



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

TEMA:

**El silencio administrativo en el recurso de apelación en el
Código Orgánico Administrativo**

AUTOR:

Bonilla Sabando, Irving Josué

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

TUTOR:

Benavides Verdesoto, Ricky Jack

Guayaquil, Ecuador

28 de agosto del 2020



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Bonilla Sabando, Irving Josué**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador**.

TUTOR

f. _____
Benavides Verdesoto, Ricky Jack

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____
Lynch Fernández, María Isabel, Mgs.

Guayaquil, a los 28 días del mes de agosto del año 2020



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Bonilla Sabando, Irving Josué**

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, “**El silencio administrativo en el recurso de apelación en el Código Orgánico Administrativo**” previo a la obtención del título de **Abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 28 días del mes de agosto del año 2020

EL AUTOR

f. _____
Bonilla Sabando, Irving Josué



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

AUTORIZACIÓN

Yo, **Bonilla Sabando, Irving Josué**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **El silencio administrativo en el recurso de apelación en el Código Orgánico Administrativo**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 28 días del mes de agosto del año 2020

EL AUTOR:

f. _____
Bonilla Sabando, Irving Josué

REPORTE DE URKUND

The screenshot shows the URKUND interface with the following details:

- Documento:** [Bonilla Sabando Irving Josue Trabajo de titulación.doc](#) (D77785096)
- Presentado:** 2020-08-14 11:15 (-05:00)
- Presentado por:** maritzareynosodewright@gmail.com
- Recibido:** maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com
- Mensaje:** Irvin Bonilla. Tutor R. Benavides [Mostrar el mensaje completo](#)

A summary note states: **1%** de estas 20 páginas, se componen de texto presente en 1 fuentes.

The 'Lista de fuentes' (List of sources) panel is active, showing a table with the following content:

Lista de fuentes	Bloques
⊕ Categoría	Enlace/nombre de archivo
⊕ [Icon]	Examen complejo Pablo Cevallos.docx
⊕ Fuentes alternativas	
⊕ Fuentes no usadas	

The bottom toolbar includes icons for document view, navigation, and actions: 0 Advertencias, Reiniciar, Exportar, and Compartir.

EL AUTOR:

f. _____

Bonilla Sabando, Irving Josue

TUTOR:

f. _____

Benavides Verdesoto, Ricky Jack

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por esforzarme cada día, porque por Él todo es posible.

A mi madre, por su esfuerzo, dedicación y amor.

A mis madres, Isabel, Sandra y Susana por darme ánimo y guiarme.

Es importante agradecer también a mi mentor y tutor Ricky, por su asistencia académica en toda la carrera y en el presente trabajo, por su amistad y guía brindada.

A mi familia y amigos, que sin su apoyo nada sería posible.

DEDICATORIA

A Dios, y a las mujeres que, con su esfuerzo y valentía, me inspiran cada día; a Laura, Ana Cristina, Isabel, Sandra, Susana, Katherine, Nohelia, Heidi y Marcela



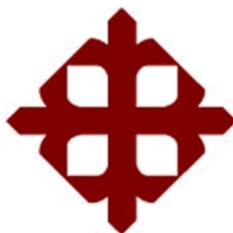
UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: **Jurisprudencia**
Carrera: **Derecho**
Periodo: **UTE A 2020**
Fecha: **28 de agosto de 2020**

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado ***EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL RECURSO DE APELACIÓN EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO*** elaborado por el estudiante **BONILLA SABANDO, IRVING JOSUÉ**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de ***10 (DIEZ)***, lo cual lo califica como ***APTO PARA LA SUSTENTACIÓN***.

BENAVIDES VERDESOTO, RICKY JACK



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

DECANO O DIRECTOR DE CARRERA

f. _____

COORDINADOR DEL ÁREA O DOCENTE DE LA CARRERA

f. _____

OPONENTE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1	4
1.1 Antecedentes Históricos Jurídicos: unificación de la Normativa Jurídica en materia administrativa en la República del Ecuador	4
1.2 DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	6
1.2.1 El silencio administrativo positivo	8
1.2.2 El silencio administrativo negativo.....	11
1.3 DE LA IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	12
CAPÍTULO 2.....	14
2.1 DEL RECURSO DE APELACIÓN Y SU OBLIGACIÓN DE RESOLVER.....	14
2.2 INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER EN EL RECURSO DE APELACIÓN EN EL TIEMPO PREVISTO	16
2.2.1 Aplicación del silencio negativo.....	16
2.2.2 Aplicación del silencio positivo	18
2.2.3 No aplicación de la institución del silencio administrativo	21
CONCLUSIONES	24
RECOMENDACIONES.....	26
REFERENCIAS	28

RESUMEN

En la Constitución de la República se reconoce el derecho de petición, derecho que obliga a la administración a responder motivada y oportunamente lo requerido por el ciudadano. Asimismo, la ley que regula las actuaciones administrativas establece como regla general el silencio administrativo con efectos estimatorios, el silencio administrativo a su vez, puede variar de acuerdo a los efectos que tenga, pues puede ser o bien una ficción legal que le otorga todos los efectos de un acto administrativo expreso o una simple regla procesal que permite al peticionario recurrir ante la vía contenciosa o administrativa que corresponda.

Por otro lado, nuestra legislación reconoce las formas de impugnar en vía administrativa, a través de los recursos de revisión y apelación, en el recurso de revisión se señala de forma expresa cuáles son los efectos en caso de no contestación, así en el recurso de apelación; por lo que al existir un vacío de qué efectos podría tener, aparecen las posibles consecuencias de efectos estimatorios, desestimatorio o inclusive ninguno de estos.

Palabras Claves: silencio administrativo, apelación, recurso, impugnación, petición, resolver

ABSTRACT

Our Constitution recognizes the right of petition, which requires that the Administration responds in a timely and motivated manner to what is required by the citizen. The law that regulates administrative actions establishes as a general rule the administrative silence with estimating effects; the administrative silence may vary according to their effects, since it may be either a legal fiction that gives the same effects of an express administrative act or a simple procedural rule that allows the petitioner to appeal in the justice system.

In the other hand, our legislation establishes that any affected parties can appeal an unfavorable Administrative Decision to the same agency level. This right of administrative appeal is exercised through the administrative review and the administrative appeal; in the administrative review the law explicitly stresses the negative effects in case of no notice of the resolution, however in the administrative appeal exists a legal vacuum without specific rules of what effects it could have, then, the possible consequences are legal fiction that grants the requests, rejects the requests or even none effects at all.

Key Words: administrative silence, appeal, legal review, administrative appeal, petition, request

INTRODUCCIÓN

Desde que entró en vigor el Código Orgánico Administrativo, se concentró en un mismo código el ejercicio de la función administrativa y, al igual que en la Constitución de la República, se estipula el derecho de petición, que señala a saber:

“Art. 32.- Derecho de petición. Las personas tienen derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, ante las administraciones públicas y a recibir respuestas motivadas, de forma oportuna.” (2017)

Este derecho subjetivo obliga a la administración a responder, de forma oportuna y motivada a los administrados sus peticiones; pues bien, en caso de que no se respondan se produce el *silencio administrativo*, que bien puede ser negativo o positivo, siendo este último la regla general como lo señala el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo:

“Art. 207.- Silencio administrativo. Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva.

Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código.

(...)” (2017).

Es decir, siempre que se presente una solicitud, un reclamo o un pedido, se entenderán estimados si se demorase, o no se contestare en el término de treinta días, existiendo casos en los que se puede entender desestimado.

Ahora bien, en nuestro caso concreto pasaremos a estudiar esta institución dentro de uno de los recursos que la ley prevé como medio de impugnación en sede administrativa, pues bien, en el artículo 219 del Código Orgánico Administrativo se señala que existen dos tipos de recursos a saber, el extraordinario de revisión y el de apelación, en ambos se establece que el

plazo máximo para resolver y notificar la resolución deberá ser en un mes; sin embargo, en el primero se señala que en caso de no existir respuesta, el recurso se entenderá desestimado, no siendo así en el recurso de apelación.

En la práctica existe una discusión pues ¿deberá acaso entenderse desestimado el recurso de apelación al hacer un símil con el recurso de revisión? O acaso ¿se encasilla el recurso administrativo como un *reclamo*, *solicitud* o *pedido* para entonces, en caso de pasar el tiempo sin una respuesta, sea considerado como estimadas las pretensiones del administrado, teniendo en cuenta las consecuencias que esto conllevan tanto para la administración como para el administrado?

DESARROLLO

CAPÍTULO 1

1.1 Antecedentes Históricos Jurídicos: unificación de la Normativa Jurídica en materia administrativa en la República del Ecuador

El 7 de julio de 2017 se publica en el Suplemento 31 del Registro Oficial, el Código Orgánico Administrativo [en adelante COA], que tiene por objeto regular “el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público”; es decir, con este *nuevo* código se norma toda actividad, excluyendo “respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales” (Gordillo, 2012, p. IADA-III-8), que realiza el Estado, mismo que comprende, como señala la *Constitución de la República* [en adelante CRE] en el artículo 225:

- “1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos” (2008).

En este Código ahora se unifica tanto la normativa sustantiva como la adjetiva de la función administrativa, pues se “suprime el ERJAFE y la Ley de Modernización, así como las normas de procedimiento administrativo del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización” (Pérez, 2019, p. 21); pues bien, ahora encontramos en un mismo cuerpo normativo instituciones como el silencio administrativo, el procedimiento administrativo sancionador, principios generales de la administración y los recursos administrativos.

Entre estos principios jurídicos de carácter general en la administración, está enmarcado el derecho de petición, mismo que nuestra Carta Magna lo reconoce en el artículo 66 numeral 23, y el COA lo desarrolla en el artículo 32:

“Art. 32.- Derecho de petición. Las personas tienen derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, ante las administraciones públicas y a recibir respuestas motivadas, de forma oportuna.” (2017)

Este derecho subjetivo obliga a las entidades gubernamentales a responder dentro de los términos y plazos establecidos en el Ordenamiento Jurídico con fundamentos que justifiquen la coherencia de la decisión con respecto al Derecho vigente; pues bien, en caso de que dichas peticiones no sean contestadas, o se respondan después de cierto tiempo predeterminado, se produce el *silencio administrativo*, que bien puede ser negativo o positivo; siendo por regla general este último, como lo señala el artículo 207 del COA:

“Art. 207.- Silencio administrativo. Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva.

Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código.

(...)” (2017).

Es decir, siempre que se presente una solicitud, un reclamo o un pedido, estos se entenderán estimados si se demorase, o no se contestare en el término de treinta días, existiendo casos en los que se puede entender desestimado.

Por otro lado, el artículo 219 del COA señala que existen dos tipos de recursos, el extraordinario de revisión y el de apelación, en ambos se establece que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución deberá ser en un mes; sin embargo, en el primero se señala que en caso de no

existir respuesta el recurso se entenderá desestimado, no siendo así en el recurso de apelación como se estipula a continuación:

“Art. 230.- Resolución del recurso de apelación. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de un mes contado desde la fecha de interposición.

Cuando la resolución del recurso se refiere al fondo, admitirá en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en la apelación.

La resolución del recurso declarará su inadmisión, cuando no cumpla con los requisitos exigidos para su interposición.”

“Art. 234.- Resolución. El recurso extraordinario de revisión, una vez admitido, debe ser resuelto en el plazo de un mes, a cuyo término, en caso de que no se haya pronunciado la administración pública de manera expresa se entiende desestimado.

El término para la impugnación en la vía judicial se tomará en cuenta desde la resolución o desestimación de este recurso.”

El legislador deja un vacío en el artículo 230 al no mencionar qué sucederá si la administración no resuelve el recurso en el tiempo previsto, como expresamente menciona en el artículo 234 al tratar el recurso de revisión; pero tampoco se deja en claro si un recurso está comprendido dentro del artículo 207, que señala el silencio administrativo positivo; o en otras palabras, si por reclamo, solicitud o pedido también se entiende incluido un recurso. Surge la duda de si la no resolución del recurso de apelación dentro del término establecido genera un verdadero acto administrativo, en virtud del silencio positivo o si se entiende negado lo recurrido, dando paso para que esto se resuelva ante los tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

1.2 DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Como se señaló anteriormente, tanto en la Constitución de la República como en el COA, encontramos establecido el derecho de petición, siendo un

“estatuto indisociable del concepto de Estado democrático de derecho” (De Figueiredo, 2018, p. 83); derecho que a su vez tiene una doble dimensión, pues, por un lado reconoce el derecho subjetivo de los ciudadanos a presentar o “dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades”, como menciona la Carta Magna; y por otro lado, se crea la obligación por parte de estas mismas autoridades de atender, o responder de forma motivada dichas solicitudes.

Esta obligación de resolver por parte de la administración no solo tiene su fundamento en el derecho de petición, sino también es expresión del principio de legalidad de la administración y del principio de servicio a la colectividad, ambos estatuidos en los artículos 226 y 227 de la CRE, respectivamente; no obstante, “uno de los puntos débiles de la obligación de resolver es, y ha sido, la de su coercibilidad, esto es, la disponibilidad de mecanismos de control y de sanción por el incumplimiento de la obligación” (Arzoz Santisteban, 2019, p. 215).

Entonces, ¿qué sucede cuándo hay incumplimiento de esta obligación de resolver? Una consecuencia jurídica indudable es la del silencio administrativo, mismo que consiste “en que la ley considera que se ha producido una decisión ficta o presunta cuando frente a una petición, el peticionario no ha sido notificado de una decisión expresa dentro del plazo legalmente establecido” (Rodríguez Rodríguez, 2018, p. 209); o en “una ficción legal que únicamente responde a la finalidad de que el ciudadano pueda llegar a los Tribunales superando la pasividad de la Administración” (Blanquer, 2006, p. 278); distinguiéndose, según corresponda en cada caso, entre el silencio administrativo positivo o estimatorio y el silencio administrativo negativo o desestimatorio. Para lo cual, hay que tener siempre en cuenta que, “el silencio suple la omisión de la Administración, pero no suple ni sana las omisiones del interesado, ni exime a éste ni a aquélla del cumplimiento de la legalidad” (Gómez Puente, 2011, p. 797).

Esta institución jurídica aparece en el artículo 201 del COA como una forma de terminación del procedimiento administrativo, y es desarrollado en los artículos 207 al 210 sin definirlo de forma específica; pero ciertamente

señalando, entre otras cosas, que la regla general es que en caso de no resolverse las peticiones estas sean entendidas de forma estimatoria, que en caso de ser positivo el silencio la resolución expresa posterior solo puede ser confirmatoria, los casos de falta de resolución en procedimientos de oficio y, los casos de falta de resolución en procedimientos iniciados por parte de persona interesada.

Ahora bien, para que se produzca *de facto* el silencio administrativo es requisito de dos presupuestos: 1) de una solicitud, reclamo o pedido, y, 2) del paso del tiempo que señala la ley para notificar la respectiva resolución (Garrido Falla & Fernández Pastrana, 2000, p. 237). Sin embargo, para entender la dimensión del silencio administrativo, su naturaleza jurídica y efectos, es necesario analizar de forma separada al silencio administrativo positivo y al silencio administrativo negativo, debido a que se distinguen en gran medida uno del otro.

1.2.1 El silencio administrativo positivo

El silencio administrativo positivo, también conocido como estimatorio, se produce cuando pasado los treinta días que le da la ley a la autoridad administrativa ante quien se presentó la solicitud, petición o reclamo, no le notifica al administrado con la debida resolución. De la determinación de su naturaleza jurídica, delimitada por la ley y la doctrina, podemos sacar las siguientes conclusiones:

- Se origina *ipso iure* transcurrido el tiempo sin que la autoridad notifique con la resolución; cumplido el término, la resolución expresa posterior, en caso de existir, solamente podrá ser confirmatoria al acto administrativo producido por el silencio.
- Su fuente no es, ni la voluntad del administrado o de la administración, ni de la sentencia judicial que ejecuta el acto, sino que “nace solo de la Ley y su presupuesto de hecho es la inactividad resolutoria y/o notificadora de la Administración en un período determinado de tiempo” (Arzoz Santisteban, 2019, p. 292).

- El acto administrativo estimatorio genera los mismos efectos que el acto administrativo *normal*, producidos habiéndose cumplido el plazo que da la ley para resolver y notificar, y “se puede hacer valer ante la administración pública o ante cualquier persona”, como señala el artículo 210 del COA.
- Para que se produzca el acto administrativo estimatorio, este no debe de incurrir en las causales de nulidad de los actos administrativos mencionadas en el artículo 105 del COA.
- Si el acto resultante del silencio administrativo está viciado con las causales de nulidad de la ley anteriormente mencionada, puede ser extinguido por la misma administración, ejerciendo la potestad de revisión sin necesidad de recurrir a la acción de lesividad, lo que ha sido confirmado por nuestra Corte Nacional de Justicia:

“Por el contrario, un acto administrativo regular, explícito o presunto, aun cuando se pueda sostener que contiene un vicio que no entraña su nulidad de pleno derecho, no puede ser extinguido en la misma sede administrativa y, para ello, el ordenamiento jurídico ha dispuesto el mecanismo de la declaratoria y acción de lesividad. **En tal sentido, si un acto administrativo, explícito o presunto, es nulo de pleno derecho, la intervención de los Tribunales Distritales no puede dar valor a lo que nunca lo tuvo**” Corte Suprema Sala de lo Contencioso Administrativo. Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 3. Página 1104. (Quito, 31 de enero de 2007) (Caducidad del derecho para proponer la acción)

“La acción de lesividad cabe siempre que los derechos subjetivos generados por el acto administrativo en cuestión tengan un origen lícito en razón del mismo acto, pero de no ser así la acción que la Administración puede intentar no es la de lesividad, sino directamente la de legitimidad de la misma del acto en cuestión (cuando los vicios del acto administrativo no son convalidables) que de darse tiene efectos retroactivos; por lo que bien se puede decir en el presente caso: que los

derechos subjetivos efectivamente generados deben ceder ante los derechos constitucionales ciertamente violados (...)”Resolución 0085-2014 dentro del juicio 0268-2011.

- Tanto en la ley como en la doctrina y la jurisprudencia, se lo suele mencionar como *acto administrativo presunto*, o simplemente como *acto presunto*; lo que es teóricamente incorrecto, puesto que, aparte de la presunción de legitimidad de los actos que señala el artículo 229 del COA, “no hay presunción legal (o de otro tipo) detrás del acto estimatorio que la Ley vincula a la falta de resolución en un determinado plazo, ni *iuris tamtum* ni *iuris et de iure*” (Arzoz Santisteban, 2019, p. 293). Sino que, más bien se debería mencionar como un tipo de ficción legal, así lo han defendido tratadistas como Blanquer (2007, pp. 162-163), Morillo-Velarde Pérez (1995, p. 46) y Palomar Olmeda (2017, p. 494), entre otros.
- A pesar de producir sus efectos con el solo paso del tiempo, la ley ha previsto que se debe seguir un tipo de proceso judicial de ejecución, como lo indica el artículo 370A del Código Orgánico General de Procesos [en adelante COGEP]:

“Artículo 370 A.- Ejecución por silencio administrativo.

Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oirá a las partes.

Corresponde a la o al accionante demostrar que se ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición, mediante una declaración bajo juramento en la solicitud de ejecución de no haber sido notificado con resolución expresa dentro del término legal, además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.”

1.2.2 El silencio administrativo negativo

Como se ha mencionado, la regla general es que el silencio administrativo sea positivo, sin embargo, puede suscitarse que la ley mencione que en caso de pasar el tiempo previsto, la solicitud, petición o reclamo, se entenderá denegada, rechazada o desestimada; produciéndose entonces, el silencio administrativo negativo.

A pesar de que un sector de la doctrina ha considerado a las denegaciones tácitas como un tipo de acto administrativo (Boquera Oliver, 1993, pp. 274-279), lo cierto es que el silencio administrativo es una mera regla procesal y no una ficción legal, que, al contrario de lo mencionado con el silencio administrativo positivo, no es un tipo de presunción legal; pues “no tiene otro alcance que el puramente procesal de dejar abierto el acceso a los Tribunales, considerándose cumplido el requisito previo, pese a la inactividad de la Administración” (González Pérez, 2001, p. 236).

Lo dogmáticamente correcto de llamarlo como regla procesal es que, una vez transcurrido el tiempo que le otorga la ley a la administración para resolver y notificar, es decir, una vez incumplida la obligación de resolver de forma motivada y oportuna, “queda abierta la vía administrativa o jurisdiccional de recurso que sea pertinente, sin necesidad de justificar esa apertura con la idea de ficción o presunción de la existencia de una denegación” (Arzoz Santisteban, 2019, p. 301).

Asimismo, como no se ha emitido ningún tipo de acto, y como la administración está obligada a responder las solicitudes, el hecho de entenderla como desestimada no exime de esta responsabilidad a la administración, como lo indica el artículo 202 del COA; por lo que puede darse la posibilidad de que posteriormente se emita un acto expreso, o bien estimando en parte o en su totalidad conforme a lo solicitado por el administrado, o bien desestimando lo requerido.

1.3 DE LA IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La CRE establece en el artículo 173 que todos los actos administrativos pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa como en la judicial

“Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

Pues bien, las reglas generales de la impugnación en vía administrativa están señaladas en los artículos 217 al 223 del COA, donde se indican que los recursos administrativos son las formas de impugnar en esta sede o vía.

Entre las definiciones doctrinarias del recurso administrativo tenemos:

“[E]s toda impugnación de un acto o reglamento administrativo que se dirige a obtener del órgano emisor del acto, del superior jerárquico u órgano que ejerce el control de tutela, la revocación, modificación o saneamiento del acto impugnado” (Cassagne, 2018, p. 8).

“[C]onstituye un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativo una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado” (Sánchez Pichardo, 2006, p. 126).

“Recursos administrativos son los pedidos formales de reexamen de actos, generalmente fundamentados en el principio jerárquico o en hipótesis especialmente instituidas en la ley” (De Figueiredo, 2018, p. 83).

“[L]os modos de control de la actividad administrativa; sólo que a iniciativa de los particulares y no de oficio. Es un tipo de control que promueven sujetos ajenos al aparato estatal” (Linares, 2000, p. 343)

De las definiciones traídas, se puede concluir que una característica de los recursos administrativos es el control de la actividad administrativa, control

que podría decirse interno, es decir, a nivel administrativo; pero iniciado a petición de una persona interesada. Este derecho de recurrir “es emanación conjunta del derecho de peticionar a las autoridades y de la garantía de defensa trasladada al plano administrativo, con su manifestación concretada en el acto por el cual se recurre” (Cassagne, 2018, p. 9).

La ley prevé dos tipos de recursos administrativos a saber, el recurso de apelación y el recurso de revisión; estos recursos se interponen ante el órgano que emitió el acto y “[l]e corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado” como señala el COA (2017).

Los recursos administrativos tienen una doble función, pues “representan un eficaz mecanismo de control interno administrativo y suponen, al mismo tiempo, una garantía de la regularidad de la acción administrativa para los ciudadanos” (Parejo Alfonso, 2018, p. 245); es decir, por un lado tenemos la garantía de los derechos de los administrados –derecho de petición, derecho a recurrir los actos administrativos y derecho a la defensa-, y por otro tenemos el control de legalidad de los actos de la misma administración “para comprobar su adecuación al interés público cuya atención ha sido encomendada a la administración pública” (Danós Ordóñez, 2018, p. 396).

La ley pone a consideración las siguientes reglas sobre los recursos administrativos:

- “1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación.
2. El recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código.
3. La elección de la vía judicial impide la impugnación en vía administrativa.
4. El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no

es obstáculo para su tramitación, siempre que resulte indudable la voluntad de impugnar el acto administrativo.

Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa.”

CAPÍTULO 2

2.1 DEL RECURSO DE APELACIÓN Y SU OBLIGACIÓN DE RESOLVER

Con el recurso de apelación en sede administrativa se pretende que la máxima autoridad de la institución de la que emana el acto, revoque, modifique o sustituya el mismo, ya sea porque ha mediado la nulidad del procedimiento o del acto, o se ha contravenido el ordenamiento jurídico.

Este recurso debe interponerse ante la misma autoridad que emite el acto administrativo objeto del recurso, dentro del término de diez días contados desde la notificación del mismo, por lo que es requisito que el acto no haya causado estado y que no sea emitido por la máxima autoridad, pues es esta quien conoce y resuelve la apelación.

La solicitud que contiene el recurso deberá incluir los requisitos formales comunes a las impugnaciones como señala el artículo 220 del COA, por lo que en caso de no estar conforme a la ley se ordenará completar el recurso en el término de cinco días, tiempo en el que si no completa se entenderá como desestimado. Con el recurso se puede solicitar la nulidad del procedimiento o del acto administrativo; y por excepción, la suspensión del acto administrativo impugnado, para lo cual se deberá interponer el recurso en el término de tres días, y deberá ser resuelto en el mismo tiempo por la administración, caso contrario se entenderá negado; el COA señala en el artículo 229 que, para solicitarlo, se deberá probar:

- “1. Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
2. Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho” (2017).

El recurso de apelación, como se mencionó de forma general en el capítulo anterior, nace conjuntamente del derecho de la garantía de defensa y del derecho de petición (Cassagne, 2018, p. 9), y se rige por los principios de la función administrativa reconocidos en el artículo 227 de la CRE, principios que, “son normas imperativas de obligado cumplimiento o de Derecho necesario, dotadas de fuerza vinculante general que alcanza a todos (eficacia *erga omnes*)” (Blanquer, 2006, pp. 48-49) y cuya función de más trascendencia en la actualidad es la dirección del ordenamiento jurídico (p. 60).

Este mismo derecho de petición está ligado con el deber de resolver, a quien en palabras de Cassagne, “constituye un principio general del derecho (...) [que] presenta una garantía jurídica que implica un medio de protección para impedir las arbitrariedades de la Administración Pública” (Cassagne, citado por Moreta, 2020, p. 33). Principio que obliga a la administración a resolver y señala un tiempo máximo para que se emita una respuesta y se la notifique al administrado, siendo este de un mes, al respecto el artículo 230 del COA determina:

“Art. 230.- Resolución del recurso de apelación. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de un mes contado desde la fecha de interposición.

Cuando la resolución del recurso se refiere al fondo, admitirá en todo o en parte o desestimarás las pretensiones formuladas en la apelación.

La resolución del recurso declarará su inadmisión, cuando no cumpla con los requisitos exigidos para su interposición” (2017).

Cabe en este punto acotar que nuestra legislación recoge el principio de prohibición de *reformatio in peius* en la resolución de los recursos

administrativos, pues al resolver no se podrá agravar la situación inicial del administrado.

2.2 INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER EN EL RECURSO DE APELACIÓN EN EL TIEMPO PREVISTO

Entramos a la interrogante de qué sucede si la administración no notifica al ciudadano en el plazo previsto con la resolución, y en caso de que se aplique el silencio administrativo, cuáles serán sus efectos, si estimatorio o desestimatorio de lo solicitado.

Como se ha analizado hasta este punto, el COA les otorga a las administraciones públicas el plazo de un mes para notificar la respuesta con la resolución y que, por otro lado, el silencio administrativo es una ficción legal que nace de la obligación de resolver, pues “si no existe obligación de dictar un acto administrativo expreso, tampoco puede entrar en juego la institución del silencio” (Arzoz Santisteban, 2019, p. 399).

Al respecto, existen tres posibles soluciones a esta interrogante:

2.2.1 Aplicación del silencio negativo

El recurso administrativo de apelación tiene su símil en otras legislaciones en el llamado recurso de alzada o jerárquico; legislaciones, en las que mencionan de forma expresa que en caso de no resolverse las impugnaciones presentadas, estas se entenderán como desestimadas, dejando a salvo ciertas excepciones en algunos casos como en Perú y España, cito algunos ejemplos:

- Venezuela, según el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Brewer-Carías, 2018, p. 499);
- Colombia, según el artículo 86 del el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expedido en la ley 1437 de 2011;

- Perú, de acuerdo con los artículos 223 y 34 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, dejando a salvo el caso del doble silencio administrativo, es decir, de la falta de respuesta del recurso en el que se cuestiona la desestimación de lo solicitado por silencio administrativo negativo, según el artículo 33 de la misma Ley;
- España, según el artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, salvo el caso del doble silencio, esto es, “cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud”, según el artículo 24.1 de esta misma Ley;
- Francia, según el artículo R. 421-2 del Código de Justicia Administrativa; y,
- Argentina, según el artículo 16.1 del Código Contencioso Administrativo, entre otros.

La ley 30/1992 de España fue tomada como base para la creación del COA (Moreta, 2020, p. 145), sin embargo, no se trajo a bien lo que sí se menciona de forma expresa en la legislación española, que es la desestimación de los recursos si no se resuelven en el tiempo previsto, y se añade un artículo que trata del doble silencio, con un ligero pero importante cambio, como se analizará en el siguiente punto.

La realidad es que las razones por las que la administración no resuelva las solicitudes en general, y los recursos administrativos de apelación en particular, son variadas, algunas ni siquiera jurídicas; por lo que sería un extremo mencionar que la deficiencia de la administración es la única causa. Las soluciones a este problema, que conlleva una afectación de derechos, pueden ser variadas, y la aplicación de efectos estimatorios por una ficción es una no muy recomendable, como reconoce una parte de la doctrina (Aguado i Cudolà, 2017, p. 1218).

Moreta, en su libro “El silencio administrativo en el COA”, como argumento para defender la tesis de la aplicación del silencio administrativo con efecto desestimatorio en el recurso de apelación; argumenta que petitioner y recurrir no son lo mismo, y aparte de apoyarse en razón de que se

encuentran enmarcados en derechos diferentes -pues resulta obvio que el derecho a recurrir y el derecho de petición se encuentran consagrados en artículos diferentes de la Constitución-, sustenta su fundamento en el fallo No. 101719 del Consejo de Estado Francés, del 29 de marzo de 1991, que inicia por una demanda presentada por *Laboratoire L. Lafon*, en el que el órgano consultivo de la jurisdicción administrativa francesa realiza un análisis de la ley de 1983 que regula administración pública y su relación con el administrado, señalando que en el recurso no es necesario el *accusé réception* en virtud de que petición y recurso no son similares (République Française. Légifrance, 1991).

Teniendo en cuenta tales consideraciones, y reparando que el artículo 207 del COA, al tratar del silencio administrativo, menciona únicamente a los “reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones pública”, no abarcando a los recursos y por ende entendiéndolos como como no comprendidos. Por este argumento, y por la legislación y la jurisprudencia de los países anteriormente mencionados, que pueden tener una fuerte influencia en el desarrollo la doctrina nacional, no muy extensa, se podría entender a la falta de notificación de la resolución del recurso de apelación como negativo, para entonces sea discreción del administrado optar por recurrir a la vía Contenciosa Administrativa para impugnar el acto, o esperar hasta que la administración dé contestación al recurso, pues el deber de resolver sigue latente.

2.2.2 Aplicación del silencio positivo

¿Por qué en Ecuador, a diferencia de países como Venezuela, Colombia, Perú, Argentina, Francia y España, la falta de contestación al recurso administrativo de apelación se deberá entender estimatorio? Esta es una pregunta que seguramente más de uno, de los que defienden la teoría del efecto positivo del silencio en la impugnación, se han hecho.

Un caso en el que no existe duda sobre la aplicación del efecto estimatorio en el silencio de la administración dentro de un recurso de apelación es el del doble silencio, que señala el segundo párrafo del artículo 209 del COA:

“Cuando el recurso de apelación se haya interpuesto contra la estimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá aprobado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no expide resolución expresa” (2017).

En este supuesto se aplica doblemente el silencio administrativo positivo de forma sucesiva, que tiene su símil en la legislación española, en los artículos 24.1 y 122.2 de la Ley 39/2015, que la “doctrina mayoritariamente ha calificado recurrentemente como sorprendente, extraña o peculiar”, y no es claro si se está frente a un trato favorable al administrado (Arzoz Santisteban, 2019, p. 282). Existe una notable diferencia entre lo que sucede en la ley que regula el procedimiento administrativo en el país del viejo continente y en Ecuador, y es que en España, el primer silencio administrativo es desestimatorio, y en nuestro país se entiende como positivo, por lo que explica qué sucederá si un tercero interesado que se crea afectado por la inactividad de la administración presenta un recurso, dando una primera luz a que el legislador planteó una solución positiva a la falta de notificación.

Con respecto de lo desarrollado en el punto anterior sobre la diferencia entre recurso y petición, es preciso reconocer que la CRE contempla ciertamente en dos artículos diferentes el derecho de petición y el derecho de recurrir, pero eso no resta la relación que tienen el uno con el otro, sin contar que, como lo ha señalado la CRE en su artículo 427, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 3 y así lo ha desarrollado nuestra Corte Constitucional, las normas constitucionales se deben interpretar en el sentido que más se ajuste a la integralidad de la Carta Magna. Por lo que tanto considerar que se encuentren separados dichos derechos o estimar que la palabra “recurso” no se encuentra contenida de forma explícita en el artículo 230 del COA, no es un argumento

determinante al momento de discernir si es aplicable el silencio administrativo positivo en el recurso de apelación, teniendo en cuenta que el efecto estimatorio es la regla general en el procedimiento administrativo ecuatoriano.

Lo cierto es que la ley no señala de forma precisa qué sucede con el recurso de apelación en el caso de falta de notificación con la respuesta, a diferencia de como sí lo hace en el recurso de revisión, teniendo asimismo en cuenta la prohibición de analogía cuando afecte derechos, no podemos decir que también se entiende negativa porque, como menciona el aforismo jurídico *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. Esta falta de precisión, aunada con la protección de derechos consagrados en nuestra Constitución ha hecho que cierto sector de los legisladores presente el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo, cuyo número de Trámite en la Asamblea es 373558, dentro de este proyecto se incluye una reforma referente al recurso de apelación contenida en el artículo 6:

“Artículo 6.- Al final del artículo 230 del Código Orgánico Administrativo agréguese los siguientes incisos:

Si en el término previsto en este artículo, la autoridad pública correspondiente no emitiera y notificara la respectiva resolución motivada, el recurso de apelación se tendrá como aceptado a favor del contribuyente.

En todo caso, el silencio administrativo no excluirá el deber de la autoridad de dictar resolución expresa, aunque se hubiere deducido acción contenciosa por el silencio administrativo.

En este evento, si la resolución expresa admite en su totalidad el recurso de apelación, terminará la controversia; si lo hace en parte, servirá de elemento de juicio para la sentencia; y si la resolución fuere íntegramente negativa, no producirá efecto alguno.”

Más allá de que en el porvenir de este proyecto de ley se pueda debatir ciertas partes de la reformatoria al artículo 230 del COA, como el hecho de que se especifique de mejor forma la ejecución del silencio administrativo, o

si es necesaria la expresión que admite, aunque sin valor alguno, la posibilidad de resolución negativa; es favorable que el mismo legislador llene los vacíos que alguna vez dejó en la creación de la ley que regula el procedimiento administrativo, puesto que en cierta forma esto ha generado una falta de seguridad jurídica en la norma e indefensión del administrado cuando los organismos públicos no cumplen con el deber de resolver en los tiempos previstos por el ordenamiento.

Lo cierto es que tanto el silencio administrativo positivo como negativo cumplirían con darle cierta seguridad jurídica a la inactividad de la administración, y aunque exista cierta crítica a que sea regla general el silencio administrativo con efectos estimatorios (Arzoz Santisteban, 2019, pp. 402-403), considero que para el caso en concreto, y en pro de los derechos de los administrados, es la mejor forma de darle sentido al silencio de la administración.

Más allá que, aunque la ley no lo mencione de forma expresa, todo acto administrativo producido por la ficción del silencio, también se entiende aplicado el régimen de anulación de los mimos, ya que puede que no se le apliquen todos los elementos de la teoría del acto, pero sí tiene los mismos efectos (Arzoz Santisteban, 2019, pp. 313-321).

2.2.3 No aplicación de la institución del silencio administrativo

Existe también una tercera opción, propuesta por el profesor Marienhoff, en la que señala que cuando la ley no hace diferencia entre el efecto estimatorio o desestimatorio, una vía que le queda al administrado para exigir que se cumpla con el deber de resolver es recurrir a la justicia constitucional (1983, p. 320).

Al respecto, el autor mencionado desarrolla que en la omisión de la administración de resolver concurren los requisitos de la acción de protección, llamada acción de amparo en la República Argentina; puesto que, por un lado se encuentra evidente la violación de un derecho constitucional, el derecho de petición, y por otro lado, resulta obvia la falta o

inexistencia de otra vía para requerir a la administración pública que resuelva el recurso administrativo. Señala asimismo que, para que proceda una acción constitucional en este tipo de procesos, adicionalmente “es indispensable no sólo que la Administración Pública haya incurrido en ‘silencio’; es menester, además, que ese estado de ‘silencio’, inercia, pasividad o abstención, tenga una mínima duración determinada” (Marienhoff, 1983, p. 468); duración a la que llama plazo razonable. Este lapso de tiempo que excede lo prudencial, considera el autor, debería de ser para el caso del silencio en el *recurso jerárquico* de tres meses, contados “desde que las actuaciones correspondientes al recurso jerárquico quedaron en condiciones de que se dicte la "decisión" definitiva” (p. 323).

Al respecto, nuestra Corte Constitucional ha desarrollado dentro de la sentencia Nro. 016-13-SEP-CC de fecha 16 de mayo de 2013 emitida en la causa Nro. 1000-12-EP, que la única forma de saber si se ha violado un derecho constitucional reconocido es analizando el caso en concreto, siendo entonces que la acción de protección “es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales”; por lo que, según autores podría ser procedente para obligar a la administración que se pronuncie, buscando terminar con la violación de derechos (Quintana, 2019, p. 269), pues como así también lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia Nro. 041-13-SEP-CC de fecha 24 de julio de 2013 dictada dentro del caso Nro. 0470-12-EP:

“[L]os únicos procedimientos adecuados para conocer y resolver sobre la existencia de violaciones a derechos constitucionales son las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales; y en el caso de que dichas violaciones se originen en actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales, la acción de protección. Así, es claro que la distinción en el objeto de la acción de protección y los procesos de impugnación en sede contencioso administrativa, no está en el acto impugnado, sino en la consecuencia del mismo”.

En este punto considero que, si bien es cierto y notorio que la falta de resolución y a su vez de la notificación constituyen una violación al derecho de petición, de recurrir y vulneración de las garantías del debido proceso; darle ningún efecto podría ser al mismo tiempo atentatorio al administrado, pues afecta a su vez también, a la seguridad jurídica, y abre el paso a la vía constitucional, cuando una vía más idónea sería la contenciosa administrativa si se estipulare un efecto preciso, en vez de exigir por la acción de protección una respuesta, otorgándole más competencias constitucionales y legales a la Corte Constitucional, que de por sí son excesivas.

CONCLUSIONES

Tanto la Constitución de la República, como el Código Orgánico Administrativo al reconocer el derecho de petición estatuyen que los organismos públicos deben resolver peticiones con fundamentos que justifiquen la coherencia de la decisión con respecto al Derecho vigente y notificarlas dentro de los términos y plazos establecidos en el Ordenamiento Jurídico.

El efecto que produce la falta de notificación oportuna con la respuesta motivada es un fenómeno jurídico conocido como silencio administrativo, una ficción legal que bien puede ser, en el caso del silencio positivo o estimatorio, una decisión ficta, aceptando u otorgando lo solicitado por el ciudadano; o, en el caso del silencio negativo o desestimatorio, una regla procesal que permite al administrado seguir con la vía administrativa o recurrir en la vía judicial pertinente. Esta institución jurídica aparece en nuestro ordenamiento jurídico como forma de terminar los procedimientos administrativos y la regla general es que sea positivo.

Por otra parte, nuestra legislación también reconoce el derecho de los administrados que se sientan perjudicados a recurrir en la misma sede las decisiones de las autoridades públicas; este derecho se ejerce a través de los recursos administrativos de apelación y revisión, teniendo ambos un tiempo de resolverse de un mes.

El Código Orgánico Administrativo no establece expresamente la consecuencia jurídica de la inactividad de la administración frente a la falta de notificación con la resolución del recurso de apelación, a diferencia de los expresamente señalado con el recurso de revisión, pues se entiende negado en caso de no existir notificación con la respuesta y permite al administrado recurrir ante la vía judicial.

Al respecto de la falta de resolución y notificación del recurso administrativo de apelación podrían darse tres posibilidades, a saber: o bien que tenga

efectos estimatorios, es decir, que se produzca el silencio administrativo positivo por aplicación de la regla general del COA, aunada con la protección de los derechos establecidos en la Constitución; o bien que tenga efectos desestimatorios, es decir, que se entienda negada y permita al administrado continuar con la vía judicial en similitud con el recurso de revisión y como así se señalan en legislaciones de países como Venezuela , Colombia, Perú, España, Francia y Argentina; o bien que no produzca efecto alguno, dejando al administrado la opción de seguir la vía constitucional para que, por medio de una acción de protección, se declare vulnerado el derecho de petición y se obligue al organismo público a emitir la debida resolución.

Las interpretaciones pueden ser variadas, pero la aplicación del deber de resolver que, constituye un principio general del Derecho, obliga a la administración a notificar una resolución de forma oportuna; disponiendo el legislador como regla general los efectos estimatorios en caso de la inactividad de la administración en caso de solicitudes, reclamos o peticiones.

Por lo que, entre las posibles consecuencias, la forma idónea que más se acerca a la posición garantista de derechos estatuida en nuestra Constitución, es la aplicación del efecto positivo del silencio administrativo,

RECOMENDACIONES

Ante el vacío que deja la ley que regula la actuación administrativa en el caso de la aplicación del silencio administrativo y sus efectos en el recurso de apelación, el legislador debería pasar a debatir Proyecto de Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Administrativo propuesta en el trámite 373558. El artículo propuesto es el siguiente:

“Artículo 6.- Al final del artículo 230 del Código Orgánico Administrativo agréguese los siguientes incisos:

Si en el término previsto en este artículo, la autoridad pública correspondiente no emitiera y notificara la respectiva resolución motivada, el recurso de apelación se tendrá como aceptado a favor del contribuyente.

En todo caso, el silencio administrativo no excluirá el deber de la autoridad de dictar resolución expresa, aunque se hubiere deducido acción contenciosa por el silencio administrativo.

En este evento, si la resolución expresa admite en su totalidad el recurso de apelación, terminará la controversia; si lo hace en parte, servirá de elemento de juicio para la sentencia; y si la resolución fuere íntegramente negativa, no producirá efecto alguno.”

Al respecto, me permito indicar que el artículo tendría una mejor redacción si en su tercer párrafo se indique, en vez de la frase “acción contenciosa por el silencio administrativo”, la expresión “ejecución por silencio administrativo”; esto, porque si bien con “acción contenciosa” se refiere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo –tribunal que conocerá la acción-, el significado natural de la palabra “contenciosa” se refiere a un conflicto, y el silencio administrativo se hace efectivo por medio de un proceso de ejecución como señala el artículo 207A del Código Orgánico General de Procesos.

Adicionalmente, es recomendable a la Asamblea que se elimine de la propuesta de reforma del artículo la frase “y si la resolución fuere íntegramente negativa, no producirá efecto alguno”; esto en virtud que estaría dando a entender que estaría permitida una resolución negativa, por más que se señale que no tenga efectos, contrariando lo ya señalado en el artículo 210 del COA que prohíbe categóricamente la resolución expresa posterior denegatoria:

“Art. 210- Resolución expresa posterior ante el silencio administrativo. En los casos de silencio administrativo positivo, la resolución expresa, posterior a la producción del acto, solo puede dictarse de ser confirmatoria.

El acto administrativo presunto producido por silencio administrativo se puede hacer valer ante la administración pública o ante cualquier persona.

Los actos producidos por silencio administrativo generan efectos desde el día siguiente al vencimiento del plazo máximo para la conclusión del procedimiento administrativo sin que el acto administrativo se haya expedido y notificado.”

REFERENCIAS

- Aguado i Cudolà, V. (2017). La inactividad de la Administración. En E. Gamero Casado (dir.), S. Fernández Ramos, & J. Valero Torrijos (coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público común* (págs. 1217-1267). Valencia: Tirant lo blanch.
- Arzoz Santisteban, X. (2019). *El silencio administrativo. Análisis constitucional y administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Blanquer, D. (2006). *Curso de derecho administrativo III: El fundamento y el control*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Blanquer, D. (2007). *Hechos, ficciones, pruebas y presunciones en el Derecho Administrativo. "Taking facts seeriously"*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Boquera Oliver, J. M. (1993). *Estudios sobre el acto administrativo* (Séptima ed.). Madrid: Civitas.
- Brewer-Carías, A. R. (2018). El control de la actividad administrativa en el derecho venezolano. En C. Delpiazzo, *El control de la actividad administrativa* (págs. 489-523). Bogotá: Temis.
- Caducidad del derecho para proponer la acción, 158-2004 (Corte Suprema de Justicia - Sala de lo Contencioso Administrativo 31 de enero de 2007).
- Caso No. 0470-12-EP (Corte Constitucional 24 de julio de 2013).
- Caso No. 1000-12-EP (Corte Constitucional 16 de mayo de 2013).
- Cassagne, J. C. (2018). El control de la actividad administrativa en Argentina. En C. Delpiazzo, *El control de la actividad administrativa* (págs. 3-33). Bogotá: Temis.

- Danós Ordóñez, J. (2018). El control de la administración pública en Perú. En C. Delpiazzo, *El control de la administración pública* (págs. 391-439). Bogotá: Temis.
- De Figueiredo, D. (2018). Control de la actividad administrativa. En L. Rodríguez R., & C. Delpiazzo, *El control de la actividad administrativa* (págs. 71-105). Bogotá: Editorial Temis S. A.
- Fallo No. 101719 (Conseil d'Etat (Consejo de Estado Francés) 29 de marzo de 1991).
- Garrido Falla, F., & Fernández Pastrana, J. M. (2000). *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas*. Madrid: Civitas.
- Gómez Puente, M. (2011). *La inactividad de la Administración*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters.
- González Pérez, J. (2001). *Manual de derecho procesal administrativo* (Tercera ed.). Madrid: Civitas.
- Gordillo, A. (2012). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas* (Primera ed., Vol. V). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Obtenido de http://gordillo.com/pdf_tomo5/tomo5.pdf
- Linares, J. F. (2000). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Astrea.
- Marienhoff, M. S. (1983). *Tratado de Derecho Administrativo* (Tercera ed., Vol. II). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Moreta, A. (2020). *El silencio administrativo en el COA*. Quito: Legalité.
- Morillo-Velarde Pérez, J. I. (1995). *Los actos presuntos*. Madrid: Marcial Pons.
- Palomar Olmeda, A. (2017). *Procedimiento Administrativo* (Segunda ed.). Cizur Menor: Aranzadi.
- Parejo Alfonso, L. (2018). El control de la actividad administrativa en el derecho español. En C. Delpiazzo, *El control de la actividad administrativa* (págs. 240-275). Bogotá: Temis.

- Pérez, E. (2019). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá: Temis.
- Quintana, I. (2019). *La acción de protección*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- République Française. Légifrance. (29 de marzo de 1991). *Légifrance. Le service public de la diffusion du droit*. Obtenido de Conseil d'Etat, Section, du 29 mars 1991, 101719, publié au recueil Lebon: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007774757&fastReqId=1107669596&fastPos=10>
- Rodríguez Rodríguez, L. (2018). Los procedimientos administrativos en Colombia. En L. Parejo Alfonso, & M. Vaquer Caballería, *Estudios sobre el procedimiento administrativo I Derecho comparado* (págs. 185-227). Valencia: Tirant lo blanch.
- Sánchez Pichardo, A. C. (2006). *Los medios de impugnación en materia administrativa* (Séptima ed.). México: Porrúa.



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Bonilla Sabando Irving Josué**, con C.C: # **131251218-7** autor del trabajo de titulación: **El silencio administrativo en el recurso de apelación en el Código Orgánico Administrativo** previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 28 de agosto de 2020.

f. _____

Nombre: **Bonilla Sabando Irving Josué**

C.C: **131251218-7**



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TEMA Y SUBTEMA:	El silencio administrativo en el recurso de apelación en el Código Orgánico Administrativo		
AUTOR(ES)	Irving Josue Bonilla Sabando		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Abg. Ricky Jack Benavides Verdesoto		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Derecho		
TITULO OBTENIDO:	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	28 de agosto de 2020	No. DE PÁGINAS:	30
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Procesal Administrativo, Derecho Administrativo, Derecho Público		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	silencio administrativo, apelación, recurso, impugnación, petición, resolver		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras): En la Constitución de la República se reconoce el derecho de petición, derecho que obliga a la administración a responder motivada y oportunamente lo requerido por el ciudadano. La ley que regula las actuaciones administrativas establece como regla general el silencio administrativo con efectos estimatorios, el silencio administrativo a su vez puede variar de acuerdo a los efectos que tenga, pues puede ser o bien una ficción legal que le otorga todos los efectos de un acto administrativo expreso o una simple regla procesal que permite al peticionario recurrir ante la vía contenciosa, o la que corresponda.			
Nuestra legislación reconoce las formas de impugnar en vía administrativa, a través del recurso de revisión y apelación, en el recurso de revisión se señala de forma expresa cuáles son los efectos en caso de no contestación, así en el recurso de apelación; por lo que al existir un vacío de qué efectos podría tener, aparecen las posibles consecuencias de efectos estimatorios, desestimatorio o inclusive ninguno de estos.			
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-996616190	E-mail: irving_jbs@hotmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Maritza Ginette Reynoso Gaute		
	Teléfono: +593-994602774		
	E-mail: maritzareynosodewright@gmail.com		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			