



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

TEMA:

**Procedencia del silencio administrativo en el recurso de
apelación administrativa en Ecuador.**

AUTORES

**Pérez Suárez, Luis Adrián
Carrión Medina, Rebeca Mayte**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
ABOGADO**

TUTOR:

Dr. Elizalde Jalil, Marco Antonio

**Guayaquil, Ecuador
19 febrero del 2026**



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Pérez Suárez, Luis Adrián** y **Carrión Medina, Rebeca Mayte** como requerimiento para la obtención del título de **Abogado**.

TUTOR (A)

f. 
Dr. Elizalde Jalil, Marco Antonio

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____
Dra. Nuria Perez Puig-Mir, PhD.

Guayaquil, a los 19 días del mes de febrero del año 2026



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Nosotros, **Pérez Suárez, Luis Adrián**
Carrión Medina, Rebeca Mayte

DECLARAMOS QUE:

El Trabajo de Titulación, **Procedencia del silencio administrativo en el recurso de apelación administrativa en Ecuador**, previo a la obtención del título de **Abogado** 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 nuestra total autoría.

En virtud de esta declaración, nos responsabilizamos del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 19 días del mes de febrero del año 2026

AUTORES

f. _____
Pérez Suárez, Luis Adrián

f. _____
Carrión Medina, Rebeca Mayte



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

AUTORIZACIÓN

Nosotros, **Pérez Suárez, Luis Adrián**
Carrión Medina, Rebeca Mayte

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Procedencia del silencio administrativo en el recurso de apelación administrativa en Ecuador**, cuyo contenido, ideas y criterios son de nuestra exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 19 días del mes de febrero del año 2026

AUTORES

f. _____
Pérez Suárez, Luis Adrián

f. _____
Carrión Medina, Rebeca Mayte



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

CERTIFICADO COMPILATIO

 INFORME DE ANÁLISIS
magister

Trabajo de titulación - Luis
Adrián Pérez

3%
Textos
sospechosos



2% Similitudes
< 1% similitudes entre comillas
0% entre las fuentes mencionadas
< 1% Idiomas no reconocidos
48% Textos potencialmente generados por
la IA (ignorado)

Nombre del documento: Trabajo de titulación - Luis Adrián Pérez.docx
ID del documento: 56ec1f70dc23e66a8e79c7593c84aaeb1ce9ed1b
Tamaño del documento original: 55,29 kB


Depositante: Marco Antonio Elizalde Jalil
Fecha de depósito: 19/2/2026
Tipo de carga: interface
fecha de fin de análisis: 19/2/2026


Número de palabras: 9095
Número de caracteres: 61.176

Ubicación de las similitudes en el documento:



f. 
Dr. Elizalde Jalil, Marco Antonio

f. 
Pérez Suárez, Luis Adrián

f. 
Carrión Medina, Rebeca Mayte

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, Magally, por su apoyo y amor incondicional, y a mi segunda madre Machita, quien desde el cielo continúa protegiendo.

Al Dr. Marco Antonio Elizalde y a Rafael Ulloa, por ser mis mentores y guías en la elaboración de este trabajo.

Luis Adrián Pérez Suárez

A mis padres; a mis abuelitos Jaime y Norma que, con su apoyo, amor y confianza, hicieron posible la culminación de esta importante etapa de mi vida.

A Freddy, por su amor incondicional, su sacrificio incansable y su apoyo inquebrantable en cada momento de mi formación.

Rebeca Mayte Carrión Medina

DEDICATORIA

A mi madre Magally que es el pilar de mi vida y ha estado en cada triunfo y fracaso.

A mis hermanos, Andrés, David y Bernardo, que sin ustedes esta meta lograda no sería posible.

A mi mamá Machita y mi papá Felingó, que desde el cielo siempre me cuidan y me guían en cada paso.

Luis Adrián Pérez Suárez

A todos los que han sido mi mayor sostén, mi refugio y la razón que me impulsó a no rendirme.

A mis padres, por su amor incondicional y por ser el pilar fundamental de mi vida;

A mis abuelitos Jaime y Norma, en especial a mi abuelita Norma, que desde el cielo continúa guiando mis pasos y celebrando conmigo este logro;

y a Freddy, por su amor, su paciencia infinita y por permanecer a mi lado en cada momento de este camino.

Rebeca Mayte Carrión Medina



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: Jurisprudencia

Carrera: Derecho

Periodo: Semestre B 2025

Fecha: 19 de febrero de 2026

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado **Procedencia del silencio administrativo en el recurso de apelación administrativa en Ecuador** elaborado por los **Pérez Suárez, Luis Adrián y Carrión Medina, Rebeca Mayte**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dichos estudiantes han obtenido la calificación de **DIEZ (10)**, lo cual los califica como APTOS PARA LA SUSTENTACIÓN.

f. 
Dr. Elizalde Jalil, Marco Antonio



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

f. _____

Dr. LEOPOLDO XAVIER ZAVALA EGAS
DECANO DE CARRERA

f. _____

Ab. MARITZA GINETTE REYNOSO GAUTE, Mgs.
COORDINADOR DEL ÁREA

f. _____

DRA. MARICRUZ DEL ROCIO MOLINEROS TOAZA
OPONENTE

INDICE

RESUMEN	XI
ABSTRACT	XII
I. INTRODUCCIÓN	2
II. DESARROLLO	4
CAPITULO I	4
1.1. El derecho de petición	4
1.2. Silencio administrativo	6
1.2.1. Origen y evolución en el Derecho francés	6
1.2.2. Antecedentes históricos del silencio administrativo en el Ecuador	8
1.2.3. Definición del silencio administrativo	10
1.2.4. Silencio administrativo positivo	13
1.2.5. Silencio administrativo negativo	14
1.3. Derecho a recurrir	15
1.4. Recurso de apelación en sede administrativa	17
CAPÍTULO II	19
2.1. Diferencia entre el derecho a recurrir y derecho de petición.	19
2.2. El silencio administrativo y el recurso de apelación: improcedencia de la figura. 21	
2.3. Excepción a la regla, único caso de procedencia del silencio administrativo en el recurso de apelación	24
III. CONCLUSIONES	26
IV. RECOMENDACIONES	27
REFERENCIAS	28

RESUMEN

La inactividad de la Administración frente al deber de resolver y notificar decisiones incide directamente en la seguridad jurídica del administrado. Para enfrentar esa omisión, el ordenamiento ecuatoriano reconoce el silencio administrativo como técnica legal que atribuye consecuencias a la falta de pronunciamiento, principalmente en el ámbito del derecho de petición. El Código Orgánico Administrativo establece, por regla general, un silencio de efecto positivo respecto de reclamos, solicitudes o pedidos. Sin embargo, la discusión se torna distinta cuando el incumplimiento de plazos ocurre en la fase impugnatoria, específicamente en el recurso de apelación, donde se activa el derecho a recurrir como componente del debido proceso y se exige un pronunciamiento revisor motivado. Desde el principio de legalidad, el silencio administrativo solo puede operar si la ley atribuye efectos expresos a la omisión.

En este sentido, aunque el artículo 230 del COA fija el plazo máximo para resolver y notificar la apelación, no determina qué sucede si ese plazo se incumple, lo que impide extender por interpretación el régimen del artículo 207 a los recursos. Se examina el artículo 209 del COA como excepción puntual que proyecta un efecto presunto en apelación. Finalmente, se propone reformar el artículo 230 incorporando expresamente que la falta de resolución y notificación dentro del plazo legal configure silencio administrativo negativo, a fin de reducir incertidumbre y fortalecer la tutela del derecho a recurrir.

Palabras clave: Silencio administrativo; recurso de apelación; derecho de petición; derecho a recurrir; Código Orgánico Administrativo; debido proceso; seguridad jurídica.

ABSTRACT

The public administration's failure to issue and notify decisions within the legally prescribed time limits directly affects the individual's legal certainty. To address such inaction, Ecuadorian law recognizes administrative silence as a legal technique that assigns consequences to the lack of an express decision, mainly within the sphere of the right to petition. The Organic Administrative Code generally establishes a positive effect for administrative silence in relation to claims, requests, or petitions. The discussion changes, however, when time limits are breached at the review stage, specifically in the administrative appeal, where the right to challenge decisions as a component of due process is engaged and a reasoned review decision is required. Under the principle of legality, administrative silence can operate only if the law expressly attributes effects to the omission.

In this regard, although Article 230 of the Organic Administrative Code sets a maximum period to decide and notify the appeal, it does not specify the legal consequence of non-compliance, which prevents extending Article 207 by interpretation to administrative remedies. Article 209 is examined as a narrow exception that assigns a presumed effect within the appeal context. Finally, a legislative reform is proposed to amend Article 230 by expressly providing that failure to decide and notify within the statutory period constitutes negative administrative silence, thereby reducing uncertainty and strengthening effective protection of the right to appeal within administrative proceedings.

Keywords: Administrative silence; administrative appeal; right to petition; right to challenge decisions; Organic Administrative Code; due process; legal certainty.

I. INTRODUCCIÓN

La Administración pública, en un Estado constitucional de derechos, tiene el deber de responder de manera oportuna y motivada a las actuaciones promovidas por los administrados. Cuando ese deber se incumple, se afecta la seguridad jurídica y se compromete la efectividad de garantías como el derecho de petición y el derecho a recurrir. Para enfrentar la inactividad administrativa, el ordenamiento ecuatoriano incorpora la figura del silencio administrativo, como técnica normativa que atribuye efectos jurídicos a la falta de pronunciamiento dentro de un plazo legal.

El Código Orgánico Administrativo regula el silencio administrativo, por regla general, como un mecanismo de efecto positivo aplicable a reclamos, solicitudes o pedidos, estrechamente vinculado al derecho de petición. Sin embargo, la problemática se vuelve más compleja cuando la inactividad no recae sobre una petición inicial, sino sobre un medio impugnatorio, en particular el recurso de apelación. En este escenario confluyen dos garantías distintas. Por un lado, el derecho de petición, que activa el deber de respuesta en procedimientos iniciados por el administrado. Por otro, el derecho a recurrir, como componente del debido proceso, que exige un pronunciamiento revisor motivado frente a decisiones administrativas que afectan derechos o intereses legítimos.

Aunque el COA fija un plazo máximo para resolver y notificar la apelación, no asigna una consecuencia expresa cuando ese plazo se incumple. Esta ausencia genera incertidumbre sobre el efecto jurídico de la inactividad en sede recursiva y plantea el problema central de esta investigación. La tesis analiza si el silencio administrativo del artículo 207 del COA, previsto para solicitudes, reclamos o pedidos, puede extenderse al recurso de apelación, o si la falta de previsión expresa impide atribuir efectos presuntos en dicha etapa. Asimismo, examina las consecuencias prácticas de la omisión administrativa en apelación y su incidencia en la tutela del administrado.

La investigación parte de una premisa de estricta legalidad. El silencio administrativo no surge por el mero transcurso del tiempo, sino únicamente cuando la ley le atribuye efectos a la inactividad. En esa línea, se sostiene que,

salvo el supuesto excepcional previsto en el artículo 209 del COA, no existe base normativa para afirmar la procedencia del silencio administrativo en la apelación. Frente a ello, la tesis propone una reforma puntual al artículo 230 del COA, incorporando una regla expresa según la cual la falta de resolución y notificación del recurso en el plazo legal configure silencio administrativo negativo, con el fin de dotar al sistema de certeza, reforzar el derecho a recurrir y evitar que la inactividad administrativa prolongue indefinidamente la incertidumbre.

El trabajo adopta un enfoque jurídico-dogmático, con base en el análisis normativo y sistemático del COA, con apoyo en doctrina, jurisprudencia y referencias de derecho comparado para precisar criterios y contrastar soluciones. La investigación se estructura en un primer capítulo dedicado al marco conceptual del derecho de petición, el silencio administrativo y la apelación en sede administrativa, y un segundo capítulo orientado a delimitar el problema, sustentar la improcedencia del silencio en la apelación bajo el régimen vigente, examinar la excepción del artículo 209 y presentar la propuesta de reforma como vía de solución.

II. DESARROLLO

CAPITULO I

1.1. El derecho de petición

El derecho de petición se reconoce en el Ecuador como un derecho fundamental de toda persona y se encuentra garantizado en la Constitución de 2008, en el artículo 66 numeral 23. En términos generales, este derecho faculta a los ciudadanos a dirigir solicitudes, quejas o peticiones ante las autoridades públicas, con la finalidad de obtener información, acceder a servicios públicos o reclamar el respeto y protección de sus derechos. En este sentido, su relevancia se vincula tanto con la participación ciudadana como con el control democrático de la actuación estatal, en la medida en que habilita un canal institucional para activar la respuesta del poder público frente a necesidades y planteamientos concretos.

Ruiz (2020) sostiene que este derecho de petición es un instrumento necesario para la intervención ciudadana en las decisiones y actuaciones de las autoridades públicas. Esta aproximación permite comprender que el derecho no se agota en la posibilidad formal de presentar solicitudes, sino que implica un componente funcional de interacción entre administrado y Administración, orientado a garantizar que el ciudadano pueda ser atendido por el Estado dentro de los parámetros de legalidad, razonabilidad y eficacia.

La garantía constitucional del derecho de petición se concreta, principalmente, en el deber correlativo que recae sobre la Administración de conocer, tramitar y responder lo solicitado. En esa línea, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la Sentencia No. 141-14-EP/20, ha precisado que el derecho de petición se materializa en la obligación de las autoridades de responder con debida prontitud y oportunidad, atendiendo el fondo del asunto, con respuestas claras, concisas y estrechamente vinculadas con lo requerido por el ciudadano. Esta formulación destaca que el contenido esencial del derecho no exige, necesariamente, una respuesta favorable, sino una respuesta oportuna y adecuada, que resuelva lo pedido en términos compatibles con el deber de motivación y con la finalidad garantista del derecho.

En concordancia con lo anterior, Villacís (2019) advierte que el derecho de petición no debe entenderse como un privilegio que conduzca inexorablemente a una decisión estimatoria. Por el contrario, la Administración puede emitir una respuesta favorable o desfavorable según la naturaleza del caso y el marco jurídico aplicable, sin que ello implique, por sí mismo, una vulneración del derecho. Lo determinante es que la autoridad responda de forma razonable, motivada y dentro de un plazo que haga efectivo el derecho.

El Código Orgánico Administrativo contempla requisitos mínimos para la presentación de peticiones ante la Administración pública. Entre ellos, resulta indispensable la identificación del peticionario, en tanto permite determinar con precisión quién ejerce el derecho, y se articula con la previsión constitucional conforme a la cual no corresponde dar trámite a peticiones formuladas a nombre del pueblo ecuatoriano. Del mismo modo, la exposición de hechos debe realizarse de manera concreta y la pretensión debe formularse con claridad, a fin de que la autoridad identifique la finalidad del requerimiento y el procedimiento aplicable.

El régimen administrativo también prevé que los errores u omisiones de derecho puedan ser subsanados por la Administración, y regula la incorporación de elementos de respaldo y prueba desde la primera comparecencia del interesado. Adicionalmente, la indicación de un lugar para notificaciones constituye un requisito relevante, puesto que su omisión puede generar consecuencias procedimentales conforme a lo previsto en el artículo 138 del Código Orgánico Administrativo.

La eficacia del derecho de petición, por tanto, depende de la respuesta estatal. Uchuay (2020) sostiene que su naturaleza se fundamenta en la contestación, y que el problema aparece cuando el órgano administrativo competente omite pronunciarse, lo cual debilita el contenido garantista del derecho y compromete su efectividad. En esa medida, la falta de respuesta no solo evidencia un incumplimiento del deber de resolver, sino que afecta el ejercicio real del derecho constitucional del administrado, en cuanto le impide obtener una decisión motivada que le permita conocer el sentido de la actuación

pública y, en su caso, activar los mecanismos de impugnación o control correspondientes.

En síntesis, el derecho de petición se satisface mediante una respuesta oportuna, clara y motivada por parte de la autoridad competente, sin que sea exigible que dicha respuesta sea necesariamente favorable.

En consecuencia, cuando la Administración omite pronunciarse dentro del marco legal correspondiente o cuando responde de forma incongruente o insuficiente frente a lo solicitado, se configura la vulneración del derecho, pues ello desnaturaliza el contenido esencial de esta garantía constitucional y afecta la seguridad jurídica del administrado en su relación con la Administración. Para enfrentar esa omisión y evitar que el administrado quede en incertidumbre, el ordenamiento prevé la figura del silencio administrativo (Bustista y Tapuy, 2023).

1.2. Silencio administrativo

1.2.1. Origen y evolución en el Derecho francés

En el marco del Derecho continental (civil law), la figura del silencio administrativo suele ubicarse históricamente en Francia. Su antecedente clásico se asocia al decreto imperial de 2 de noviembre de 1864, a través del cual fijó una regla «práctica», si transcurridos cuatro meses, no existía respuesta frente a una reclamación presentada ante un ministro, podía asumirse un rechazo implícito, con el fin de abrir la vía de impugnación ante el Consejo de Estado. Con el tiempo, esa lógica fue consolidándose y generalizándose (Moreta, 2020).

Así, en 1965, el Décret n.º 65-29, de 11 de enero, recogió como regla de alcance general que el silencio mantenido por más de cuatro meses sobre una reclamación por la autoridad competente equivale a una decisión de rechazo, lo que permite activar los plazos y vías de control jurisdiccional (Conseil D'Etat, 2014).

De este modo, el silencio negativo se constituyó como un principio general del Derecho francés. No obstante, como todo en el derecho, este principio contaba con excepciones específicas, es decir, casos en los que el silencio significara aceptación. Conseil D'Etat (2014) señala que este silencio positivo produce efectos jurídicamente mucho más fuertes que un silencio negativo

porque conlleva crear derechos en favor del autor de la solicitud. Esta excepción se aplicó solo en tres áreas, el ejercicio de ciertas actividades profesionales o económicas; algunos aspectos de las relaciones laborales del sector público (licencias y permisos); y, la regulación del derecho de propiedad.

Ya en la Francia de 1996 se impulsó una reforma a la lógica tradicional del silencio administrativo negativo. El Primer Ministro presentó ante la Asamblea Nacional un proyecto denominado “Ley para mejorar las relaciones entre la Administración y el Pueblo”, cuya idea central consistía en que, si la Administración no daba respuesta a la solicitud, esta se entendiera aceptada; la única excepción prevista era la de asuntos financieros. No obstante, la Asamblea optó por mantener el silencio negativo como regla, aunque abrió la puerta para que el Consejo de Estado determinara, por vía reglamentaria, determinados supuestos excepcionales, como que no contradijeran la Constitución ni los tratados internacionales, y que no se aplicaran cuando la Administración actuara como titular de un crédito. Ese proyecto, sin embargo, no llegó a convertirse en ley, debido a la crisis política de 1997, cuando se disolvió la Asamblea Nacional y el debate legislativo en el Senado quedó interrumpido (Conseil D’Etat, 2014).

En el 2000, la propuesta se retomó con la “Ley de los Derechos de los Ciudadanos en sus Relaciones con la Administración Pública”, que siguió una línea semejante, pero se facultó al Consejo de Estado para ampliar o reducir el plazo ordinario de respuesta que, por regla general era de dos meses, cuando la urgencia o complejidad del trámite lo justificara. Aunque se mantuvo la idea de que no debía haber silencio positivo en materia financiera, se introdujo una excepción para el ámbito de la seguridad social, siempre que el Consejo de Estado lo estableciera en el reglamento (Conseil D’Etat, 2014).

Finalmente, fue recién en 2013 cuando Francia consolidó como regla general el silencio administrativo positivo, mediante una reforma a la ley del año 2000 orientada a simplificar las relaciones entre la Administración y las personas. Desde entonces, el ciudadano puede considerar aceptada su petición ante la falta de respuesta dentro del plazo previsto para el efecto, salvo excepciones tácitas (Conseil D’Etat, 2014).

1.2.2. Antecedentes históricos del silencio administrativo en el Ecuador

Para analizar el desarrollo de silencio administrativo en el Ecuador, es necesario partir desde la Constitución del Ecuador de 1830, la cual reconoció el derecho de petición, entendido como la facultad ciudadana de dirigir solicitudes y obtener una respuesta oportuna; sin embargo, ese derecho no estuvo acompañado de una regla que atribuya efectos jurídicos automáticos a la falta de respuesta (silencio).

Por ello, en sus primeras etapas, la inactividad administrativa se percibía principalmente como un incumplimiento del deber de pronunciarse, pero no como una decisión presunta con efectos propios (Cedeño, 2023).

En los orígenes institucionales del Estado ecuatoriano existió el Consejo de Estado, inspirado en el modelo continental, aunque sin un régimen normativo que permitiera convertir la inacción de la Administración en una respuesta jurídicamente imputable y controlable. Según lo señalado por Cedeño (2023) la Constitución de 1906 y la reforma de septiembre de 1919 a la Ley de Régimen Administrativo Interior de 1897, incorporaron el recurso de queja ante el Consejo de Estado como mecanismo para cuestionar actuaciones de funcionarios y autoridades administrativas. No obstante, incluso con ese avance, la falta de pronunciamiento no generaba por sí misma un efecto definido, ni positivo ni negativo, que estructurara con claridad una decisión presunta susceptible de impugnación, de modo que la tutela del administrado frente a la inactividad seguía siendo limitada (Cedeño, 2023).

El primer punto de inflexión se produce con la Constitución de 1945 y la expedición de la Ley de Régimen Político y Administrativo, norma que instauró por primera vez un silencio administrativo con efecto negativo. En concreto, se estableció que, si transcurrían treinta días sin que la autoridad competente emita resolución, debía entenderse producida una negativa (Cedeño, 2023). Esta configuración resulta relevante porque transforma la inacción en una ficción jurídica de rechazo, con un propósito funcional, que era permitir que el administrado no quede atrapado en la ausencia de pronunciamiento y pueda

activar las vías de control jurisdiccional previo agotamiento de recursos administrativos.

Con la Constitución de 1967, el diseño institucional termina por desplazar definitivamente al Consejo de Estado hacia un modelo de juez especializado, mediante la consolidación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuya competencia se desarrolla en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1968 (Cedeño, 2023). En esta fase, el sistema conserva en lo sustancial la regla general de que el silencio produzca efectos negativos, reproduciendo casi sin variaciones el esquema de 1945; y, en paralelo, se registra un ajuste del término para resolver reclamaciones administrativas, que pasa de treinta a sesenta días (Ley Orgánica de Ministerio Público, 1967), manteniéndose el efecto de negación como consecuencia de la inactividad.

El giro decisivo ocurre con la Ley de Modernización del Estado de 1993, que invierte la regla tradicional y establece el silencio administrativo positivo como respuesta jurídica frente a la falta de pronunciamiento. Su artículo 28 dispuso que todo reclamo, solicitud o pedido debía resolverse en el término máximo de quince días, salvo que otra ley estableciera un término distinto, y que el incumplimiento de ese deber debía entenderse como aceptación de lo solicitado (Ley de Modernización del Estado, 1993). Además, esta reforma eliminó el carácter obligatorio del agotamiento de la vía administrativa antes de acudir al contencioso administrativo, fortaleciendo una relación menos cerrada y más garantista frente a la inactividad estatal.

Posteriormente, las reformas introducidas en el año 2000 mediante la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana consolidaron la operatividad del silencio positivo al incorporar requisitos como un certificado de vencimiento de término, que debía ser emitido por el funcionario bajo sanción; y, además, al vincular la formación, extinción y reforma de actos administrativos de la Función Ejecutiva al ERJAFE, habilitando que ese estatuto incida en los plazos de respuesta (Moreta, 2020).

En la actualidad, el régimen que regula el silencio administrativo se articula en el Código Orgánico Administrativo, en la Sección Segunda del Capítulo Cuarto, en particular, el artículo 207 señala:

“Artículo 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.

El acto administrativo presunto que resulte del silencio, será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.

No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios invalidadables, esto es, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este Código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud.” (COA, 2017)

En consecuencia, se mantienen los efectos positivos del silencio administrativo, y se establece el término de 30 días para resolver, prevé un proceso especial de ejecución ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y, además, amplía su alcance al reconocer que el silencio no depende exclusivamente de una solicitud del administrado, sino que también puede configurarse en procedimientos iniciados de oficio por la propia Administración.

1.2.3. Definición del silencio administrativo

Una vez efectuado el análisis correspondiente sobre la historia y origen de silencio administrativo, es necesario definir que esta figura. De esto modo, al revisar el Código Orgánico Administrativo, se puede constatar que este no ofrece una definición de lo que es el silencio administrativo, pero lo que si hace es reconocerla como una de las formas de terminar el procedimiento

administrativo¹. En consecuencia, al no existir definición expresa de esta figura en la normativa interna, para lograr arribar a una delimitación conceptual del silencio administrativo, será necesario recopilar algunas de las distintas acepciones que la doctrina tiene para ella.

De tal modo, para Clemente de Diego (1925), al remontarse al origen del término, señala que “silencio” proviene de *silentium* y este de *sileo*; y que, en el ámbito jurídico, se entiende como una desestimación tácita de una petición por el mero transcurso del tiempo, cuando la Administración no resuelve dentro del término correspondiente.

Por su parte, Penagos define de manera más directa esta figura y señala que el silencio administrativo es “la abstención de la administración de pronunciarse ante las peticiones de los administrados.” (1992, p. 174)

Otros autores ponen énfasis en su dimensión garantista. Así, Brewer (2019) concibe el silencio administrativo como un mecanismo orientado a proteger la situación jurídica de los administrados frente a la inactividad administrativa, al dotar a esa inacción de efectos jurídicos. Este enfoque desplaza el análisis desde la simple omisión hacia su función práctica, esto es, impedir que la Administración, por no resolver, mantenga indefinidamente en incertidumbre al ciudadano.

En esta misma línea, Valdivieso ha conceptualizado al silencio administrativo como un mecanismo para dar solución a la indefensión que provoca la falta de pronunciamiento de la administración pública. Este autor señala:

“El silencio administrativo es una técnica ideada para dar solución a la situación de desprotección o indefensión en que puede hallarse un administrado, cuando el órgano administrativo no resuelve expresamente la petición o pretensión por él deducida. En efecto, pasa sobre la Administración Pública de dictar resolución o de emitir el pertinente acto

¹ COA Artículo 201.- Terminación del procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo termina por: [...] 2. El silencio administrativo.

administrativo, resultaría ineficaz si no se arbitraran los medios idóneos para exigir su cumplimiento” (2011, p. 9)

De manera complementaria, Morocho define esta figura como “una ficción que la ley establece en beneficio del administrado, la misma que se considera estimada (silencio administrativo positivo) o negada (silencio administrativo negativo) lo solicitado derivado de la omisión de resolver” (2013, p. 58). Esta explicación es especialmente relevante porque coloca en el centro el elemento determinante, no es la “inactividad” por sí sola, sino la inactividad a la que la ley asigna un efecto específico.

Finalmente, Cordero (2009) entiende el silencio administrativo como una expresión presunta de la voluntad de la autoridad pública cuando actúa en ejercicio de potestades administrativas. En esa medida, sostiene que el silencio configura un acto administrativo, pues, ante la falta de un pronunciamiento expreso dentro del plazo previsto por la ley, su significado y efectos deben interpretarse conforme a lo que la normativa disponga.

A partir de estas aproximaciones, puede afirmarse que el silencio administrativo no se reduce a un mero retraso o desatención. En términos jurídicos, se configura cuando concurren, al menos, que la administración no haya dado una respuesta expresa en el plazo o término legalmente previsto; y, que la ley haya establecido expresamente el efecto –positivo o negativo– que debe producir dicho silencio (Moreta, 2020).

En consecuencia, el silencio administrativo puede definirse, para efectos de este trabajo, como la falta de pronunciamiento expreso de la Administración dentro del plazo o término legal para resolver, a la que el ordenamiento atribuye un efecto jurídico específico mediante la producción de un acto presunto. Dicho efecto puede ser favorable o desfavorable para el administrado, según el régimen aplicable y la naturaleza de lo solicitado.

Precisada esta delimitación, corresponde desarrollar la distinción entre silencio administrativo positivo y silencio administrativo negativo, diferenciación que resulta decisiva cuando el debate se traslada a los recursos en sede

administrativa, particularmente al recurso de apelación, que constituye el eje central de la presente investigación.

1.2.4. Silencio administrativo positivo

El silencio administrativo positivo constituye una figura jurídica que se activa cuando la Administración no emite una respuesta dentro del término previsto por la ley, generándose como consecuencia una presunción favorable respecto de lo solicitado por el administrado. En este sentido, Alvarado y Pérez (2021) sostienen que la falta de pronunciamiento oportuno produce un resultado estimatorio frente al requerimiento presentado, precisamente porque la inacción administrativa sustituye la decisión expresa por un acto presunto, susceptible de ejecución.

Esta institución responde, además, a una finalidad garantista. Cedeño (2023) explica que el silencio positivo se configura para evitar que la omisión de la Administración termine vulnerando el derecho de los ciudadanos a recibir una respuesta motivada y adecuada frente a sus peticiones. En efecto, cuando la autoridad no se pronuncia, no solo se incumple el deber de resolver, sino que se afecta directamente la posibilidad del administrado de ejercer y materializar su derecho constitucional de petición, de ahí la necesidad de un mecanismo que atribuya efectos jurídicos a la falta de decisión.

En el ordenamiento ecuatoriano, esta consecuencia favorable se encuentra prevista en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo, conforme al cual, ante la ausencia de una resolución motivada dentro del término aplicable, la petición se entiende aceptada una vez transcurrido el término legal correspondiente. Desde esta perspectiva, el silencio positivo inserta en una secuencia lógica, parte del ejercicio del derecho de petición, continúa con el derecho a obtener respuesta, se vincula con la obligación de la autoridad administrativa de resolver de forma oportuna y motivada, y culmina con las consecuencias jurídicas que produce la inactividad cuando no se resuelve en el término preceptivo (Bautista y Tapuy, 2023).

Sin embargo, estos mismos autores destacan que el silencio positivo puede abarcar diversos supuestos en los que la demora o el incumplimiento administrativo da lugar a un resultado favorable para el administrado.

Además, señalan que lo pretendido debe reunir condiciones mínimas de viabilidad jurídica, en tanto el acto presunto que se genera debe ser conforme a derecho, exigible y ejecutable, de manera que produzca efectos de forma inmediata (Bautista y Tapuy, 2023).

1.2.5. Silencio administrativo negativo

El silencio administrativo negativo se ha explicado, en su origen, como una técnica destinada a proteger la operatividad del sistema de control y justicia, más que como un mecanismo de sanción para el administrado. En esa línea, Cedeño (2023) sostiene que esta figura surge como una garantía del sistema de justicia ordinaria, y que su desarrollo tiene raíces en el derecho francés, donde se reguló inicialmente el silencio con efecto desestimatorio frente a la ausencia de respuesta, consolidándose durante un periodo como regla general, hasta que posteriormente se abrió paso al silencio positivo.

Desde una aproximación conceptual, Robalino (2022) describe el silencio negativo como el efecto que se produce cuando la Administración no se pronuncia dentro del término legal, generando una negativa tácita respecto de la petición inicial. Este resultado, en términos prácticos, coloca al administrado ante un escenario desfavorable, puesto que, a pesar de haber transcurrido el término o plazo legal para obtener una decisión motivada, la resolución no se emite y, aun así, el ordenamiento considera que la solicitud ha sido rechazada. En tal sentido, el administrado debe asumir que el vencimiento del plazo o término sin respuesta equivale a una decisión negativa presunta, lo que lo conduce a buscar tutela mediante la impugnación en sede jurisdiccional.

A su vez, Alvarado y Pérez (2021) destacan que el silencio negativo tiene principalmente efectos procesales, en la medida en que permite que el administrado no quede inmovilizado por la inacción administrativa y pueda activar el control judicial. Si bien en varios ordenamientos se cuestiona esta figura por la ausencia de motivación —ya que el rechazo presunto no expone fundamentos de hecho ni de derecho—, su utilidad radica en habilitar la vía contencioso administrativa para que un órgano jurisdiccional verifique la legalidad de la actuación administrativa presunta.

En el ámbito ecuatoriano actual, el silencio administrativo negativo se presenta, según Cedeño (2023), de forma excepcional en supuestos específicos previstos por el ordenamiento.

En el Ecuador, algunos de estos casos en donde la falta de respuesta por parte de la Administración implica silencio negativo, son, por ejemplo, la falta de resolución del recurso extraordinario de revisión en el término de 20 días o la petición de suspensión del acto administrativo en el término de 3 días, así como en determinadas actuaciones relacionadas con la Contraloría General del Estado. En estos casos, el silencio negativo opera como una regla puntual que produce un efecto desestimatorio, pero con la finalidad de habilitar el control posterior y encauzar el conflicto hacia las vías previstas por la ley.

Con lo expuesto, se advierte que tanto el silencio administrativo positivo como el negativo parten de una misma premisa, la inactividad de la Administración frente a la obligación de resolver dentro de un término, a la que el ordenamiento atribuye efectos jurídicos. Sin embargo, la intensidad del debate no se agota en la definición o en la clasificación del silencio, sino que se vuelve especialmente relevante cuando se traslada al ámbito de los medios de impugnación en sede administrativa.

En efecto, mientras en las solicitudes o peticiones el silencio suele justificarse como un mecanismo para evitar la indefensión y asegurar certeza, en los recursos administrativos —y particularmente en el recurso de apelación, que tiene un carácter revisor y se dirige al superior jerárquico— surge la pregunta central de esta investigación, si resulta jurídicamente procedente atribuir un efecto presunto a la falta de resolución, cuáles serían sus límites y bajo qué condiciones puede operar sin afectar principios como legalidad, motivación y tutela administrativa efectiva.

1.3. Derecho a recurrir

El derecho a recurrir constituye una garantía básica del debido proceso, se proyecta como un mecanismo de control frente a decisiones que afectan derechos. En esta línea, Rosales (2010) sostiene que el derecho de apelación es una facultad inherente a la persona, reconocida por la Constitución, los instrumentos internacionales y la legislación ordinaria, y desarrollada además

por la jurisprudencia nacional e internacional. En el ordenamiento ecuatoriano, esta garantía se encuentra expresamente prevista en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución de la República del Ecuador, que reconoce la posibilidad de recurrir el fallo o resolución en los procedimientos en los que se decida sobre derechos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que la garantía de doble instancia se expresa en la posibilidad de impugnar una decisión contenida en un fallo o resolución cuando una de las partes considera que dicha decisión afecta sus derechos. Así lo ha señalado en la Sentencia No. 1061-12-EP/19, al vincular el derecho a recurrir con la posibilidad de revisión por un órgano jerárquicamente superior, dentro de los límites y requisitos previstos por el ordenamiento. En consecuencia, el derecho a recurrir no opera de manera irrestricta, sino que se ejerce conforme a los parámetros constitucionales y a las condiciones de procedencia establecidas por la ley.

La función del recurso se relaciona con la corrección de errores y la prevención de afectaciones a derechos, pues permite que una autoridad superior examine nuevamente lo resuelto en la instancia previa. Esta revisión refuerza la seguridad jurídica, en tanto habilita la confirmación o modificación de la decisión inicial, luego de valorar nuevamente los fundamentos fácticos y jurídicos que la sustentan. De este modo, la posibilidad de revisión constituye una garantía institucional dirigida a reducir el margen de error y a evitar que omisiones o defectos en la decisión inicial se traduzcan en vulneraciones de derechos (Bautista y Tapuy, 2023).

En materia administrativa, el derecho a recurrir se expresa mediante los mecanismos de impugnación previstos en el Código Orgánico Administrativo, los cuales permiten cuestionar actos o resoluciones administrativas dentro de la propia Administración, antes de activar el control judicial, según el régimen aplicable. La impugnación administrativa cumple así una finalidad de tutela de derechos subjetivos e intereses legítimos, en la medida en que permite al administrado reaccionar frente a decisiones presuntamente ilegales, ilegítimas o dictadas con vicios del debido proceso.

Ahora bien, la discusión sobre la impugnación en sede judicial exige considerar que el acto administrativo se encuentra tradicionalmente revestido por presunciones como la legitimidad y la ejecutoriedad, lo que explica que el ordenamiento busque asegurar su eficacia inmediata mientras no sea dejado sin efecto por los mecanismos previstos (Bautista y Tapuy, 2023).

En cuanto al acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa, el término para presentar la demanda contenciosa es de noventa días, conforme al artículo 306 del Código Orgánico General de Procesos, contados desde el día siguiente a la notificación del acto administrativo impugnado, —en el caso acción subjetiva o de plena jurisdicción —regla que delimita temporalmente el ejercicio del control judicial.

Finalmente, conviene precisar que en el procedimiento administrativo se consideran interesados no solo a quienes lo promueven, sino también a quienes, sin haberlo iniciado, puedan ver comprometidos sus derechos o intereses por la decisión que se adopte. En tal caso, el ordenamiento les habilita a intervenir y, de ser pertinente, impugnar por las vías administrativas o jurisdiccionales aplicables, mientras la decisión no se encuentre firme.

1.4. Recurso de apelación en sede administrativa

El recurso de apelación constituye un medio ordinario de impugnación en sede administrativa que permite al administrado solicitar a la propia Administración la revisión de una actuación o decisión que le ocasiona gravamen en sus derechos o intereses legítimos. Su finalidad se orienta a provocar un nuevo examen de la decisión impugnada, con el propósito de corregir eventuales errores de hecho o de derecho y, en su caso, depurar vicios que comprometan la validez del acto o del procedimiento que lo antecede. En esta línea, Moreta (2019) sostiene que el particular puede plantear de forma fundamentada su inconformidad con el acto administrativo, ya sea por los hechos o el derecho que lo sustentan, o alegando nulidades del propio acto y del procedimiento administrativo.

La apelación se justifica en tanto el acto administrativo constituye una declaración unilateral emanada de la Administración pública, apta para producir efectos jurídicos de alcance general o individual, lo cual explica que existan

mecanismos internos destinados a su revisión cuando esos efectos impactan la esfera jurídica del administrado (Llugin et al., 2022). En armonía con ello, Zambrano (2017) resalta que el recurso de apelación presupone el principio de doble conforme, en cuanto habilita la revisión de una resolución por una autoridad jerárquicamente superior o competente, con el fin de rectificar errores fácticos o normativos que generen gravamen a los derechos de los ciudadanos.

En cuanto a su oportunidad y trámite, el Código Orgánico Administrativo establece reglas claras. El artículo 224 dispone que el término para interponer el recurso de apelación es de diez días contados desde la notificación del acto administrativo objeto de impugnación. El artículo 226 prevé que, en el recurso de apelación, el administrado puede además alegar la nulidad del procedimiento o la nulidad del acto administrativo, lo que refuerza su función depuradora. A su vez, el artículo 230 fija el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del recurso, que es de un mes contado desde la fecha de interposición, y determina el contenido posible de la decisión cuando se pronuncia sobre el fondo, admitiendo total o parcialmente o desestimando las pretensiones formuladas en la apelación; adicionalmente, establece la inadmisión cuando no se cumplan los requisitos exigidos para su interposición.

En este punto surge la problemática central de la presente investigación. Dado que el COA impone un plazo máximo para resolver y notificar la apelación, la inactividad administrativa en esta fase no constituye únicamente una demora, sino un supuesto que plantea consecuencias jurídicas relevantes, especialmente si se considera que la apelación busca una revisión motivada del acto impugnado. Por ello, resulta imprescindible determinar si la ausencia de decisión dentro del término legal puede generar efectos en términos de silencio administrativo y, en particular, si es jurídicamente procedente atribuir un efecto presunto a la falta de resolución de la apelación en sede administrativa.

CAPÍTULO II

El marco teórico desarrollado permite advertir que el silencio administrativo, en el COA, se encuentra diseñado primordialmente como consecuencia jurídica de la inactividad estatal frente a reclamos, solicitudes o pedidos, atribuyéndole por regla general un efecto positivo, a diferencia de lo que sucede con los recursos que no contiene una regla equivalente. Esta configuración se vincula con la garantía constitucional del derecho de petición, que no se satisface con la sola presentación del requerimiento, sino con el deber correlativo de la Administración de emitir una respuesta oportuna y motivada.

No obstante, un punto crítico aparece cuando la inactividad no recae sobre una petición inicial, sino sobre un medio impugnatorio, en particular el recurso de apelación, tomando en consideración que el propio ordenamiento jurídico prevé efectos de silencio administrativo negativo ante la falta de respuesta del recurso extraordinario de revisión. En este escenario confluyen dos garantías distintas. Por un lado, el derecho de petición. Por otro, el derecho a recurrir, como componente del debido proceso, que habilita la revisión de una decisión que incide en derechos. La apelación, por su naturaleza revisora, exige un pronunciamiento que confirme, modifique o deje sin efecto lo impugnado con motivación suficiente.

En consecuencia, el problema jurídico que se plantea es determinar si el silencio administrativo previsto en el artículo 207 del COA, concebido para reclamos, solicitudes o pedidos, puede extenderse a los recursos administrativos y, específicamente, a la apelación regulada en los artículos 224 y siguientes.

2.1. Diferencia entre el derecho a recurrir y derecho de petición.

La delimitación del problema exige partir de una constatación relevante para el sistema ecuatoriano. En entrevista, Santiago Jaramillo, (como se citó en Moreta, 2020) sostuvo que el constituyente optó por diferenciar el derecho de petición reconocido en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución, del derecho a recurrir, lo que evidencia que se trata de garantías de distinta naturaleza y finalidad. Desde esa premisa, su criterio es que el COA no diseñó el silencio administrativo para operar frente a recursos, sino para supuestos vinculados a solicitudes y peticiones en sentido propio.

El tratadista Manuel Diez (1976) sostiene que, para precisar la naturaleza jurídica del derecho de petición, resulta imprescindible diferenciarlo del derecho a recurrir. En esa línea, explica que no toda persona que está habilitada para formular peticiones ante la Administración necesariamente se encuentra legitimada para impugnar sus decisiones, puesto que el derecho de petición corresponde a cualquier persona natural o jurídica, mientras que el derecho a recurrir se reserva a quienes ostentan la condición de interesados y titulares de un derecho subjetivo (Diez, 1976).

Desde esta distinción, el derecho de petición se comprende como un mecanismo general de interacción con la Administración pública, mediante el cual los ciudadanos pueden activar el deber estatal de atender y resolver de manera oportuna, dentro de los límites establecidos por el ordenamiento. Así, su eficacia se asocia a la obligación administrativa de pronunciarse con prontitud, siempre que lo solicitado no se encuentre prohibido por la ley y cumpla los requisitos formales exigidos para su tramitación (Diez, 1976).

Esta lectura resulta coherente con el enfoque de la presente investigación, pues ubica el silencio administrativo en su función original de atribuir consecuencias a la inactividad frente a peticiones, sin trasladarlo automáticamente al ámbito impugnatorio.

Es cierto que puede invocarse la redacción del artículo 136 del COA, que alude conjuntamente a solicitudes, reclamos y recursos, como argumento para sostener una equiparación terminológica. Sin embargo, esa mención no sustituye el elemento decisivo para que exista silencio con efectos jurídicos, que es la atribución normativa expresa de consecuencias por la falta de pronunciamiento.

Es tal la diferencia entre estos dos derechos, que el propio Código Orgánico Administrativo atribuye efectos diferentes a la falta de pronunciamiento o resolución de cada uno, toda vez que la regla general de silencio positivo se contempla para los reclamos, solicitudes y peticiones, de conformidad con el artículo 207 del COA, y la excepción de silencio negativo —entre otros casos— se aplica la falta de resolución del recurso extraordinario de revisión.

En consecuencia, el mismo ordenamiento jurídico reconoce efectos jurídicos diferentes ante la falta de repuestas de solicitudes, peticiones y reclamos, y ante la falta de resolución de un recurso —el extraordinario de revisión—, no obstante, la norma no prevé consecuencias ante la falta de respuesta de la Administración cuando se trata del recurso de apelación.

2.2. El silencio administrativo y el recurso de apelación: improcedencia de la figura.

Tal como se ha advertido, el derecho de petición y el derecho a recurrir responden a garantías de naturaleza y finalidad distintas. En consecuencia, la procedencia del silencio administrativo en sede recursiva no puede presumirse ni construirse por interpretación extensiva, sino que exige previsión legal expresa. Si bien el COA contempla supuestos puntuales en los que la inactividad produce efectos en determinados recursos, como ocurre de manera excepcional en el recurso extraordinario de revisión, ello no habilita a trasladar ese régimen al recurso de apelación.

Por tanto, ante la falta de una disposición que atribuya consecuencias presuntas al incumplimiento del plazo para resolver la apelación, no es jurídicamente sostenible afirmar que su falta de contestación genere silencio administrativo, ni en sentido positivo ni negativo.

Este razonamiento encuentra respaldo en el derecho comparado. En Francia, la distinción entre petición y recurso administrativo ha sido afirmada desde una perspectiva procesal, precisamente para evitar confusiones en el cómputo de efectos y plazos. En el fallo No. 101719 del 29 de marzo de 1991 Consejo de Estado Francés, diferenció ambas figuras, destacando que el recurso no se asimila a la petición y que, por ello, determinadas formalidades previstas para peticiones no condicionan el régimen de efectos cuando se trata de impugnaciones. La relevancia de este antecedente no radica en su solución concreta, sino en el criterio de fondo. Los recursos administrativos tienen un tratamiento propio, distinto al de la petición, lo que refuerza la idea de que no es correcto proyectar mecánicamente el régimen del silencio previsto para solicitudes al ámbito recursivo.

La comparación con la legislación Española resulta igualmente ilustrativa por una razón adicional. La normativa que sirvió de base técnica para la evolución de varios regímenes administrativos contemporáneos establecía expresamente un efecto desestimatorio para el silencio en impugnaciones. Esto evidencia una decisión legislativa clara. De este modo, se evidencia que, cuando el legislador busca que el silencio opere en recursos, lo define de manera directa, precisamente por la trascendencia que ello tiene en términos de tutela y cómputo de plazos. En el Ecuador, por el contrario, el COA fija el plazo máximo para resolver y notificar el recurso de apelación en un mes, pero no determina qué ocurre si ese plazo se incumple. La norma regula el deber de resolver, pero no incorpora una consecuencia presunta, ni positiva ni negativa, para el caso de inactividad en apelación (Moreta, 2020).

De esta ausencia de atribución legal de efectos se desprenden consecuencias prácticas relevantes. Si el ordenamiento no determina expresamente efectos ante el incumplimiento del plazo para resolver y notificar la apelación por parte de la Administración, no es posible sostener, en términos jurídicos, que la impugnación se tenga por aceptada ni por negada. En ese contexto, el administrado queda ante un escenario de incertidumbre y, frente a una inactividad prolongada o injustificada, puede verse compelido a activar la vía constitucional a través de la interposición de garantías jurisdiccionales orientadas a obtener un pronunciamiento expreso, especialmente cuando la omisión sea susceptible de comprometer el derecho a recurrir y la seguridad jurídica.

A su vez, la falta de una regla expresa sobre el efecto estimatorio o desestimatorio del silencio en apelación puede generar externalidades institucionales indeseables. En particular, podría incentivar la excesiva activación de la vía contencioso administrativa a través de la interposición de solicitudes de ejecución de un supuesto silencio derivado de la apelación, pese a que tal pretensión resulta improcedente por no tener sustento normativo expreso. Esta práctica podría impactar en la carga procesal de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y desviar recursos jurisdiccionales hacia controversias cuya raíz se encuentra, precisamente, en la falta de claridad

normativa sobre las consecuencias de la inactividad administrativa en sede recursiva.

En cualquiera de los casos, el problema de fondo subsiste. El ordenamiento jurídico ecuatoriano no ofrece una regla expresa que otorgue al incumplimiento del plazo de apelación el efecto acto presunto.

Este vacío normativo explica por qué, en otros sistemas jurídicos como los de España, Colombia² o Chile³, se ha optado por regular expresamente el silencio en materia impugnatoria, usualmente en sentido desestimatorio, para evitar incertidumbre en la tutela. En el Ecuador, en cambio, la ausencia de una previsión similar impide sostener, con base en una interpretación extensiva, que la inactividad en apelación produce efectos de silencio.

En términos de legalidad, atribuir por interpretación un sentido positivo o negativo a la falta de resolución del recurso de apelación implicaría suplir una consecuencia que el legislador no ha establecido. Por ello, la discusión central de esta tesis se orienta a determinar la improcedencia del silencio administrativo del artículo 207 del COA frente al recurso de apelación, y a precisar las consecuencias jurídicas y alternativas de tutela que actualmente quedan disponibles para el administrado ante la falta de resolución oportuna.

A pesar de lo expuesto, en doctrina existen autores que sostienen una interpretación amplia del silencio administrativo positivo y afirman que su efecto estimatorio puede extenderse también a los recursos, en tanto actuaciones promovidas por el administrado. Así, Pérez (1997) considera que el silencio positivo implicaría la aceptación de peticiones, solicitudes e incluso recursos, generando un derecho autónomo y habilitando su ejecución.

No obstante, esa postura no resulta compatible con el régimen ecuatoriano del COA. El silencio administrativo produce efectos únicamente cuando la ley los atribuye de forma expresa al supuesto correspondiente, y el

² Véase el 86 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia.

³ Véase el artículo 65 de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos de Chile.

COA no prevé una consecuencia presunta para la falta de resolución del recurso de apelación, como si lo hace en el caso del recurso extraordinario de revisión.

Además, es menester señalar que el recurso de apelación tiene naturaleza de revisión y exige un pronunciamiento motivado que confirme, modifique o deje sin efecto lo impugnado, por lo que extenderle por interpretación un efecto estimatorio desnaturaliza el recurso y vulnera el principio de legalidad. En consecuencia, si tuviese que aplicar efecto de silencio a la falta de respuesta del recurso de apelación, este únicamente podría ser negativo o desestimatorio.

2.3. Excepción a la regla, único caso de procedencia del silencio administrativo en el recurso de apelación

Como regla general, el COA no atribuye efectos de silencio administrativo a la falta de resolución del recurso de apelación. No obstante, existe un supuesto puntual en el que el propio Código sí proyecta una consecuencia presunta dentro del trámite de la apelación. Se trata del segundo inciso del artículo 209, que contempla el escenario en el cual la apelación se interpone contra una decisión favorable que surgió previamente por estimación del silencio administrativo en una solicitud de autorización administrativa. En ese caso, si vencido el plazo para resolver la apelación la Administración no emite resolución expresa, la norma dispone que el recurso se entenderá aprobado.

Este supuesto es singular porque no configura un silencio en apelación derivado del incumplimiento general del deber de resolver recursos, sino una regla específica vinculada a un acto presunto previo generado por silencio positivo en un procedimiento iniciado a petición del interesado. En otras palabras, el legislador no regula un silencio “propio” de la apelación, sino un efecto excepcional que opera cuando la apelación recae sobre una estimación por silencio administrativo ya producida (Moreta, 2020).

Del mismo modo, Moreta (2020) señala que la particularidad del diseño ecuatoriano se aprecia con claridad al contrastarlo con formulaciones comparadas. En ordenamientos donde la lógica fue estructurada para evitar que la Administración bloquee la tutela mediante inacción, se prevé que el silencio en impugnaciones tenga un sentido desestimatorio, precisamente para permitir

al administrado continuar con la vía de control sin quedar atrapado en una cadena de omisiones.

En cambio, la redacción del artículo 209 del COA vincula la concesión favorable del recurso a un caso en el que el acto presunto inicial fue estimatorio, lo que genera un efecto difícil de armonizar con la finalidad garantista tradicional del silencio. En términos prácticos, el mecanismo termina operando como una consecuencia que puede favorecer a quien impugna una autorización obtenida por silencio, incluso cuando la Administración vuelve a omitir pronunciamiento en la fase recursiva, generando un resultado que no responde a la lógica de proteger al administrado frente a la inactividad, sino que puede consolidar efectos derivados de una doble falta de resolución.

III. CONCLUSIONES

El derecho de petición y el derecho a recurrir son garantías distintas en su titularidad, finalidad y forma de tutela. El primero corresponde a toda persona y se satisface cuando la Administración atiende y responde de manera oportuna y motivada, aun si la decisión es negativa. El segundo se activa en favor de los interesados para obtener la revisión de una decisión administrativa que incide en derechos o intereses legítimos, lo que exige un pronunciamiento revisor motivado que confirme, modifique o deje sin efecto lo impugnado.

El silencio administrativo en el COA opera como una técnica de estricta legalidad. Solo existe silencio con efectos jurídicos cuando la ley atribuye expresamente a la inactividad administrativa una consecuencia presunta. Por ello, el artículo 207 del COA regula el silencio respecto de reclamos, solicitudes o pedidos y, por regla general, le asigna un efecto positivo bajo requisitos y límites que condicionan la validez y ejecutabilidad del acto presunto.

En el recurso de apelación, aunque el COA establece su trámite y fija un plazo máximo para resolver y notificar, no define una consecuencia por el incumplimiento de ese plazo. La falta de resolución oportuna no se transforma en acto presunto estimatorio ni en negativa presunta, porque el legislador no lo dispuso. Extender el silencio del artículo 207 a la apelación mediante interpretación amplia vulnera el principio de legalidad y afecta la seguridad jurídica, además de desnaturalizar la apelación, que requiere motivación como condición mínima de control y revisión.

La existencia de un único supuesto excepcional confirma esta regla. El artículo 209, en su segundo inciso, asigna un efecto presunto específico para un caso puntual de apelación vinculado a una estimación previa por silencio en procedimientos de autorización. Fuera de esa hipótesis, el silencio administrativo no procede frente al recurso de apelación. La omisión administrativa en esa fase constituye un incumplimiento del deber de resolver y puede comprometer la efectividad del derecho a recurrir, pero no autoriza a construir, sin norma expresa, efectos positivos o negativos propios del silencio administrativo.

IV. RECOMENDACIONES

Para asegurar seguridad jurídica y coherencia en la fase impugnatoria, resulta necesaria una reforma expresa del Código Orgánico Administrativo. Actualmente, el COA fija el deber de resolver y notificar la apelación en el plazo de un mes, pero no prevé consecuencia jurídica frente a su incumplimiento. Esta ausencia mantiene al administrado en incertidumbre respecto del resultado del recurso y debilita la efectividad del derecho a recurrir, al no existir una regla clara que cierre el procedimiento cuando la Administración guarda silencio.

En ese marco, la propuesta se orienta a incorporar una previsión expresa dentro del propio artículo 230 del COA, sin equiparar la apelación a una petición ordinaria ni extender por interpretación el régimen del artículo 207. La reforma pretende dotar a la apelación de una regla específica, acorde con su naturaleza revisora y con el principio de legalidad, estableciendo que el vencimiento del plazo sin resolución y notificación configure silencio administrativo negativo, entendido como desestimación presunta del recurso, sin perjuicio del deber de motivar cuando exista pronunciamiento expreso.

Se recomienda al legislador que, en un futuro proyecto de reforma al Código Orgánico Administrativo, se incorpore una modificación al artículo 230 en los siguientes términos:

“Artículo 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.

Vencido el plazo previsto en el inciso anterior sin que se haya notificado resolución expresa, se entenderá desestimado el recurso de apelación por silencio administrativo negativo.

Cuando la resolución del recurso se refiera 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.”

REFERENCIAS

- Alvarado, J. y Pérez, M. (2021). Ejecución del acto presunto por silencio administrativo según la legislación y la jurisprudencia Ecuatoriana. *Sociedad & Tecnología*, 4 (S1), p. 13-28.
- Brewer, A. (2019). *La inactividad administrativa y el silencio de la administración. Efectos y control*. 1ra edición. Ediciones Olejnik.
- Cedeño, M. (2023). La ejecución del silencio administrativo y el debido proceso en Ecuador. *7(2)*, p. 1516–1537.
- Clemente, F. (1925) *El silencio administrativo*. Editorial Reus. p. 74.
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia.
- Código Orgánico Administrativo (COA). Registro Oficial 31 del 7 de julio de 2017.
- Conseil D'Etat. (2014). *L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation*, *La documentation française*, p. 10.
- Consejo de Estado Francés, Caso "Laboratoire L. Lafon", Fallo No. 101719 29 de marzo de 1991.
- Constitución de la República del Ecuador (CRE). Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008
- Constitución Política de la República del Ecuador de 1945
- Constitución Política de la República del Ecuador de 1946
- Constitución Política de la República del Ecuador de 1967
- Cordero, P. (2009). *El Silencio Administrativo*. Editorial El Conejo.
- Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1061-12-EP/19 del 4 de septiembre de 2019.
- Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 141-14-EP/20 del 22 de julio de 2020

- Diez, M. (1976). Derecho Administrativo (Vol. 2). Ediciones Plus Ultra.
- Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos de Chile.
- Ley de Modernización del Estado. Registro Oficial 349 del 31 de diciembre de 1993.
- Ley Orgánica del Ministerio Público, 196
- Lluguin, A., Baldeón, A., Vásquez, D., y Villagómez, F. (2022). Nulidad del acto administrativo en actos imposibles de ejecución en Ecuador. In Gestión del Conocimiento. Perspectiva Multidisciplinaria. Vol. 42.
- Moreta, A. (2019). Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA. Ediciones Continente.
- Moreta, A. (2020). El Silencio Administrativo en el COA. Ediciones Legalité
- Morocho, L. (2013). Medios de prueba necesarios para reproducirlos efectivamente en la aplicación del silencio administrativo positivo en la legislación ecuatoriana. Tesis de grado, Universidad Nacional de Loja, p. 58.
- Penagos, G. (1992). El Acto Administrativo. Editorial Librería Profesional, 5ta. Edición, p. 174.
- Pérez, M. (1997). El Silencio Administrativo - El Control Judicial de la Inactividad Administrativa. 2da edición, editorial COLEX.
- Robalino, S. (2022). Ejecutabilidad del silencio administrativo en el Ecuador y su incidencia en el administrado [Tesis]. Universidad Nacional de Chimborazo.
- Ruiz, J. (2020). El derecho de petición y el silencio administrativo. 54(I), 79–92.
- Uchuay, M. (2020). El silencio administrativo como vulneración al derecho constitucional de petición. 3, p. 124–138.
- Valdivieso, P. (2011). El silencio administrativo. [Tesis]. Universidad Técnica Particular de Loja, p 9.

Villacís, F. (2019). El silencio administrativo y sus implicaciones en el Ecuador ¿Garantiza derechos? Revista Ruptura de La Asociación Escuela de Derecho PUCE, p. 135–162.

Zambrano R. (2017). Falta de aplicación del principio de doble conforme en la jurisdicción contencioso administrativa. USFQ Law Review, 4(1), 221–233. <https://doi.org/10.18272/lr.v4i1.991>



**Presidencia
de la República
del Ecuador**



**Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes**



SENESCYT

Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Nosotros, **Pérez Suárez, Luis Adrián**, con C.C: # **0954138582** y **Carrión Medina, Rebeca Mayte**, con C.C: # **0706875945**; autores del trabajo de titulación: **Procedencia del silencio administrativo en el recurso de apelación administrativa en Ecuador** previo a la obtención del título de **Abogado** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaramos 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.- Autorizamos 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, 19 de febrero 2026

AUTORES

f. _____
Pérez Suárez, Luis Adrián
C.C: # 0954138582

f. _____
Carrión Medina, Rebeca Mayte
C.C: # 0706875945



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT
Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TEMA Y SUBTEMA:	Procedencia del silencio administrativo en el recurso de apelación administrativa en Ecuador.		
AUTOR(ES)	Pérez Suárez, Luis Adrián Carrión Medina, Rebeca Mayte		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Dr. Elizalde Jalil, Marco Antonio		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Carrera de Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogado		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	19 de febrero de 2026	No. DE PÁGINAS:	29
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Procesal.		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Silencio administrativo; recurso de apelación; derecho de petición; derecho a recurrir; Código Orgánico Administrativo; debido proceso; seguridad jurídica.		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):	<p>La inactividad de la Administración frente al deber de resolver y notificar decisiones incide directamente en la seguridad jurídica del administrado. Para enfrentar esa omisión, el ordenamiento ecuatoriano reconoce el silencio administrativo como técnica legal que atribuye consecuencias a la falta de pronunciamiento, principalmente en el ámbito del derecho de petición. El Código Orgánico Administrativo establece, por regla general, un silencio de efecto positivo respecto de reclamos, solicitudes o pedidos. Sin embargo, la discusión se torna distinta cuando el incumplimiento de plazos ocurre en la fase impugnatoria, específicamente en el recurso de apelación, donde se activa el derecho a recurrir como componente del debido proceso y se exige un pronunciamiento revisor motivado. Desde el principio de legalidad, el silencio administrativo solo puede operar si la ley atribuye efectos expresos a la omisión. En este sentido, aunque el artículo 230 del COA fija el plazo máximo para resolver y notificar la apelación, no determina qué sucede si ese plazo se incumple, lo que impide extender por interpretación el régimen del artículo 207 a los recursos. Se examina el artículo 209 del COA como excepción puntual que proyecta un efecto presunto en apelación. Finalmente, se propone reformar el artículo 230 incorporando expresamente que la falta de resolución y notificación dentro del plazo legal configure silencio administrativo negativo, a fin de reducir incertidumbre y fortalecer la tutela del derecho a recurrir.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593992337019; +593 958756476	E-mail: luis.perez07@cu.ucsg.edu.ec ; rebeca.carrion@cu.ucsg.edu.ec .	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Reynoso Gaute, Maritza Ginette		
	Teléfono: +593-4-3804600		
	E-mail: maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			