puede manifestar que son: cuestionarios, guía de entrevista, diario de campo entre otros.

### ***2.2.3. Nivel o tipo de investigación***

Los niveles de Investigación sirven para visualizar el alcance del estudio que se va a llevar a efecto, por lo tanto, es propicio mencionar, según **Cortés (2004)** la división de los tipos de estudio: descriptivos, correlacionales, explorativos y explicativos. En el presente caso se aplicó la investigación descriptiva, la cual se enfoca en especificar características o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis que en este caso se va a describir lo pertinente al tema de estudio que se enmarca en el Silencio Administrativo y el Recurso de Apelación en el procedimiento administrativo **(p. 20)**.

#### ***2.2.4. Fuentes de investigación***

Las fuentes de investigación abarcan todo escrito o testimonio gráfico o visual que proporcionan información sobre la temática a investigar, existen fuentes primarias y secundarias, las primarias hacen alusión a la información obtenida por el propio investigador y las secundarias que se obtiene de fuentes documentales que han sido recopiladas de otras investigaciones previas.

De acuerdo a **Hernández (2014)** “Hay una gran variedad de fuentes que pueden generar ideas de investigación, entre las cuales se destacan las experiencias individuales, escritas (tales como artículos, libros, tesis, notas, entre otras) materiales, teorías, descubrimientos producto de investigaciones” **(p.24)**. Por consiguiente, las fuentes primarias desarrolladas en la investigación fueron: doctrina referente al Silencio Administrativo y Recurso de Apelación, jurisprudencia; y en lo que respecta a las fuentes secundarias serán artículos, tesis investigadas con anterioridad, con referencia a la temática central y temas afines.

#### ***2.2.5. Técnicas e instrumentos***

Las técnicas de investigación son medios que sirven para la obtención y clasificación de la información, dentro de las técnicas de investigación se encuentra el análisis de información documental. La cual, se realiza en el primer momento que se vaya a realizar la investigación para la respectiva revisión bibliográfica y también en lo que compete a la ubicación teórica del problema de investigación, elaboración del marco teórico y organización de la información seleccionada. Por otra parte, la medición empírica recae sobre el diario de campo, cuestionario o guion de entrevista, videgrabadora. Según Monroy **Mejía (2018)** en la entrevista como técnica de investigación quien desarrolla la indagación se congrega con el informante, el mismo que debe tener información y experiencia sobre el tema de estudio con la finalidad de permitir conocer aspectos de primera mano del problema. De acuerdo al tipo de preguntas se clasifican en: estructurada: con preguntas, cerradas; Semiestructurada: con preguntas abiertas y cerradas; no estructurada: con preguntas abiertas **(p. 109)**.

Los instrumentos de investigación Según **Martínez (2012)** son los elementos o recursos mediante los cuales el investigador utilizará para realizar recolección de datos mediante encuestas, cuestionarios, entrevistas, entre otros. El instrumento para la presente investigación será la guía de entrevista que, para Martínez, es una forma de aproximación al análisis de la realidad social, mediante una conversación profesional, a través de la ayuda de un guion, a determinada persona con la finalidad de obtener información, misma que es registrada por el investigador, esta entrevista se la puede realizar de forma individual o colectiva, cerrada o abierta. Es propicio manifestar que las entrevistas en el presente trabajo fueron realizadas a profesionales de derecho en el área de Procuraduría del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato.

#### ***2.2.6. Población y Muestra (objeto de estudio)***

Dentro de la presente investigación es propicio mencionar que las entrevistas se realizaron a profesionales de derecho en el área jurídica del Gobierno Autónomo de la Municipalidad de Ambato y Juez de la sala de lo Contencioso Administrativo; Dr. Ángel Guala Mayorga, encargado de la Jefatura de los Analistas Jurídicos; Ab. Francisco Miguel Aguilera Garcés, Analista Jurídico; Ab. Lilia Gabriela Medina Jordán, Analista Jurídico; Ab. Juan Pablo Velásquez, Analista Jurídico del Gobierno Autónomo de la Municipalidad de Ambato; y finalmente el Dr. Edison Guerrero Zúñiga Juez del tribunal de lo Contencioso y Administrativo.

Por otra parte, se examinaron distintos procedimientos desde un enfoque práctico en los que se presentó el Recurso de Apelación en sede administrativa, en el Gobierno Autónomo de la Municipalidad de Ambato. A continuación, enumeraré dichos casos:

1. Resolución del Procedimiento Sancionador: SJI1-273-24788-2022, de fecha 19 de diciembre del 2022.
2. Resolución del Procedimiento Sancionador: SJI-025-23739-2022, de fecha 30 de marzo del 2022.
3. Resolución Administrativa No. DTTTSV-2023-0004, de fecha 03 de marzo de 2023.
4. Resolución del Procedimiento Sancionador: SJI2-161-24318-2022, del 16 de agosto de 2022.
5. Resolución del Procedimiento Sancionador: SJI3-264-24817-2022, del 29 de diciembre de 2022.

## **CAPITULO III**

### **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

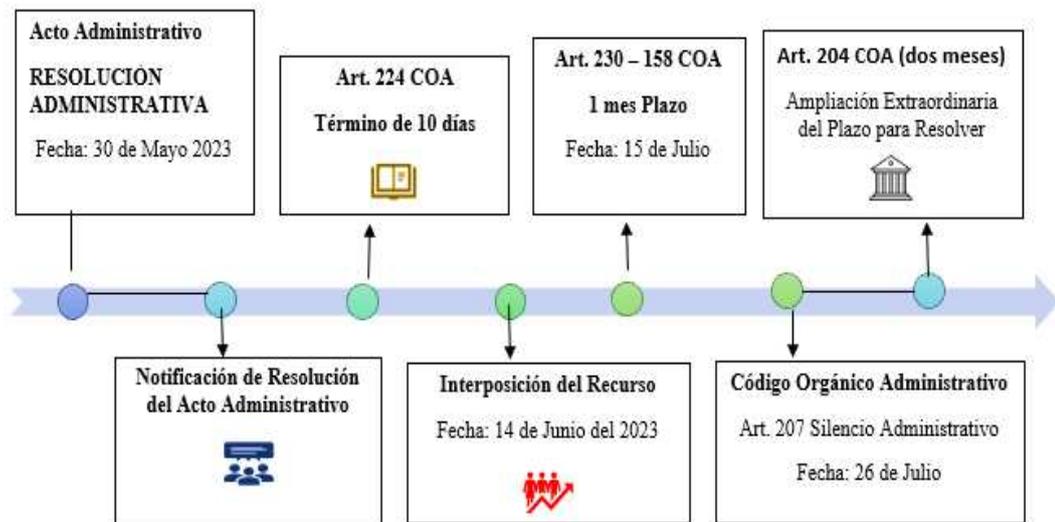
#### **3.1 Análisis Jurídico Social de casos Prácticos.**

Es oportuno manifestar que las administraciones públicas no pueden abstenerse de resolver un proceso con la excusa de la falta u oscuridad de la Ley y deberán resolver el procedimiento a través de un acto administrativo. En el artículo 203 del Código Orgánico Administrativo, se estipula que el plazo máximo para la resolución del acto administrativo en cualquier procedimiento se expedirá y se notificará en un mes, contado a partir de determinado el plazo de la prueba. En base al Art. 183 del mismo cuerpo normativo, el procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a solicitud de la persona interesada.

Cabe recalcar que de acuerdo a lo que dispone el artículo 204 del COA puede existir una ampliación extraordinaria del plazo para resolver, otorgándose hasta 2 meses adicionales de plazo, siempre y cuando concurren las siguientes condiciones: cuando el número de personas interesadas lo exija; y por la complejidad del asunto. Respecto a esta última condición claramente se evidencia que adolece de discrecionalidad puesto que le otorga al funcionario público la facultad de catalogar como un asunto complejo a todo acto administrativo cuyo plazo este por fenecer, situación que debería ser normada estableciendo parámetros o requisitos propios para que un acto administrativo, sea catalogado como complejo.

### 3.2. Línea de Tiempo explicativa respecto al Recurso de Apelación y al Silencio Administrativo

**FIGURA 3.-** Explicación sobre términos y plazos del recurso de apelación y silencio administrativo.



**NOTA 6.** Información obtenida del Código Orgánico Administrativo (2017), elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Tabla 4.** Análisis del caso No 1 del GADMA

<b>CASO: SJI1-273-24788-2022</b>	
<b><u>FECHA</u></b>	<b>Resolución del Procedimiento Sancionador:</b> 19 de diciembre del 2022 <b>Interposición del Recurso de Apelación:</b> 4 de enero del 2023 <b>Resolución del Recurso de Apelación:</b> 5 de mayo del 2023
<b><u>APLICACIÓN DEL ART.204 DEL COA.</u></b>	Ampliación Extraordinaria del Plazo para Resolver <b>NO</b>
<b><u>ACTO QUE SE IMPUGNA:</u></b>	La Resolución del Procedimiento Sancionador No. SJI1-273-24788-2022, de fecha 19 de diciembre de 2022, suscrito por Abg. Michelle Alulema Cañizares, Servidor

---

Público Sancionador 2, del Sistema de Justicia Integrado del GADMA.

---

**MOTIVACIÓN**      **Y** En el procedimiento sancionador se determinó como responsable a la Sra. **RAMIREZ PEREZ KASSANDRA LISSETTE**, por no contar con el permiso de construcción, para la ejecución de procesos constructivos.

Con la interposición del Recurso de Apelación, se expide la Resolución Administrativa en mérito del art. 29 Código Orgánico Administrado, que determina el principio de tipicidad. Art. 83 numeral 7 de la Constitución de la República que establece los deberes y responsabilidades de los ciudadanos promover el bien común y anteponer el interés general y por atribución conferida por la ley y se rechaza el Recurso de Apelación interpuesto por la administrada, en contra de la Resolución del Procedimiento Sancionador: SJI1-273-24788-2022.

---

**ANÁLISIS:** En lo que respecta a la temporalidad, es decir plazos y términos se puede evidenciar que la Institución Pública no cumple a cabalidad puesto que, el COA establece que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del recurso es de un mes contado desde la fecha de interposición, es decir el 4 de enero del 2023 que en este caso evidentemente sobrepaso el tiempo estipulado por la normativa, ya que se obtuvo la resolución con fecha 5 de mayo del 2023, tomando en consideración que todavía no se procedió a notificar, cabe recalcar que el Código Orgánico Administrativo establece que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del recurso es de un mes contado desde la fecha de interposición, en el presente caso se evidencia que ha transcurrido 4 meses

---

desde la interposición del recurso de apelación, verificando así que ha operado el Silencio Administrativo Positivo reconocido en el Art. 207 del COA, mismo que determina el termino de 30 días para resolver reclamos o pedidos.

**NOTA 7.** Información obtenida del GADMA, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Tabla 5.** Análisis del caso No 2 del GADMA

<b>CASO: SJI-025-23739-2022</b>	
<b><u>FECHA</u></b>	<p><b>Resolución del Procedimiento Sancionador:</b> 30 de marzo del 2022</p> <p><b>Interposición del Recurso de Apelación:</b> 14 de abril del 2022</p> <p><b>Resolución del Recurso de Apelación:</b> 5 de julio del 2022</p>
<b><u>APLICACIÓN DEL ART.204 DEL COA.</u></b>	Ampliación Extraordinaria del Plazo para Resolver <b>NO</b>
<b><u>ACTO QUE SE IMPUGNA:</u></b>	La Resolución del Procedimiento Sancionador No. SJI-025-23739-2022, de fecha 30 de marzo de 2022, suscrito por Abg. Daniela Vallejo, Servidor Público Sancionador 4, del Sistema de Justicia Integrado del GADMA.
<b><u>MOTIVACIÓN Y DECISIÓN:</u></b>	<p>En el procedimiento sancionador se determinó como responsable a la Sra. <b>ZURITA CARRASCO PATRICIA DEL PILAR</b>, por incurrir en una construcción mixta sin la respectivo permiso, autorización y trámite en el GADMA.</p> <p>Con la interposición del Recurso de Apelación, se expide la Resolución Administrativa en mérito del art. 83 numeral 1 de la Constitución de la República, que manifiesta que son deberes y responsabilidades de los</p>

---

ciudadanos acatar y cumplir con las leyes y decisiones de la autoridad, haciendo alusión de que analizado el procedimiento y en base a los medios probatorios efectivamente la administrada ha incumplido con la ordenanza municipal y por atribución conferida por la ley se rechaza el Recurso de Apelación interpuesto por la administrada, en contra de la Resolución del Procedimiento Sancionador: SJI-025-23739-2022, de conformidad al Art. 18, art. 29 del COA.

---

**ANÁLISIS:**

Es oportuno manifestar que con respecto a la temporalidad, es decir plazos y términos se puede evidenciar que la Institución Pública no cumple a cabalidad puesto que, el COA establece que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del recurso es de un mes contado desde la fecha de interposición, es decir el 14 de abril del 2022 que en este caso evidentemente sobrepaso el tiempo estipulado por la normativa, ya que se obtuvo la resolución con fecha 5 de julio del 2022, tomando en consideración que todavía no se procedió a notificar, cabe recalcar que el Código Orgánico Administrativo establece que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del recurso es de un mes contado desde la fecha de interposición, verificando así que ha operado el Silencio Administrativo Positivo reconocido en el Art. 207 del COA, mismo que dispone el termino de 30 días para resolver reclamos o pedidos.

---

**NOTA 8.** Información obtenida del GADMA, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Tabla 6.** Análisis del caso No 3 del GADMA

<b>CASO: DTTTSV-2023-0004</b>	
<b><u>FECHA</u></b>	<p><b>Resolución del Procedimiento Sancionador:</b> 03 de marzo de 2023</p> <p><b>Interposición del Recurso de Apelación:</b> 14 de marzo del 2023</p> <p><b>Resolución del Recurso de Apelación:</b> 27 de abril del 2023</p>
<b><u>APLICACIÓN DEL ART.204 DEL COA.</u></b>	Ampliación Extraordinaria del Plazo para Resolver <b>NO</b>
<b><u>ACTO QUE SE IMPUGNA:</u></b>	La Resolución Administrativa No. DTTTSV-2023-0004, de fecha 03 de marzo de 2023, suscrito por la Ing. Verónica Vivanco Saltos directora de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial.
<b><u>MOTIVACIÓN Y DECISIÓN:</u></b>	<p>En el procedimiento sancionador se determinó como responsable a la Sra. <b>VIERA MUZO MARIA BELEN</b>, y se rechazó la petición de cambio de socio y habilitación planteada mediante oficio s/n, de fecha 05 de diciembre de 2022, fw: 68036 y formulario de solicitud por la señora.</p> <p>Sin embargo, luego de la interposición del Recurso de Apelación, se expide la Resolución Administrativa favorable en mérito de, es necesario considerar los requisitos de validez contenidos en el Art. 99 del Código Orgánico Administrativo que determina: “Son requisitos de validez: 1. Competencia 2. Objeto 3. Voluntad 4. Procedimiento 5. Motivación”, consecuentemente el acto denominado como la resolución administrativa ha sido expedida sin una debida motivación, incumpliendo lo determinado en el Art. 99 del COA, en atribución</p>

---

conferida por la ley acepta el Recurso de Apelación interpuesto por la administrada, en contra de la Resolución del Procedimiento Sancionador: No. DTTTSV-2023-0004, por lo cual se déjese sin efecto el acto administrativo.

---

ANÁLISIS:

En las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador se ha declarado la responsabilidad de la recurrente, sin embargo; analizado el acto administrativo expedido se infiere que en su resuelve se limita a indicar los antecedentes de las actuaciones realizadas; de la misma manera se hace referencia un Reglamento sin determinar con exactitud el mismo; por otra parte indica que la parte interesada no cumple con el requerimiento de completar la documentación faltante sin determinar cuál es esa documentación, finalmente en su parte resolutoria indica que el automotor no cumple con lo determinado en el Art.53 reformado del Reglamento del Procedimiento General de Homologación Vehicular y Dispositivos de Medición, Control, Seguridad y Certificación de los Vehículos Comercializados, sin especificación de que requisito no es el que cumple.

Con respecto a la temporalidad, es decir plazos y términos se puede evidenciar que la Institución Pública no cumple a cabalidad puesto que, el COA establece que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del recurso es de un mes contado desde la fecha de interposición, es decir el 14 de marzo del 2023 que en este caso evidentemente sobrepaso el tiempo estipulado, y se obtuvo la resolución con fecha 27 de abril del 2023, tomando en consideración que todavía no se procedió a notificar, cabe recalcar que el Art. 224 del COA establece que el término para la interposición del recurso de apelación es de diez días contados a partir de la

notificación del acto administrativo, y el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del recurso es de un mes contado desde la fecha de interposición, verificando así que ha operado el Silencio Administrativo Positivo reconocido en el Art. 207 del COA, mismo que determina el termino de 30 días para resolver reclamos o pedidos.

**NOTA 9.** Información obtenida del GADMA, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Tabla 7.** Análisis del caso No 4 del GADMA

<b>CASO: SJ12-161-24318-2022</b>	
<b><u>FECHA</u></b>	<b>Resolución del Procedimiento Sancionador:</b> 16 de agosto de 2022 <b>Interposición del Recurso de Apelación:</b> 23 de agosto de 2022 <b>Resolución del Recurso de Apelación</b> 27 de abril del 2023
<b><u>APLICACIÓN DEL ART.204 DEL COA.</u></b>	Ampliación Extraordinaria del Plazo para Resolver <b>NO</b>
<b><u>ACTO QUE SE IMPUGNA:</u></b>	La Resolución del Procedimiento Sancionador SJ12-161-24318-2022, del 16 de agosto de 2022, emitida por la Abg. Michelle Alulema, Servidor Público Sancionador 2, del Sistema de Justicia Integrado del GADMA.
<b><u>MOTIVACIÓN Y DECISIÓN:</u></b>	En el procedimiento sancionador se determinó como responsable a la Sra. <b>TRUJILLO BARAHONA MONICA PAULINA</b> , por incumplir con más de dos pagos del puesto No. 637 de la parte interior, sección estética de uñas, del Mercado América, del cantón Ambato determinando la terminación del contrato de arrendamiento.

---

Sin embargo, luego de la interposición del Recurso de Apelación, se expide la Resolución Administrativa favorable en mérito de que la resolución emitida no se compadece de la realidad y verdad de los hechos; por cuanto con fecha 5 de agosto del presente año 2022, ya se suscribió el respectivo, CONVENIO DE PAGO. En este sentido, se puede apreciar que la apelante ha adjuntado a su escrito de recurso, copias del convenio de pago, del puesto No. 637, en atribución conferida por la ley acepta el Recurso de Apelación interpuesto por la administrada, en contra de la Resolución del Procedimiento Sancionador: SJI2-161-24318-2022, por lo cual se déjese sin efecto el acto administrativo.

---

**ANÁLISIS:**

En las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador se ha declarado la responsabilidad de la recurrente, sin embargo; no se ha tomado en consideración el respectivo convenio de pago realizado con fecha 05 de agosto del 2022.

Con respecto a la temporalidad, es decir plazos y términos se puede evidenciar que la Institución Pública no cumple a cabalidad puesto que, el Art. 224 del COA establece que el término para la interposición del recurso de apelación es de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo, y el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del recurso es de un mes contado desde la fecha de interposición, fecha que en este caso evidentemente sobrepaso el tiempo estipulado, en vista de que el recurso se interpuso con fecha 23 de agosto de 2022 y se obtuvo la resolución con fecha 27 de abril del 2023, es decir 8 meses después, verificando así que ha operado el Silencio Administrativo Positivo reconocido en el Art. 207 del COA, mismo que determina el termino de 30 días para resolver reclamos o

pedidos. Es propicio resaltar que, aunque el COA establezca que para resolver el recurso de apelación se tiene el plazo de un mes y que para que opere el Silencio administrativo será el término de 30 días y que existe una ampliación extraordinaria de plazo de hasta 2 meses, no se ha resuelto oportunamente vulnerando los principios por los que se debe regir la Administración Pública. Por lo cual es necesario indicar que del recurso presentado se infiere que ha transcurrido en demasía el término de los días para la resolución del mismo.

**NOTA 10.** Información obtenida del GADMA, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Tabla 8.** Análisis del caso No 5 del GADMA

<b>CASO: SJI3-264-24817-2022</b>	
<b><u>FECHA:</u></b>	<b>Resolución del Procedimiento Sancionador:</b> 29 de diciembre de 2022 <b>Notificación del Acto Administrativo:</b> 05 de enero de 2023 <b>Interposición del Recurso de Apelación:</b> 19 de enero del 2023 <b>Resolución del Recurso de Apelación:</b> 26 de abril del 2023
<b><u>APLICACIÓN DEL ART.204 DEL COA.</u></b>	Ampliación Extraordinaria del Plazo para Resolver <b>NO</b>
<b><u>ACTO QUE SE IMPUGNA:</u></b>	La Resolución del Procedimiento Sancionador: SJI3-264-24817-2022, del 29 de diciembre de 2022, emitida por la Abg. Daniela Vallejo, Servidor Público Sancionador 4, del Sistema de Justicia Integrado del GADMA.

---

**MOTIVACIÓN**      **Y** En el procedimiento sancionador se determinó como responsable a la Sra. **GUAMANQUISPE PUNINA MARIA MERCEDES**, por no abrir el puesto, cubículo y/o local por ocho días consecutivos, sin haber presentado ninguna justificación.

**DECISIÓN:** Sin embargo, luego de la interposición del Recurso de Apelación, se expide la Resolución Administrativa favorable en mérito de los derechos constitucionales de la administrada quien es una persona de la tercera edad perteneciente a un grupo vulnerable, y en mérito del derecho al trabajo estipulado en el Art. 35 de la Constitución de la República del Ecuador y en base al análisis legal y razonado efectuado, en estricto apego a los informes técnicos y fundamentos que anteceden, en atribución conferida por la ley acepta el Recurso de Apelación interpuesto por la administrada, en contra de la Resolución del Procedimiento Sancionador: SJI3-264-24817-2022, por lo cual se déjese sin efecto el acto administrativo.

---

**ANÁLISIS:** En las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador se ha declarado la responsabilidad de la recurrente, sin embargo; nunca se hace referencia o se realiza un análisis amplio en consideración al art. 62 de la ordenanza sustitutiva que regula el funcionamiento de plazas, ferias populares, mercados y/o centros comerciales populares minoristas del cantón Ambato, en este sentido se entiende una insuficiencia motivacional puesto que solamente se ha determinado la tipificación de la infracción administrativa sin considerar el articulado anteriormente mencionado.

Con respecto a la temporalidad, es decir plazos y términos se puede evidenciar que la Institución Pública

---

no cumple a cabalidad puesto que, en el Art. 203 del Código Orgánico Administrativo, se estipula que el plazo máximo para la resolución del acto administrativo en cualquier procedimiento será expreso, se expedirá y se notificará en un mes. Además de ello, el Art. 224 del COA establece que el término para la interposición del recurso de apelación es de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo, y el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del recurso es de un mes contado desde la fecha de interposición, fecha que en este caso evidentemente sobrepaso el tiempo estipulado, consecuentemente obteniendo la figura del Silencio Administrativo Positivo reconocido en el Art. 207 del COA, mismo que determina el termino de 30 días para resolver reclamos o pedidos dirigidos a las administraciones públicas.

---

**NOTA 11.** Información obtenida del GADMA, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

### **3.3. Análisis y discusión de los datos obtenidos a través de las entrevistas.**

En el desarrollo del capítulo de resultados y discusión, es necesario recopilar y analizar la información proporcionada por los entrevistados, quienes fueron personas especializadas en el área de Derecho Administrativo, ejerciendo cargos públicos como Analistas Jurídicos en el área de los Recursos Administrativos y Juez de la sala de lo Contencioso Administrativo. Las entrevistas se llevaron a cabo de forma presencial de manera individual con la misma guía de entrevista para los cinco profesionales, con el propósito de obtener datos precisos y útiles para alcanzar los objetivos planteados en la investigación. Los profesionales de derecho que fueron entrevistados son:

- Dr. Ángel Guala Mayorga, Analista Jurídico del Gobierno Autónomo de la Municipalidad de Ambato;

- Ab. Francisco Miguel Aguilera Garcés, Analista Jurídico del Gobierno Autónomo de la Municipalidad de Ambato;
- Ab. Lilia Gabriela Medina Jordán, Analista Jurídico del Gobierno Autónomo de la Municipalidad de Ambato;
- Ab. Juan Pablo Velásquez, Analista Jurídico del Gobierno Autónomo de la Municipalidad de Ambato.
- Dr. Edison Guerrero Zúñiga, Juez de la sala de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Cantón Ambato.

**Tabla 9.** Tabulación de la primera pregunta realizada a los Abogados.

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
<b>Dr. Ángel Guala Mayorga</b>	Considero que existen procesos que deben cumplirse, y en la mayoría de los casos se procura respetar dichos principios en pro de los administrados, pero desafortunadamente no se cumple en su totalidad.
<b>Ab. Francisco Miguel Aguilera Garcés,</b>	Considero que no se cumple a cabalidad, sin embargo, debo manifestar que existen excepciones, que la administración como tal da cumplimiento desde mi punto de vista de un 99.9 %, puesto que hay casos excepcionales ya sea por tramitología, por la misma naturaleza de los casos que generalmente se puede caducar un término para resolver y no se puede dar cumplimiento a estos principios.
<b>Ab. Lilia Gabriela Medina Jordán</b>	Si considero, porque es el deber de un funcionario emitir sus actuaciones conforme a estos principios, no obstante, en el día a día, esta situación no se presenta.

<b>Ab. Juan Pablo Velásquez</b>	Es un deber de la Institución Pública priorizar y dar atención a estos principios, pero en realidad no se cumple con todos.
<b>Dr. Edison Guerrero Zúñiga</b>	La administración Pública por la imprevisión y poca capacitación de sus funcionarios públicos no cumple con los principios que rigen la administración pública, incluso también existe falta de personal.

**NOTA 12.** Información obtenida de las preguntas realizadas a los entrevistados, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Primera Pregunta:** ¿Considera usted que la administración pública cumple con los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, frente a los requerimientos de los administrados?

**Análisis y discusión:**

La primera pregunta tiene por objeto analizar si la Administración Pública cumple con los principios que rigen su accionar frente a los requerimientos de los administrados, de los cuales se puede manifestar que, el 100% de entrevistados, es decir todos, coinciden en que la Administración Pública no cumple a cabalidad con los principios de eficiencia, eficacia y celeridad.

De los criterios emitidos por los abogados Lilia Gabriela Medina Jordán y Juan Pablo Velásquez, es factible sostener que tienen identificado que es un deber fundamental de la Administración Pública el priorizar y dar cumplimiento con los principios de eficiencia, eficacia y celeridad al llevar a cabo sus acciones. Por otro lado, los puntos referidos por el Abogado Francisco Aguilera y el doctor Edison Guerrero, resultan relevantes para identificar las razones por las que no se cumple con estos principios, mismos que expresan que se da por la imprevisión, falta de capacitación a los servidores públicos, tramitología, la escasez de personal, entre otros.

Por lo que, a partir del análisis de los datos, finalmente se puede manifestar que los entrevistados tienen un claro entendimiento de la administración pública en lo que respecta al cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, frente a los requerimientos de los administrados. Estos principios están reconocidos tanto en la Constitución de la República del Ecuador Art. 227, como en el Código Orgánico Administrativo Arts. 3 y 4.

**Tabla 10.** Tabulación de la segunda pregunta realizada a los Abogados.

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
<b>Dr. Ángel Guala Mayorga</b>	Desde mi punto de vista la finalidad de la interposición del recurso de apelación es obtener una respuesta diferente a la decisión tomada en el acto administrativo con el que ha sido notificado, mismo que se interpone cuando el administrado considere que sus derechos han sido vulnerados.
<b>Ab. Francisco Miguel Aguilera Garcés,</b>	Al interponer el recurso de apelación se realizará un análisis, una nueva revisión de todo el procedimiento administrativo, la finalidad es que se vuelvan a realizar todas las actuaciones y se puedan presentar todos los elementos de convicción que considere en este caso el apelante necesario para su revocatoria o modificación.
<b>Ab. Lilia Gabriela Medina Jordán</b>	El fin es recurrir mediante este recurso a la obtención de una respuesta diferente a la que obtuvo o expresar la inconformidad ante la autoridad

	competente para que pueda rever la decisión en derecho.
<b>Ab. Juan Pablo Velásquez</b>	El Código Orgánico Administrativo, faculta la interposición de recursos con la finalidad de obtener una resolución por parte de la máxima autoridad administrativa, quien se manifestará sobre su decisión de forma positiva o negativa.
<b>Dr. Edison Guerrero Zúñiga</b>	De conformidad al Código Orgánico Administrativo se reconoce como medios de impugnación al recurso de apelación y extraordinario de revisión, la finalidad de la interposición del recurso de apelación es la revocación de los actos administrativos que lesionen derechos de los administrados.

**NOTA 13.** Información obtenida de las preguntas realizadas a los entrevistados, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Segunda Pregunta:** Según su criterio en los procesos administrativos ¿Cuál es el fin de la interposición de un recurso de apelación a las resoluciones administrativas sancionadoras?

**Análisis y discusión:**

La segunda pregunta formulada a los entrevistados tiene por objetivo determinar cuál es la finalidad según el criterio de ellos como profesionales de derecho en cuanto a la interposición del recurso de apelación ante las resoluciones administrativas, por consiguiente, se deriva el siguiente análisis:

Todos los entrevistados coinciden que la interposición del Recurso de Apelación tiene como fin a través de un nuevo análisis y revisión de todo el procedimiento, la obtención

de una resolución con la revocación o modificación del acto administrativo, la cual es emitida por la máxima autoridad administrativa. Es por ello por lo que resulta importante mencionar que a palabras del Doctor Edison Guerrero la normativa que regula el recurso de Apelación es el Código Orgánico Administrativo el cual reconoce dos clases de recursos administrativos; en el cual destaca el recurso de apelación que se interpone ante las resoluciones de los actos administrativos que consideren lesionados los derechos de los administrados.

De acuerdo a los datos obtenidos, puedo expresar que al interponer el recurso de Apelación se realizan todas las actuaciones necesarias de conformidad a lo que establece el Código Orgánico Administrativo para poder obtener una resolución favorable o negativa.

**Tabla 11.** Tabulación de la tercera pregunta realizada a los Abogados.

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
<b>Dr. Ángel Guala Mayorga</b>	Efectivamente, en la actualidad el término para resolver es de 30 días de conformidad al Código Orgánico Administrativo, con la anterior normativa ERJAFE el término era de 15 días.
<b>Ab. Francisco Miguel Aguilera Garcés</b>	Si, el término de 30 días para poder emitir una resolución.
<b>Ab. Lilia Gabriela Medina Jordán</b>	Si, el término legal es de 30 días.
<b>Ab. Juan Pablo Velásquez</b>	En efecto, de acuerdo con el COA, el término establecido es de 30 días para resolver.
<b>Dr. Edison Guerrero Zúñiga</b>	Según el Código Orgánico Administrativo, el término legal para poder resolver es de 30 días.

**NOTA 15.** Información obtenida de las preguntas realizadas a los entrevistados, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Tercera Pregunta:** ¿Conoce usted cual es el término legal que tienen las administraciones públicas para resolver reclamos, solicitudes o pedidos de los administrados?

**Análisis y discusión:**

La tercera pregunta está encaminada a conocer los términos y plazos con los que cuenta la administración pública al momento de atender y resolver reclamos, solicitudes o pedidos por parte de los administrados.

Cabe recalcar que la totalidad de los entrevistados concuerdan y afirman que el término legal para resolver es de 30 días, de conformidad a lo que establece el Código Orgánico Administrativo (COA). El doctor Guala hace alusión que anteriormente con otra normativa el término legal era de 15 días, pero a raíz de la promulgación del COA se estableció 30 días.

Es oportuno acotar que en el Art. 207 del COA se reconoce el término de treinta días para resolver reclamos o pedidos dirigidos a las administraciones públicas.

**Tabla 12.** Tabulación de la cuarta pregunta realizada a los Abogados.

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
<b>Dr. Ángel Guala Mayorga</b>	El silencio administrativo procede, cuando no se obtiene una respuesta dentro del término o plazo que prevé la ley, se debe entender como favorable la petición.
<b>Ab. Francisco Miguel Aguilera Garcés,</b>	El Silencio Administrativo se aplica al no existir una pronunciación oportuna, el mismo tiene que estar sujeto a la legalidad de la petición.
<b>Ab. Lilia Gabriela Medina Jordán</b>	Si, bajo las condiciones que están establecidas en el Código Orgánico

---

Administrativo, esto es cuando no existe una respuesta o pronunciamiento dentro del término de 30 días.

---

**Ab. Juan Pablo Velásquez**

Claro, el Silencio administrativo se activa cuando no hay un pronunciamiento expreso por parte de la administración pública, al no existir una respuesta oportuna conlleva a que se del Silencio Administrativo con un efecto positivo.

---

**Dr. Edisson Guerrero Zúñiga**

La figura del Silencio Administrativo se activa inmediatamente a partir que fenecer el término que tiene la administración pública para responder las solicitudes reclamos, peticiones de los administrados.

---

**NOTA 16.** Información obtenida de las preguntas realizadas a los entrevistados, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Cuarta Pregunta:** ¿Conoce usted bajo qué condiciones se activa la aplicación del Silencio Administrativo?

**Análisis y discusión:**

El objetivo de la presente pregunta es obtener información acerca de las condiciones en las que se activa la aplicación del Silencio Administrativo, de la cual se obtienen los siguientes resultados:

Los entrevistados están de acuerdo en el hecho de que el Silencio Administrativo se activa cuando fenecido el término que establece la Ley, no existe una respuesta o pronunciamiento oportuno por parte de la Administración Pública. A ello es importante acotar que a palabras del abogado Ángel Guala la ley establece que cuando

no se obtiene una respuesta dentro del término de 30 días, se considera favorable y se configura el acto administrativo presunto.

Por lo expuesto con anterioridad, se puede afirmar que el Silencio Administrativo se produce al no existir un pronunciamiento por parte de la Administración Pública y posee efectos positivos para los administrados.

**Tabla 13.** Tabulación de la quinta pregunta realizada a los Abogados.

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
<b>Dr. Ángel Guala Mayorga</b>	Los efectos que produce el Silencio Administrativo pueden ser positivo y negativo, con el primero se considera que se acepten las pretensiones del administrado y en el segundo que su recurso fue negado.
<b>Ab. Francisco Miguel Aguilera Garcés</b>	En la legislación ecuatoriana se determina el Silencio Administrativo Positivo, siempre y cuando este sometida a la verificación de parámetros establecidos en la normativa.
<b>Ab. Lilia Gabriela Medina Jordán</b>	El silencio administrativo produce un efecto positivo ante la falta de respuesta, es decir se da la favorabilidad al administrado.
<b>Ab. Juan Pablo Velásquez</b>	El silencio administrativo tiene un efecto jurídico positivo y negativo, si es positivo se da por aceptado la petición de reclamo presentado por el administrado, y si es negativo se entiende negada la petición.
<b>Dr. Edison Guerrero Zúñiga</b>	Depende del cuerpo normativo que lo regule, en algunos casos será positivo

---

como lo establece el Código Orgánico Administrativo y en otros casos tendrá un efecto negativo.

---

**NOTA 17.** Información obtenida de las preguntas realizadas a los entrevistados, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Quinta Pregunta:** Señale cuales son los efectos jurídicos que produce el Silencio Administrativo.

**Análisis y discusión:**

Dentro del análisis correspondiente a la quinta interrogante, se exploró la temática referente a los efectos jurídicos que se generan como resultado del Silencio Administrativo, para lo cual se buscó obtener información de los entrevistados con el fin de recopilar información al respecto, en donde aporten con sus criterios, a partir de las contribuciones proporcionadas por los entrevistados, se puede analizar lo siguiente:

De los criterios proporcionados por los abogados Francisco Aguilera y la abogada Lilia Medina, se puede afirmar que tienen noción que el Silencio Administrativo en la legislación ecuatoriana tiene un efecto jurídico positivo, es decir se da la favorabilidad al administrado, pero manifiestan que este efecto debería estar sometido a la verificación de parámetros para que la aceptación sea factible. Por otro lado, los abogados Ángel Guala y Juan Velásquez expresan que el Silencio Administrativo tiene un efecto jurídico positivo y negativo que convendría ser aplicados en función de circunstancias específicas. Con base en ello, se cita al Código Orgánico Administrativo, normativa competente a la regulación del Silencio Administrativo artículo 207 donde reconoce la figura del Silencio Administrativo Positivo.

**Tabla 14.** Tabulación de la sexta pregunta realizada a los Abogados

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
<b>Dr. Ángel Guala Mayorga</b>	Desde mi punto de vista, considero que no es eficaz, debido a la ausencia de una normativa específica que regule el procedimiento concerniente al silencio administrativo en el recurso administrativo de apelación, consecuentemente ocasiona a que por parte de los servidores públicos en cuanto a la forma de resolver el recurso no exista una respuesta oportuna.
<b>Ab. Francisco Miguel Aguilera Garcés,</b>	Estimo que carece de eficacia, debido a la inexistencia en la legislación ecuatoriana de un marco normativo que regule de manera precisa la aplicación a seguir en relación con el silencio administrativo en el recurso de apelación en el ámbito administrativo, lo cual genera una falta de claridad en los funcionarios públicos acerca de cómo abordar la resolución del recurso planteado por los administrados; por cuanto debería ser sometido a un análisis técnico- jurídico.
<b>Ab. Lilia Gabriela Medina Jordán</b>	Considero que no es eficaz, porque no existe una normativa que regule específicamente el procedimiento a aplicar en cuanto al silencio administrativo en el recurso de apelación en sede administrativa, y esto conlleva a

---

que los servidores públicos no tengan una noción clara de cómo resolver el recurso que plantean los administrados.

---

**Ab. Juan Pablo Velásquez**

Debo manifestar que no es eficaz la aplicación, en vista de que no existe una correcta distribución de los procesos por parte de la institución pública a los diferentes funcionarios del área de analistas jurídicos, esto genera un exceso de carga laboral, obteniendo como resultado que nos pasemos del tiempo que tenemos para poder dar resolución al recurso.

---

**Dr. Edison Guerrero Zúñiga**

Depende del caso en concreto, no hay que olvidar que el acto administrativo presunto que se origina a partir de la respuesta de la administración pública debe no incurrir en causales de nulidad.

---

**NOTA 18.** Información obtenida de las preguntas realizadas a los entrevistados, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Sexta Pregunta:** ¿Considera usted que, ante la falta de resolución al recurso de Apelación interpuesto, es eficaz la aplicación del Silencio Administrativo?

**Análisis y discusión:**

Para iniciar con el análisis de la sexta pregunta planteada en la entrevista debemos partir mencionando, que el 80% de los entrevistados manifestó que no es eficaz la aplicación del Silencio Administrativo ante la falta de resolución al Recurso de Apelación, ahora bien, la finalidad de formular esta interrogante era validar el conocimiento general de los entrevistados sobre la eficacia de la aplicación del Silencio Administrativo, de esta manera en las respuestas existió la prevalencia de que en la institución pública no se aplica eficazmente el silencio administrativo, así mismo

manifiestan que en primer lugar se debe observar que no exista nulidad alguna en el acto administrativo sancionador y que se cumpla con los requisitos de formalidad establecidos en la ley , a fin de que sea eficaz el cumplimiento de la interposición de un recurso administrativo con estricta observancia en los principios Constitucionales y de la Administración Pública. Por otro lado, también se reconoce que no se aplica de forma eficaz por la ausencia del procedimiento a seguir en la normativa, además el doctor Edison Guerrero alude que para manifestar si se cumple o no eficazmente la aplicación del Silencio Administrativo se debería analizar el caso en concreto.

Es fundamental destacar que se debe tomar en consideración la sección segunda del COA que refiere al Silencio Administrativo, en concordancia con el art. 219 que alude a las clases de recursos, capítulo segundo Art. 224 que se establece todo lo concerniente al Recurso de Apelación. Por lo que de forma general podemos deducir que se debería analizar en primer lugar que el acto administrativo impugnado no recaiga en ninguna nulidad, realizar el procedimiento en estricta observación de términos y plazos para que no incurra en la figura del Silencio Administrativo y así se pueda cumplir con el principio de eficacia.

**Tabla 15.** Tabulación de la séptima pregunta realizada a los Abogados

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
<b>Dr. Ángel Guala Mayorga</b>	Desde mi perspectiva, creo que en cierta medida si debería llevarse a cabo, detallándose con precisión el procedimiento en el que se basarían los funcionarios públicos para la aplicación del silencio administrativo en el recurso de apelación, además de establecer causales que delimiten cuándo el silencio administrativo tendría un efecto adverso y cuándo resultaría beneficioso.
<b>Ab. Francisco Miguel Aguilera Garcés,</b>	Considero yo que más que una reforma. Los servidores públicos se deberían

---

remitir a sentencias de triple reiteración y doctrina para poder resolver los recursos, y además de recurrir a la aplicación de un derecho positivo, los funcionarios estén preparados para poder realizar un análisis de la legalidad, pertinencia y el cumplimiento de requisitos para que se pueda aplicar un Silencio Administrativo.

---

**Ab. Lilia Gabriela Medina Jordán**

Considero desde mi punto de vista que se debería tomar en consideración una reforma para especificar como se debería aplicar el Silencio Administrativo en los recursos de forma general, para que no exista vulneración de derechos y los funcionarios podamos aplicar de forma eficaz el Silencio Administrativo.

---

**Ab. Juan Pablo Velásquez**

Si, debido a que existe algunos vacíos legales en los cuales a nosotros se nos deja sin armas para poder aplicar el Silencio Administrativo, solo queda a discreción de la administración para ejercer ese requerimiento.

---

**Dr. Edison Guerrero Zúñiga**

Considero que en la forma que está regulada la Figura del Silencio Administrativa, debería existir una reforma donde establezca con claridad su proceder y aplicación.

---

**NOTA 19.** Información obtenida de las preguntas realizadas a los entrevistados, elaborado por Leidy Aracely Gavilanes.

**Séptima Pregunta:** ¿Considera necesaria una reforma al Código Orgánico Administrativo en cuanto al procedimiento para la aplicación del Silencio Administrativo ante la falta de resolución en los Recursos de Apelación interpuestos?

**Análisis y discusión:**

Finalmente, dentro del análisis correspondiente de la pregunta siete efectuada a los entrevistados se desprende que el 80 % los cuales son los abogados Juan Velásquez, Lilia Medina, Ángel Guala y el doctor Edison Guerrero consideran que si se debería realizar una reforma al Código Orgánico Administrativo. Mientras que el 20% correspondiente al criterio del abogado Francisco Aguilera considera que más que realizar una reforma y además de recurrir a la aplicación de un derecho positivo, los servidores públicos deberían resolver los recursos administrativos y emitir sus resoluciones de conformidad a la doctrina y jurisprudencia con la finalidad de que realicen un análisis correcto de legalidad y pertinencia del Silencio Administrativo.

Si bien es cierto, esta pregunta está dirigida a obtener un análisis concreto sobre una posible reforma al Código Orgánico Administrativo con respecto al Silencio Administrativo, es fundamental especificar que la mayoría ha manifestado que si es oportuno la reforma por que no existe una especificación concreta en cuanto al procedimiento que se debe aplicar al silencio administrativo en los recursos administrativos, además expresan que se debería tomar en consideración establecer causales que delimiten cuándo el silencio administrativo tendría un efecto positivo y cuándo resultaría negativo; sin embargo existe una discrepancia puesto que el analista jurídico Francisco Aguilera recomienda y expresa que más que una reforma se debería tomar en consideración a las fuentes formales del derecho como lo es la jurisprudencia y la doctrina. En este contexto se puede concluir que la norma escrita en este caso el Código Orgánico Administrativo debe regular de una manera clara el proceder del Silencio Administrativo en la interposición de recursos administrativos e ir de la mano con la Jurisprudencia y Doctrina para que no existan vacíos legales y no incurra en vulneración alguna.

### **3.4. Análisis de los objetivos propuestos en la presente investigación en relación con los instrumentos utilizados para recopilar la información previamente mencionada.**

Es relevante destacar los resultados obtenidos luego de la aplicación del instrumento de la entrevista; los que demuestran que en la Administración pública no se cumple con los principios de eficacia, eficiencia y celeridad reconocidos y garantizados en la Constitución de la República Ecuador artículo 227 que refiere a los principios de la Administración pública, en concordancia con lo que establece el Código Orgánico Administrativo en sus artículos 3 y 4 que hacen alusión a los principios de eficacia y de eficiencia; concomitantemente según el criterio de los abogados entrevistados, se ha determinado que es un deber fundamental de la Administración Pública priorizar y cumplir con estos principios esenciales en sus actuaciones. No obstante, señalan que existen inconvenientes que limitan el acatamiento de estos principios, en virtud de la burocracia y tramitología administrativa, situaciones extraordinarias a las que se suman la falta de previsión, la propia complejidad de los casos y la escasa capacitación o actualización de conocimientos del personal, lo cual no asegura plenamente su cabal cumplimiento. Por ende, resulta trascendental afirmar que debe existir un análisis minucioso por parte de las Autoridades competentes al momento de ejercer sus funciones con la finalidad de evitar vulneración alguna y proporcionar a los servidores públicos una adecuada capacitación en temas de índole sustancial en cuanto al Derecho administrativo y su aplicación.

Además, los entrevistados expresan que la aplicación del Silencio Administrativo en el recurso de apelación carece de eficacia debido a la ausencia normativa en cuanto al procedimiento de aplicación a seguir establecido en el Código Orgánico Administrativo. Esto implica la existencia de un desconocimiento y una carencia normativa en relación a este tema. Consecuentemente resulta idóneo expresar que para aplicar el Silencio Administrativo de manera apropiada, además de establecer su regulación en la normativa actualmente vigente, es necesario llevar a cabo un análisis técnico-jurídico, doctrinal y jurisprudencial, adaptado a las circunstancias específicas de cada caso, esto en relación al análisis de los cinco procesos de Apelación obtenidos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato realizado en

el trabajo investigativo, conjuntamente con los entrevistas e investigación teórica del recurso de Apelación.

Por último, es pertinente mencionar que en el análisis de la eventual necesidad de efectuar una modificación al Código Orgánico Administrativo en relación con el procedimiento para la aplicación del Silencio Administrativo ante la falta de resolución en los Recursos de Apelación se sostiene que efectivamente se debería llevar a cabo una reforma a la norma. Si bien es cierto el Código Orgánico Administrativo es la normativa que regula tanto el Silencio Administrativo, como el Recurso de Apelación, cabe recalcar que no existe un articulado que establezca como debería proceder la figura del Silencio Administrativo ante la falta de respuesta de la interposición del Recurso de Apelación dentro de los términos y plazos que establece la misma normativa, como se lo hace con el Recurso extraordinaria de revisión, ello ha conllevado a que la administración pública no actúe de manera eficaz en su proceder, además que al momento de que reciben el recurso y transcurre el tiempo establecido, los servidores públicos por falta de un conocimiento completo sobre esta figura en los recursos administrativos y ante la existencia de lagunas jurídicas en la normativa desconocen el proceder administrativo pertinente, y simplemente de manera extemporánea resuelven a su simple interpretación el recurso. Con estos antecedentes es propicio decir que se debería recurrir a las fuentes formales del derecho, como lo es la jurisprudencia y la doctrina.

Es oportuno citar al doctrinario Secaira (2004) quien hace mención a requisitos insoslayables que se debería tomar en cuenta para que un acto presunto sea válido, pues alude que no puede nacer un efecto positivo del silencio administrativo cuando la petición, reclamo o recurso administrativo ha sido presentado ante una autoridad sin competencia y cuando las pretensiones del administrado son contrarias al ordenamiento jurídico, pues expresa que la pretensión siempre debe ser lícita y susceptible de ejecución; dentro de las cuales establece diecinueve requisitos, donde se sintetiza lo siguiente: cuando la petición del administrado ha sido presentada ante autoridad incompetente; cuando se pretende el reconocimiento de un derecho caducado por tiempo; solicite los administrados la emisión de normas jurídicas de carácter general; peticionan derogatorias, reformas o revocatorias de actas de efecto erga omnes; peticionen concesiones o delegaciones de servicios públicos atribuidos

por el Estado; soliciten la emisión de nombramientos o contratos para presentar servicios en ellas; soliciten contratar con el sector público sin la intervención en los procesos; entre otros requisitos que serían de eventual importancia para que la Asamblea Nacional tome en consideración y se pueda realizar una reforma al COA; por otro lado, ya específicamente en la Administración Pública se debería contratar personal profesional que tenga conocimiento en cada área específica del Derecho y la existencia de capacitaciones constantes para evitar dilaciones administrativas que vulneren el efectivo goce de los derechos de los administrados.

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1 Conclusiones

##### *4.1.1 Conclusión objetivo general*

La eficacia de la aplicación del silencio administrativo en los recursos de apelación se ve afectada debido a no estar incorporada en el Código Orgánico Administrativo, situación que limita el accionar de las autoridades públicas y por ende contribuye a la inobservancia de términos o plazos legalmente establecidos, situación que va en desmedro de los derechos del administrado.

La aplicación del Silencio Administrativo puede presentar ventajas y a la vez desafíos en el trámite del recurso administrativo de Apelación; puesto que brindaría una solución expedita y eficiente para los administrados que no obtienen una respuesta oportuna del recurso interpuesto, el cual se consideraría como favorable, es decir con efectos positivos.

##### *4.1.2. Conclusiones objetivos específicos*

- El Código Orgánico Administrativo (COA) vigente desde el año 2018, constituye el marco normativo que regula el Silencio Administrativo en el quehacer de la administración pública, específicamente desde el artículo 207 al 210, en donde se establece el término de 30 días para la resolución de reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las entidades de la administración pública; y, en caso de que transcurra dicho término sin que se produzca la notificación de la decisión correspondiente, se reconoce al silencio administrativo con un efecto positivo.
- El recurso de Apelación tiene su génesis en el derecho de petición contemplado en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución, así como en el artículo 224 del Código Orgánico Administrativo, con una concepción de recurso vertical, aplicado en el área administrativa; su interposición responde a la notificación de un acto administrativo en contra del administrado quien ejerce su derecho a reclamar e impugnar las

resoluciones considerando un término de diez días y cumpliendo estrictamente con los requisitos normativos establecidos para la interposición del recurso, situación que avizora una respuesta motivada y oportuna por parte de la Administración Pública.

- El Silencio Administrativo es una figura jurídica cuya aplicación busca por un lado garantizar los derechos de los administrados que no reciben atención oportuna por parte de la administración pública; y, por otro, impulsar la eficacia y eficiencia de la administración pública frente a los administrados.

#### **4.2. Recomendaciones**

De acuerdo con la investigación realizada y las conclusiones obtenidas en este trabajo de investigación, se recomienda promover un enfoque armonizado y coherente que brinde seguridad jurídica y certeza en la resolución de los recursos administrativos. Esto implica modificar el marco normativo y fomentar una administración pública más eficiente, transparente y respetuosa de los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, resulta trascendental enfatizar que los servidores públicos realicen un análisis técnico-jurídico, doctrinal y jurisprudencial, adoptado a las circunstancias específicas de cada caso como parte de sus funciones y responsabilidades, con el objetivo de prevenir vulneraciones a los derechos de los administrados.

Se plantea la imperante necesidad de que las Instituciones públicas, con base en la Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación vigente desde el año 2014, a través de la dirección de sus autoridades competentes, establezca mecanismos técnicos y procedimentales a fin de garantizar el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades y destrezas de los servidores públicos, implementando programas, planes y ofertas de formación y capacitación, en función de los perfiles profesionales, encaminados al mejoramiento y excelencia del servicio público frente a la ciudadanía.

Se exhorta a la Asamblea Nacional en su calidad de órgano legislativo, para que aborde las lagunas legales existentes en la normativa que regula el procedimiento aplicable al Silencio Administrativo en el recurso de Apelación, promoviendo un marco normativo más sólido y efectivo, pues la falta de claridad y precisión en las disposiciones legales

puede generar interpretaciones equivocadas y controversias en la aplicación de la ley, socavando la legitimidad y eficacia de las instituciones públicas. Dicho accionar legislativo permitirá que se regule con precisión el procedimiento administrativo y guiará la actuación de los servidores públicos al momento de tramitar los recursos de apelación en los términos establecidos para el efecto.

## MATERIALES DE REFERENCIA

### Referencias Bibliográficas:

1. Aguado, C. (1998). La Evolución Histórica Del Silencio Administrativo: De Los Estatutos De Calvo-Sotelo Hasta La Ley 30/1992. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (273). Obtenido de: <https://doi.org/10.24965/Reala.Vi273.8946>
2. Aguilar, D. (2014). Proyecto De Código Orgánico Administrativo (I).
3. Armijos (2018). El silencio administrativo en el recurso extraordinario de revisión en el código orgánico administrativo.
4. Arévalo (2019). La institución del Silencio Administrativo en el Código Orgánico Administrativo y Derecho de Petición en la legislación ecuatoriana.
5. Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador, Quito, Ecuador. Registro Oficial de la República del Ecuador Número 449. 20 de octubre de 2008.
6. Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2017). Código Orgánico Administrativo, Quito, Ecuador. Registro Oficial de la República del Ecuador Número 0403. 3 de julio de 2017.
7. Baena, G. (2017). Metodología de la Investigación, Editorial grupo patria (3ª Ed.).
8. Barrón de Olivares, V. y D'Aquino, M. (2020). Proyectos y metodologías de la investigación. Ituzaingó, Provincia de Buenos Aires, Argentina, Editorial Maipue. Obtenido de: <https://elibro.net/es/ereader/uta/160000?page=48>.
9. Bermúdez, J. (2014). Derecho Administrativo General. Chile: Editorial legal publishing.
10. Bonilla, I. (2020). El Silencio administrativo en el recurso de apelación en el Código Orgánico Administrativo.
11. Cabanellas, G. (2014). Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.I.
12. Castañeda, P. (2018). Características del Silencio Administrativo. Editorial: La Hora.
13. Carrillo, P. (2018). El Silencio Administrativo, análisis de acceso al derecho de petición.

14. Cevallos, E. (2018): “El silencio administrativo positivo en la legislación ecuatoriana”, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
15. Cortés, M. (2004). Generalidades sobre Metodología de la Investigación. Universidad Autónoma del Carmen. México.
16. Duque, A. (2012). El Silencio Administrativo Positivo y su Procedimiento de aplicación, visto desde la Jurisprudencia contencioso Administrativa.
17. Granja, N. (2003). Práctica de Derecho Administrativo. Ecuador: Editorial Jurídica del Ecuador.
18. García de Enterría, E., & Ramón, T. (2013). Curso de Derecho Administrativo II. Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A.
19. Gordillo, A. (2004) Tratado de Derecho Administrativo. México: Editorial Porrúa.
20. Gardais, G. (2002). El Control de Legalidad y la Eficiencia y Eficacia como principios Jurídicos Fiscalizables, Chile, Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso.
21. Jaramillo, H. (1999). Manual de Derecho Administrativo Ecuatoriano. Loja: Editorial Universidad Nacional de Loja UNL.
22. López (2019). La Ejecución del Silencio Administrativo y el debido proceso.
23. Martínez, H. (2012). Metodología de la investigación. México, Editorial Cengage Learning editores, S.A. de C.V.
24. Méndez, A. (2019). Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública.
25. Moreta, A. (2020). El Silencio Administrativo. Ecuador: Editorial Legalité.
26. Monroy Mejía, M. D. L. Á. y Nava Sanchez Ilanes, N. (2018). Metodología de la investigación. México, D.F, Grupo Editorial Éxodo. Obtenido de: <https://elibro.net/es/ereader/uta/172512?page=109>
27. Pinzón, M. (2005). La Revolución Francesa y el Derecho Administrativo Francés. La Invención de la Teoría del Acto Político o de Gobierno y su Ausencia de Control Judicial. Diálogos De Saberes, (23), 167–190. Obtenido de: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/4299>
28. Restrepo Medina, M. A. (2012). Globalización del derecho administrativo, estado regulador y eficacia de los derechos. Editorial Universidad del Rosario. Obtenido de: <https://elibro.net/es/lc/uta/titulos/69591>

29. Robalino, J. (2006). El silencio administrativo positivo. Iuris Dictio.
30. Roberto Hernández, S. (2014). Metodología de la Investigación. México, Editorial McGraw Hill Education.
31. Santofimio Gamboa, J. (2017). Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá.
32. Salazar, J. (26 de Abril de 2017). Los recursos en el Ecuador. El Telégrafo. Obtenido de: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/punto/1/de-los-recursos>
33. Secaira, P. (2004) Curso breve de Derecho Administrativo. Ecuador: Editorial Universitaria.
34. Serra, A. (1977). Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Argentina, Editorial Porrúa, S.A.
35. Suntaxi (2018). El silencio administrativo como título de ejecución en la legislación ecuatoriana.
36. Torres, S. (2015). El Silencio Administrativo en las entidades públicas y la vulneración de derechos de los administrados por tramites de cambio de domicilio en el ARCSA Ambato.
37. Villacis, F. (2021). La impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de Apelación: Naturaleza jurídica y eficacia.
38. Valdés, R. (1992). Efectos del Silencio Administrativo. Revista de la Facultad de Derecho, (3), 35-46.
39. Vidal, J. (1984). Derecho de Petición. Editorial A.S. Obtenido de: <file:///C:/Users/Hp/Downloads/Dialnet-DerechoDePeticon-5371247.pdf>
40. Winter, J. (2021). Metodología de la Investigación Jurídica. México, Editorial S.A. de C.V Solar.

**Anexos**

**UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**CARRERA DE DERECHO**

**Entrevista para el informe final del trabajo de titulación previo a la obtención del Título de Abogado.**

**TEMA:** La Eficacia de la Aplicación del Silencio Administrativo en el Recurso de Apelación en el Procedimiento Administrativo.

Nombre del entrevistado:

Fecha:

**PREGUNTAS DE LA ENTREVISTA**

1. ¿Considera usted que la administración pública cumple con los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, frente a los requerimientos de los administrados?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. Según su criterio en los procesos administrativos ¿Cuál es el fin de la interposición de un recurso de apelación a las resoluciones administrativas sancionadoras?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

.....  
.....

3. ¿Conoce usted cual es el término legal que tienen las administraciones públicas para resolver reclamos, solicitudes o pedidos de los administrados?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

4. ¿Conoce usted bajo qué condiciones se activa la aplicación del Silencio Administrativo?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

5. Señale cuales son los efectos jurídicos que produce el Silencio Administrativo.

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

6. ¿Considera usted que, ante la falta de resolución al recurso de Apelación interpuesto, es eficaz la aplicación del Silencio Administrativo?

.....  
.....

.....  
.....  
.....

7. ¿Considera necesaria una reforma al Código Orgánico Administrativo en cuanto al procedimiento para la aplicación del Silencio Administrativo ante la falta de resolución en los Recursos de Apelación interpuestos?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

-----

**Firma del Entrevistado**



**Figura 4.-** Entrevista al Doctor Edison Guerrero



**Figura 5.-** Entrevista al Doctor Juan Pablo Velásquez



**Figura 6.-** Entrevistan al Doctor Ángel Guala