



Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), julio-agosto 2026,
Volumen 10, Número 4.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i4

NATURALEZA Y EFECTOS JURÍDICOS DE LA FALTA DE RESOLUCIÓN EN EL RECURSO DE APELACIÓN

**NATURE AND LEGAL EFFECTS OF THE LACK OF
RESOLUTION IN THE ADMINISTRATIVE APPEAL**

Alejandra Carrión Figueroa

Universidad Nacional de Loja

Paz Piedad Rengel Maldonado

Universidad Nacional de Loja

Naturaleza y efectos jurídicos de la falta de resolución en el Recurso de Apelación

Esp. Alejandra Carrión Figueroa¹

alecarrionfigueroa@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-2523-8060>

Universidad Nacional de Loja

Ecuador

Dra. Paz Piedad Rengel Maldonado

piedad.rengel@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-0101-6672>

Universidad Nacional de Loja

Ecuador

RESUMEN

Esta investigación analiza si la falta de resolución de un recurso de apelación dentro de los términos legales configura la operatividad del silencio administrativo positivo o si constituye meramente una negativa tácita que habilita la vía judicial, con el fin de proponer una reforma orientada a salvaguardar la seguridad jurídica del administrado. Para su consecución, se implementaron estrategias metodológicas de enfoque mixto y cualitativo que combinaron los métodos jurídico-analítico, doctrinal, hermenéutico, descriptivo e inductivo-normativo, aplicados al análisis del Código Orgánico Administrativo (COA), doctrina especializada y jurisprudencia relevante. Los principales resultados demuestran la existencia de una grave insuficiencia técnica y un vacío normativo en el artículo 230 del COA, el cual omite los efectos sustantivos de la inacción en la fase recursiva, generando una colisión con la regla general del silencio positivo del artículo 207 del mismo cuerpo legal. Se constató que esta omisión actúa como un incentivo adverso para la morosidad institucional, trasladando indebidamente la carga temporal y económica al ciudadano y satura de forma evitable al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Se concluye la viabilidad de configurar el silencio positivo en la apelación como una sanción legal necesaria contra la desidia burocrática.

Palabras clave: silencio administrativo; recurso de apelación; Código Orgánico Administrativo; acto presunto; seguridad jurídica.

¹ Autor principal

Correspondencia: alecarrionfigueroa@gmail.com

Nature and Legal Effects of the Lack of Resolution in the Administrative Appeal

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze whether the lack of resolution of an appeal within the legal terms configures the operability of positive administrative silence or if it merely constitutes a tacit negative that enables the judicial route, in order to propose a reform aimed at safeguarding the legal certainty of the citizen. To achieve this, mixed and qualitative methodological strategies were implemented, combining legal-analytical, doctrinal, hermeneutical, descriptive, and inductive-normative methods applied to the analysis of the Organic Administrative Code (COA), specialized doctrine, and relevant jurisprudence. The main results demonstrate the existence of a serious technical insufficiency and a regulatory vacuum in Article 230 of the COA, which omits the substantive effects of inaction in the recourse phase, generating a collision with the general rule of positive silence in Article 207. It was found that this omission acts as an adverse incentive for institutional delays, improperly transfers the temporal and financial burden to the citizen, and avoidably saturates the District Tribunal of Administrative Litigation. The study concludes the feasibility of configuring positive silence in appeals as a necessary legal sanction against bureaucratic neglect.

Keywords: administrative silence; administrative appeal; Organic Administrative Code; presumed act; legal certainty.

*Artículo recibido 20 mayo 2026
Aceptado para publicación: 20 junio 2026*



INTRODUCCIÓN

La relación jurídico-administrativa entre el Estado y los ciudadanos exige el respeto mutuo a las prerrogativas procesales y el cumplimiento de los deberes formales. En este contexto, el recurso de apelación constituye el mecanismo ordinario por excelencia para que los administrados impugnen las actuaciones que lesionen sus derechos, permitiendo al superior jerárquico revisar integralmente la decisión. Sin embargo, la efectividad de esta garantía se desvanece ante la inactividad de la Administración Pública, la cual evade con frecuencia su obligación ineludible de resolver dentro de los plazos perentorios exigidos por la ley. Ante esta realidad, surge la necesidad de estudiar la naturaleza y efectos de la falta de resolución en la etapa recursiva, un vacío técnico que pone a prueba los límites del poder estatal frente a las garantías ciudadanas en el Derecho Administrativo ecuatoriano.

El problema central de esta investigación radica en la insuficiencia técnica y el vacío normativo que presenta el Código Orgánico Administrativo (COA) en su artículo 230. Si bien la norma prescribe que el órgano competente dispone del plazo de un mes para resolver y notificar la apelación, omite señalar de forma expresa las consecuencias sustantivas de su inacción, generando una antinomia implícita con el artículo 207 del mismo cuerpo legal, el cual establece el silencio positivo como regla general para solicitudes iniciales. Al carecer de consecuencias gravosas inmediatas, las entidades públicas recurren a la inercia como una herramienta para dilatar el reconocimiento de derechos, trasladando injustamente la carga temporal y los altos costos procesales de iniciar litigios contencioso-administrativos al ciudadano, lo que genera una alarmante saturación de la carga procesal del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

Doctrinariamente el Derecho Administrativo Garantista moderno de Roberto Dromi y la Teoría del Acto Administrativo Presunto, defiende que el silencio positivo constituye una técnica de sanción legal indispensable contra la mora estatal, pues el riesgo de la ineficiencia burocrática debe ser asumido por el Estado para proteger la seguridad jurídica (Art. 82 CRE) y el derecho a recibir respuestas oportunas y motivadas (Art. 66, num. 23 CRE). La evolución normativa del ERJAFE hacia el Código Orgánico Administrativo (COA) ha generado un desplazamiento de gran parte del articulado anterior. Esta coexistencia parcial, limitada a disposiciones que no han sido expresamente derogadas, ha derivado en una regresión en la tutela administrativa, al menoscabar la eficacia revisora de la segunda instancia.



Objetivo General

- Examinar la evolución jurídica del silencio administrativo en la fase recursiva mediante un análisis comparativo entre el ERJAFE y el Código Orgánico Administrativo, a fin de identificar el retroceso de derechos y la omisión de efectos que generan la actual incertidumbre en el recurso de apelación.

Objetivos Específicos.

- Determinar la contradicción jerárquica y técnica entre la regla general del silencio administrativo positivo (Art. 207 COA) y la omisión de efectos sustantivos en la fase recursiva (Art. 230 COA).
- Analizar si la falta de resolución de un recurso de apelación dentro de los términos legales configura la operatividad del silencio administrativo positivo, o si dicha omisión administrativa constituye meramente una negativa tácita que habilita la vía judicial sin que se produzca la aceptación del derecho pretendido.
- Argumentar la viabilidad jurídica de interpretar el silencio en apelación como una aceptación tácita en beneficio del administrado.

2. MARCO TEORICO

Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, el Código Orgánico Administrativo (COA) contempla el silencio administrativo positivo ante la falta de respuesta a peticiones. El presente artículo examina la problemática de la negativa tácita en el recurso de apelación dentro del marco del Código Orgánico Administrativo (COA). Si bien el artículo 207 del COA prescribe con carácter general el silencio administrativo positivo, la normativa restringe su alcance en la fase de impugnación. Se observa que, aunque el órgano competente dispone de un mes para resolver la apelación, la ley omite señalar los efectos de su inacción.

Conceptualización

Acto administrativo: El artículo 98 del Código Orgánico Administrativo, lo define así: Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su

cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.

Silencio Administrativo: Andrés Moreta lo define como el efecto jurídico de la voluntad de la administración pública que la ley prescribe ante su inacción frente a un ejercicio del derecho de petición.

Silencio Administrativo Positivo: Cevallos (2018), en su estudio titulado “El silencio administrativo positivo en la legislación ecuatoriana” para la revista Eumednet, sostiene que el silencio administrativo surgió como una prerrogativa del administrado ante la inactividad de los poderes públicos. Concluye que la ausencia de respuesta estatal frente a las solicitudes o reclamos ciudadanos constituye una ficción jurídica que puede generar tanto efectos estimatorios (positivos) como desestimatorios (negativos).

Silencio Administrativo Negativo: Según Villalba (2017), el silencio administrativo negativo no constituye un acto administrativo en sentido estricto, sino que se define como una ficción legal. Este mecanismo está diseñado para facultar al administrado a interponer los recursos administrativos o judiciales necesarios ante la falta de respuesta institucional.

Las consecuencias del silencio administrativo negativo se manifiestan en tres dimensiones críticas: sitúan al administrado en una condición de subordinación frente al poder estatal, transgreden el principio de seguridad jurídica al mantener la incertidumbre sobre la petición y, finalmente, actúan como un habilitante procesal que permite al ciudadano acudir a la vía contencioso-administrativa.

Acto presunto: Andrés Moreta cita a José Moreno (2006), quien manifiesta que un acto administrativo presunto no se manifiesta porque en realidad, no ha sido adoptado, pero la ley estima, que ha de entenderse a todos los efectos que existe, de determinado contenido, son los actos que se obtienen por el silencio o inactividad de la administración

Recurso de apelación: Andrés Moreta cita a Álvaro Mejía (2011), quien señala que la esencia del recurso de apelación constituye una segunda instancia, pues en ella se revisará nuevamente todos los hechos y el derecho, aunque los interesados pueden limitarlo a ciertos puntos sobre los cuales expresan su disconformidad.

Debido proceso: Es un principio jurídico fundamental y un derecho humano que garantiza que toda persona sea juzgada con justicia, respetando un conjunto de reglas, etapas y garantías mínimas establecidas previamente por la ley. Es el derecho de cualquier ciudadano a que, antes de ser sancionado

o privado de sus derechos (ya sea en el ámbito judicial o administrativo), el Estado siga un procedimiento correcto y transparente.

Derecho de recurrir: El derecho a recurrir es una garantía procesal fundamental que permite a las personas impugnar una resolución o fallo ante una instancia superior, con el fin de que esta sea revisada, corregida o anulada. Es la herramienta principal para combatir el error humano o la arbitrariedad en las decisiones de las autoridades.

Se basa en el debido proceso. La Constitución del Ecuador (2008), en su Art. 76, numeral 7, literal m, lo establece como el derecho a "recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos". Esto implica que el Estado no puede cerrar la vía de impugnación si hay un derecho en juego. Al configurarse la negativa tácita, el derecho a recurrir se traslada a la vía judicial (Contencioso Administrativo), permitiendo que un juez revise la inacción de la autoridad.

Marco Normativo

Constitución de la República del Ecuador (CRE)

- Art. 66 numeral 23: Establece el derecho de petición y el derecho a recibir atención o respuestas motivadas
- Art. 82: Establece el derecho a la seguridad jurídica fundamentado en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas.
- Art 76 literal l: Determina que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y explicar la pertinencia de su aplicación.

Código Orgánico Administrativo (COA):

- Art. 207: Establece el silencio administrativo positivo para reclamos, solicitudes o pedidos no resueltos en 30 días.
- Art. 209: Establece que, por regla general, la falta de resolución de un recurso de apelación una vez transcurrido el plazo determinado sin que las administraciones públicas hayan dictado y notificado la resolución expresa, se entiende aprobada la solicitud de la persona interesada
- Art. 210: Determina que los efectos del silencio administrativo positivo se activan automáticamente al día siguiente de vencido el plazo legal para la notificación de la resolución.

Esta figura jurídica materializa los principios constitucionales de petición y respuesta oportuna, transformando la inacción estatal en una decisión estimatoria.

- Art. 230: Establece que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del recurso de apelación es de un mes contado desde la fecha de interposición.

Marco Doctrinario

En el estudio del presente tema de investigación se plantea el siguiente marco doctrinario, el cual se fundamenta en el derecho de petición, debido proceso, derecho de recurrir, derecho de motivación para lo cual me basaré en los criterios de los siguientes autores.

El derecho de petición se erige como una garantía fundamental en el Ecuador, consagrado en el artículo 66, numeral 23 de la Constitución. Según Ruiz (2020), este derecho no es solo una facultad formal, sino un instrumento esencial para la participación democrática que permite a la ciudadanía incidir en la esfera pública y supervisar el ejercicio del poder. A través de este mecanismo, los administrados pueden dirigir solicitudes a las autoridades para obtener información, acceder a servicios públicos o exigir la tutela de sus derechos.

En definitiva, el derecho de petición es el pilar de la relación entre el Estado y el ciudadano. Según Villamil (2020), el Estado debe vigilar que sus instituciones no obstaculicen el acceso a la información ni la transparencia. Como herramienta administrativa, su cumplimiento efectivo es indispensable para garantizar una gestión pública eficiente, responsable y respetuosa de la dignidad humana.

Farid Villacís de la Cueva, en el año 2019, en su artículo publicado en la revista Ruptura de la Asociación Escuela de Derecho PUCE, titulado: “El silencio administrativo y sus implicaciones en el Ecuador ¿Garantiza derechos?”, señala que, “la inexistencia de respuesta por parte de la administración pública cuando acude el ciudadano a ejercer el derecho de petición no solo acarrea la vulneración al derecho mismo de petición, además se vulneraría el derecho al debido proceso”(Villacís de la Cueva, 2019, p155).

Desde la doctrina, el silencio administrativo es definido como una ficción legal. Alcívar (2019) sostiene que no se trata de un pronunciamiento real, sino de una presunción ante la inacción fehaciente de la autoridad. Esta figura transforma la omisión estatal en un "acto administrativo presunto", el cual puede tener efectos positivos (estimatorios) o negativos (desestimatorios). En esencia, se "finge" que la

resolución ha sido dictada para evitar que el procedimiento quede en un limbo jurídico, permitiendo que el administrado pueda ejercer sus derechos o continuar con las etapas procesales correspondientes.

Alvarado; Juan (2021) describe que el silencio positivo es aquella figura legal la cual se configura ante la falta de una respuesta oportuna por parte de la administración pública en el término que establece la ley, lo que da como resultado que se obtenga una respuesta positiva sobre los requerimientos del administrado, debido a la falta de pronunciamiento por parte de la administración permitiendo así la ejecutabilidad del presunto acto administrativo.

Además, Cedeño (2023) determina que la figura legal del silencio positivo se creó con el objetivo de evitar la afectación del derecho que tienen los ciudadanos del Estado Ecuatoriano a obtener una respuesta motivada y asertiva a las peticiones que son realizadas ante la administración pública, lo cual se ha evidenciado en muchas ocasiones no cumplirse debido a la falta de pronunciamiento de la misma estaría afectando al administrado de ejecutar su derecho constitucional. Frente a la falta de una respuesta motivada mediante una resolución, al transcurrir 30 días de que ingresó en alguna institución pública, se entenderá como aceptada.

De acuerdo con Rosales (2010), el derecho de apelación constituye una prerrogativa esencial del ser humano. Esta facultad se halla consagrada en la norma suprema, en tratados internacionales y en la legislación ordinaria, elementos que han sido robustecidos por la jurisprudencia tanto nacional como internacional. En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador (2008) garantiza en su artículo 76, numeral 7, literal m, el derecho de recurrir. Esta norma permite a las personas impugnar fallos o resoluciones en cualquier proceso donde se dictamine sobre sus derechos.

Andrés Sebastián Moreta Neira en su libro titulado: “El Silencio Administrativo en el COA” advierte que existe una incoherencia técnica en el COA, pues mientras se establecen plazos perentorios para resolver la apelación, la norma no define qué ocurre si estos vencen. Este silencio del legislador anula la eficacia de la segunda instancia. Además determina que el silencio administrativo negativo o también denominado negativa tácita, “surgió como un remedio frente a la eterna inseguridad o desprotección de los administrados de no poder acudir al órgano jurisdiccional ante la ausencia de respuesta expresa de la Administración Pública.” (Moreta, 2020, p. 14).



Devis Echandía señala que la impugnación es el género y el recurso es la especie, entendiéndose por Recurso la petición formulada por una de las partes para que el mismo juez autoridad administrativa que profirió una providencia –acto o resolución administrativa– o un superior, la revise con el fin de corregir los errores de juicio o de procedimiento que en ella se hayan cometido (Hernando Devis Echandía, Teoría General, op. cit. p. 505)

El fundamento de esta institución radica en la protección del derecho de petición y la lucha contra la arbitrariedad. Según Uchuay (2020), el silencio es la respuesta del derecho ante la falta de una actuación administrativa concreta. No debe entenderse como una facultad o "opción" de la autoridad para no responder; por el contrario, la administración tiene el deber ineludible de resolver. El silencio administrativo surge entonces como un instrumento correctivo contra la inoperancia, la desidia o el intento de evitar trámites legales por parte de los funcionarios.

Según Dromi, R. (2015). *Derecho Administrativo* (13.^a ed.), sostiene

1. El Silencio como Sanción: Dromi explica que el silencio positivo no es una "voluntad real", sino una técnica de sanción legal contra la inactividad de la administración. Sostiene que el Estado no puede beneficiarse de su propio incumplimiento (la mora).
2. Traslado del Riesgo: En su corriente garantista, argumenta que la administración pública tiene una "obligación de pronunciarse" y que el costo de la ineficiencia burocrática debe ser asumido por el Estado, otorgando al ciudadano lo solicitado para proteger la seguridad jurídica.
3. Diligencia Institucional: Dromi plantea que si el silencio fuera siempre negativo, se incentivaría la pereza administrativa ("la administración que no quiere trabajar, no contesta"). Por ello, el silencio positivo en recursos es la herramienta de presión para garantizar la celeridad.

En definitiva, el silencio administrativo opera como una salvaguarda para el ciudadano, convirtiendo la inactividad estatal en un derecho adquirido (en el caso del silencio positivo) o en la apertura de la vía judicial (en el caso del negativo). Su existencia es vital para generar confianza en el administrado y asegurar que la administración pública cumpla con su rol de garante de los derechos ciudadanos, evitando que el silencio se convierta en una forma de indefensión.

El ejercicio de este derecho se activa cuando el administrado presenta una solicitud o reclamo fundamentado ante la autoridad, con la legítima expectativa de obtener una decisión objetiva. No



obstante, si la administración no se pronuncia en los plazos legales, surge la figura del silencio. Moreta (2020) define este fenómeno como una ficción legal: aunque no existe una voluntad expresa escrita, la ley presume una respuesta (favorable o desfavorable) para dotar de seguridad jurídica al peticionario, permitiéndole actuar tanto en vía administrativa como judicial.

La administración pública es el eje regulador que conecta al Estado con la ciudadanía para satisfacer intereses colectivos e individuales (Laines Bravo et al., 2019). Como ejecutora de los fines estatales, su potestad radica en la capacidad de otorgar o negar derechos y establecer obligaciones mediante actos administrativos.

En definitiva, el silencio administrativo se configura como un acto administrativo presunto que nace de la omisión de un deber legal, la obligación de resolver. Se trata de una consecuencia jurídica frente al incumplimiento de la administración pública. Es importante precisar que esta figura surte efectos plenos siempre que el acto presunto no incurra en las causales de nulidad absoluta establecidas en el ordenamiento jurídico, garantizando así que la eficacia de la petición guarde armonía con la legalidad vigente.

Cuando un administrado considera que una decisión de la administración pública afecta sus intereses en la vía administrativa, posee la facultad constitucional de trasladar la controversia a la vía judicial. Este ejercicio de impugnación del acto administrativo se fundamenta directamente en el amparo constitucional vigente.

El Recurso de Apelación

En el ámbito administrativo, el recurso de apelación constituye el mecanismo legal diseñado para que los administrados impugnen aquellas actuaciones que lesionen sus derechos o intereses legítimos. Esta herramienta permite someter la decisión ante la propia administración para su revisión. Al respecto, Moreta (2019) sostiene que el interesado puede fundamentar su inconformidad cuestionando tanto los hechos como los fundamentos de derecho que sustentan el acto; asimismo, está facultado para alegar posibles vicios de nulidad, ya sea que afecten la validez del acto administrativo en sí o la integridad del procedimiento previo.

El recurso de apelación se define como un medio de impugnación ordinario que no exige causales taxativas para su interposición. Su finalidad primordial es revertir actos administrativos que generen



indefensión o perjuicios de difícil reparación a los derechos e intereses de los administrados. Al respecto, Lluguin et al. (2022) precisan que el acto administrativo constituye una declaración unilateral de la voluntad pública capaz de producir efectos jurídicos, ya sean de alcance general o individual.

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

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

García de Enterría y Fernández sostienen lo siguiente: “Enrigo, el silencio positivo sustituye esta técnica de la autorización o aprobación por la de un veto susceptible de ejercitarse dentro de un plazo limitado, pasado lo cual lo pedido por el requirente se entiende otorgado.”

Marco Jurisprudencial

Sentencia dictada por el Tribunal Distrital De Lo Contencioso Administrativo Con Sede En El Distrito Metropolitano De Quito en el proceso 17811-2013-3681, en la cual se acepta la demanda y se reconoce que en el caso se produjo el efecto positivo del silencio administrativo.

Sentencia No. 227-12-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional es un pilar sobre el Derecho de Petición. Establece que la autoridad no cumple con su deber sólo con responder, sino que debe hacerlo de forma motivada y oportuna.

METODOLOGÍA

- **Método Jurídico-Analítico:** Se aplicará para desglosar la estructura del Código Orgánico Administrativo (COA), descomponiendo sus artículos en elementos constitutivos para determinar si la falta de resolución en apelación cumple con los requisitos de validez del acto administrativo presunto.
- **Método Jurídico-Doctrinal:** Fundamental para contrastar las posturas de tratadistas (como Dromi, Alcívar o Devis Echandía) con la realidad procesal ecuatoriana, permitiendo fundamentar teóricamente la naturaleza del silencio como garantía o como sanción.
- **Método Hermenéutico-Jurídico:** Se utilizará para la interpretación sistemática y teleológica de las normas. No se limita al texto literal, sino que busca el espíritu de la ley y su armonía con los principios constitucionales de seguridad jurídica y tutela efectiva.
- **Método Jurídico-Descriptivo:** Empleado para la sistematización de la jurisprudencia y la normativa vigente, permitiendo detallar de forma lógica el iter procesal de los recursos administrativos y los hitos temporales que configuran la omisión estatal.
- **Método Inductivo-Normativo:** Parte del análisis de normas y reglas particulares contenidas en el COA para construir una conclusión general sobre la operatividad del silencio administrativo en la segunda instancia, verificando si existe una verdadera "clave de cierre" en el sistema legal.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Identificación de una insuficiencia técnica y vacío normativo en el COA: Se constató la existencia de una evidente incoherencia técnica en el Código Orgánico Administrativo (COA). Mientras el artículo 207 del cuerpo legal prescribe el silencio administrativo positivo como regla general para reclamos y solicitudes iniciales, el artículo 230 limita su alcance en la fase de impugnación al establecer un plazo perentorio de un mes para resolver y notificar la apelación, pero omitiendo señalar de forma expresa las consecuencias sustantivas de su inacción. La norma no determina si el transcurso del término implica una aceptación o un rechazo tácito, limitando sus efectos a un carácter meramente procesal: el agotamiento de la vía administrativa.

Constatación de un retroceso garantista frente al ERJAFE: El estudio comparativo demostró que la transición normativa del derogado Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función



Ejecutiva (ERJAFE) al COA supuso un notable retroceso técnico en materia recursiva. El ERJAFE perfilaba principios de celeridad que otorgaban una mayor certidumbre, mientras que la omisión actual del COA deja en el limbo los efectos sustantivos sobre el acto impugnado, generando una antinomia implícita que desnaturaliza la finalidad revisora de la segunda instancia administrativa.

Incentivos institucionales adversos y afectación al administrado: Se constató que, ante la falta de una sanción legal explícita contra la mora en el artículo 230 del COA, las instituciones públicas han adoptado la práctica común de no resolver los recursos de apelación dentro del mes legal. Esto traslada toda la carga del tiempo y el costo procesal al administrado, quien se ve forzado a litigar en procesos largos y costosos ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

Saturación del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo: Se constató en la realidad procesal del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo que la falta de pronunciamiento oportuno en sede administrativa incrementa considerablemente la carga del órgano judicial, debido al masivo ingreso de demandas destinadas a la ejecución o controversia de la inactividad estatal.

Validación doctrinal y jurisprudencial de la propuesta: La confrontación metodológica, basada en la corriente garantista moderna de Roberto Dromi y la teoría del acto administrativo presunto, validó la viabilidad de interpretar la inacción en apelación como una aceptación tácita (silencio positivo). La doctrina revisada demuestra que el silencio positivo constituye una técnica de sanción legal contra la inactividad de la administración, fundamentando que el costo de la ineficiencia burocrática debe ser asumido por el Estado para proteger los derechos ciudadanos.

CONCLUSIONES

Primera: El diseño normativo actual del Código Orgánico Administrativo en su artículo 230 adolece de una insuficiencia técnica crítica al omitir los efectos sustantivos del silencio administrativo en el recurso de apelación. Esta imprecisión legislativa desnaturaliza la finalidad de la segunda instancia y genera una colisión conceptual con la regla general del silencio positivo fijada en el artículo 207 del mismo cuerpo legal, manteniendo al administrado en una situación de grave incertidumbre jurídica sobre si el acto originario de primera instancia queda confirmado o revocado por la inacción del superior jerárquico.

Segunda: La falta de determinación de consecuencias sustantivas ante el vencimiento del plazo de un mes para resolver la apelación transgrede garantías fundamentales consagradas en la Constitución de la

República del Ecuador, específicamente el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82), el debido proceso (Art. 76) y el derecho de petición y a recibir respuestas motivadas y oportunas (Art. 66, numeral 23). El marco legal vigente premia la negligencia institucional, permitiendo que la administración utilice el silencio como una herramienta para dilatar el cumplimiento de derechos y evadir su obligación ineludible de resolver.

Tercera: La evolución del derecho administrativo ecuatoriano evidencia que el tránsito del ERJAFE al COA debilitó la tutela del administrado en la fase recursiva, transformando la apelación en una barrera de acceso a la justicia que fomenta la indefensión, especialmente para los sectores con vulnerabilidad económica. Al limitarse el efecto de la falta de resolución a un mero habilitante procesal para acudir a la vía judicial, el Estado externaliza los costos de su inoperancia, obligando al ciudadano a iniciar litigios innecesarios y saturando de forma evitable la capacidad operativa del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Frente a este escenario, revivir el espíritu del derogado Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) e implementar el silencio administrativo positivo en la etapa recursiva se erige como la reforma idónea para salvaguardar la seguridad jurídica y el derecho a la tutela administrativa efectiva, transformando la desidia institucional en una consecuencia jurídica concreta y favorable para el ciudadano.

Cuarta: la introducción del silencio positivo en la apelación actúa como un mecanismo indispensable de eficiencia y rendición de cuentas dentro de la Nueva Gestión Pública. El modelo actual del COA genera un incentivo perverso: al carecer de consecuencias gravosas inmediatas para la institución, los funcionarios pueden ignorar los plazos legales a sabiendas de que el conflicto simplemente se trasladará a los tribunales. Convertir el silencio en positivo reconfigura los flujos de trabajo estatales al actuar como una sanción disuasoria contra la morosidad administrativa; ante el riesgo inminente de perder automáticamente la competencia y otorgar el derecho por omisión, las entidades se verán forzadas a optimizar sus recursos jurídicos y resolver dentro del término perentorio.

Quinta: Se concluye de forma categórica, bajo los fundamentos de la corriente garantista de Roberto Dromi y la Teoría del Acto Administrativo Presunto, que la única alternativa coherente y justa para corregir esta asimetría es la configuración del silencio administrativo positivo ante la falta de resolución del recurso de apelación. Entender el silencio en la fase recursiva como una aceptación tácita en



beneficio del administrado funciona como una sanción legal indispensable contra la morosidad y la desidia burocrática, extinguiendo la competencia temporal de la administración y forzando a las instituciones públicas a actuar con la debida diligencia, celeridad y responsabilidad institucional.

Sexta: Esta propuesta reduciría drásticamente los costos en que incurren las partes y la Función Judicial en este tipo de procesos ya que actualmente se obliga al administrado a litigar durante años en un proceso contencioso-administrativo para subsanar la negligencia del Estado. El silencio positivo en el recurso de apelación restablecería la igualdad de armas procesales y garantizaría una verdadera economía procesal, demostrando que la celeridad no es un ideal abstracto, sino una exigencia sistémica para un aparato estatal técnico, responsable y verdaderamente comprometido con los derechos ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarado Verdezoto, J. F., & Pérez Andrade, M. N. (2021). Ejecución del acto presunto por silencio administrativo según la legislación y la jurisprudencia ecuatoriana. *Revista Sociedad & Tecnología*.

Cedeño Moreira, J. J. (2023). Efectos jurídicos del silencio administrativo: ¿Autorización tácita o denegación presunta en Ecuador? *Polo del Conocimiento*.

Devis Echandía, H. (2012). *Teoría General del Proceso* (3ra ed.). Editorial Universidad Temis.

Dromi, R. (2015). *Derecho Administrativo* (13.^a ed.). Buenos Aires, Argentina: Ciudad Argentina.

Moreta Neira, A. S. (2020). *El silencio administrativo en el COA*. Quito, Ecuador: Ediciones Legalité.

Rosales Ramos, F. (2010). *Tratado de derecho procesal civil: Los recursos*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Rosales, F. (2010). *Derecho Procesal Civil: El Recurso de Apelación*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Ruiz, S. (2020). *Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Sentencia dictada por el Tribunal Distrital De Lo Contencioso Administrativo Con Sede En El Distrito Metropolitano De Quito en el proceso 17811-2013-3681.

Sentencia No. 227-12-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional

Uchuay Sarango, J. C. (2020). *El silencio administrativo y la vulneración al derecho de petición en el Código Orgánico Administrativo*. Loja, Ecuador: Universidad Nacional de Loja.



Villacís de la Cueva, F. (2019). El silencio administrativo y sus implicaciones en el Ecuador ¿Garantiza derechos? Revista Ruptura.

Villamil, L. (2020). *Derecho Administrativo y garantías fundamentales: La transparencia en la gestión pública*. Editorial Jurídica del Ecuador. Villacís de la Cueva, F. (2019). El silencio administrativo y sus implicaciones en el Ecuador ¿Garantiza derechos? *Ruptura: Revista de la Asociación Escuela de Derecho de la PUCE*, (01), 143-172.

