



Universidad
Nacional
de Loja

Universidad Nacional de Loja

Maestría en Derecho con Mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación

El silencio administrativo positivo en el recurso de apelación y sus efectos jurídicos en
sede administrativa

Trabajo de Titulación previo a la
obtención del título de Magíster en
Derecho con Mención en Derecho
Procesal Administrativo y
Litigación

AUTOR:

Ángel Gonzalo Cuenca Minga

DIRECTORA:

Dra. Gladys Beatriz Reátegui Cueva Mg. Sc

Loja-Ecuador

2024

Educamos para **Transformar**

Certificación



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

Sistema de Información Académico
Administrativo y Financiero - SIAAF

CERTIFICADO DE CULMINACIÓN Y APROBACIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Yo, **REATEGUI CUEVA GLADYS BEATRIZ**, director del Trabajo de Titulación denominado **EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN EL RECURSO DE APELACIÓN Y SUS EFECTOS JURÍDICOS EN SEDE ADMINISTRATIVA**, perteneciente al estudiante **ANGEL GONZALO CUENCA MINGA**, con cédula de identidad N° **1105936734**.

Certifico:

Que luego de haber dirigido el **Trabajo de Titulación**, habiendo realizado una revisión exhaustiva para prevenir y eliminar cualquier forma de plagio, garantizando la debida honestidad académica, se encuentra concluido, aprobado y está en condiciones para ser presentado ante las instancias correspondientes.

Es lo que puedo certificar en honor a la verdad, a fin de que, de así considerarlo pertinente, el/la señor/a docente de la asignatura de **Titulación**, proceda al registro del mismo en el Sistema de Gestión Académico como parte de los requisitos de acreditación de la Unidad de Titulación del mencionado estudiante.

Loja, 12 de Agosto de 2024



GLADYS BEATRIZ
REATEGUI CUEVA

F) _____
DIRECTOR DE TRABAJO DE TITULACIÓN



Certificado TIC/TT.: UNL-2024-002560

1/1
Educamos para Transformar

Autoría

Yo, **Ángel Gonzalo Cuenca Minga**, declaro ser autor del presente Trabajo de Titulación y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos, de posibles reclamos y acciones legales, por el contenido del mismo. Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja la publicación de mi Trabajo de Titulación, en el Repositorio Digital Institucional-Biblioteca Virtual.

Firma:

Cédula de ciudadanía: 1105936734

Fecha: 02 de septiembre del 2024

Correo electrónico: angelcuenca_92@hotmail.com

Teléfono celular: 0986834071

Carta de autorización por parte del autor para la consulta, de producción parcial o total, y/o publicación electrónica del texto completo, del Trabajo de Titulación.

Yo, **Ángel Gonzalo Cuenca Minga**, declaro ser el autor del Trabajo de Titulación denominado: **“El silencio administrativo positivo en el recurso de apelación y sus efectos jurídicos en sede administrativa”**, como requisito para optar **el título de Magister en Derecho con Mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación**; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que, con fines académicos, muestre la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido en el Repositorio Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el Repositorio Institucional, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia del Trabajo de Titulación que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los dos días del mes de septiembre del dos mil veinte y cuatro.

Firma:

Autor: Ángel Gonzalo Cuenca Minga

Cédula: 1105936734

Dirección: Calle Sucre entre Miguel Riofrio y Azuay-Ciudad de Loja-Ecuador

Correo electrónico: angelcuenca_92@hotmail.com

Teléfono celular: 0986834071

DATOS COMPLEMENTARIOS:

Directora del Trabajo de Titulación: Dra. Gladys Beatriz Reátegui Cueva. Mg. Sc.

Dedicatoria

Esta de investigación la dedico desde lo más profundo de mi corazón en primer lugar a Dios fuente de infinita de sabiduría y misericordia, a mis padres Luis A Cuenca (+) y Juana L Minga, por su apoyo incondicional, por su esfuerzo incansable, por sus constantes oraciones y sobre todo por su inmenso amor, que me ha permitido convertirme en un ser humano de bien y alcanzar mis metas planteadas. A mis apreciados hermanos Víctor, Rosa, Cecilia, Vicente, Juan y de manera especial a mi tocayo Ángel Cleofe Cuenca y esposa, por sus palabras de aliento y su apoyo incondicional. A mis amigos y ex compañeros de estudio de pregrado Genesis G, Carlos C, Monserrat B, Juan S, por su colaboración en cada paso de la presente investigación.

Ángel Gonzalo Cuenca Minga

Agradecimiento

Deseo expresar mi agradecimiento imperecedero a mi familia en especial a mi madre y a mis apreciados hermanos por su apoyo desmedido y sus palabras de aliento.

Deseo dejar constancia de mi profundo agradecimiento a mi Universidad Nacional de Loja, celebre institución de educación superior, por haberme permitido formarme y cumplir mi sueño de obtener mi título de cuarto nivel.

Agradezco profundamente a todos mis estimados y apreciados docentes por impartir sus valiosos conocimientos, su compromiso y empeño para con sus estudiantes.

Quiero expresar un agradecimiento muy especial a la Dra. Gladys Beatriz Reátegui Cueva Mg. Sc, directora de este trabajo de investigación, quien desde el principio que, fue designada como directora, me ofreció su apoyo incondicional, su tiempo, su paciencia y, sobre todo, su profesionalismo y compromiso, lo cual fue primordial para culminar satisfactoriamente esta investigación

Finalmente, agradezco a mis amigos en general y de manera especial a Elizabeth, por brindarme su amistad sin condiciones, su apoyo sin medida y por sus palabras de aliento en los momentos que más necesitaba, a ellos, mi aprecio, respeto, consideración.

Ángel Gonzalo Cuenca Minga

Índice de contenidos

Portada	i
Certificación.....	ii
Autoría.....	iii
Carta de autorización por parte del autor para la consulta, de producción parcial o total, y/o publicación electrónica del texto completo, del Trabajo de Titulación.	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimiento.....	vi
Índice de contenidos.....	vii
Índice de tablas.....	x
Índice figuras.....	xi
Índice de anexos.....	xii
1. Título	1
2. Resumen	2
2.1. Abstract	3
3. Introducción.....	4
4. Marco teórico.....	7
4.1. El silencio administrativo	7
4.1.1. Concepto.....	7
4.1.2. Características	8
4.1.3. Tipos	9
4.1.4. Evolución histórica del silencio administrativo	11

4.2. Mecanismos de impugnación en sede administrativa	13
4.2.1. Clases de recursos.....	14
4.2.2. El recurso de apelación	14
4.2.3. El silencio administrativo en el recurso de apelación	17
4.2.4. Accionar de la administración pública y el silencio administrativo en el recurso de apelación.....	19
4.3. La administración pública.....	21
4.3.1. Principales principios que rigen la actividad administrativa.....	21
4.4. Normativa constitucional y jurídica	25
4.4.1. Constitución de la República del Ecuador	25
4.4.2. Código Orgánico Administrativo	27
4.5. Derecho comparado	30
4.5.1. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia (Ley 1437/11)	31
4.5.2. Código de Derecho Administrativo de España	32
4.5.3. Reglamento de Procedimientos Administrativos de Argentina (Decreto Nro. 1759/72 – T.O. 2017).....	33
5. Metodología.....	34
5.1. Materiales utilizados.	34
5.2. Métodos.	35
5.3. Técnicas	36
6. Resultados	36

6.1. Resultados obtenidos a través de la aplicación de las encuestas	36
6.2. Estudio de casos.....	45
7. Discusión	52
7.1. Verificación de objetivos.	53
7.1.1. Objetivo general:	53
7.1.2. Objetivos específicos:	54
7.2. Fundamentación jurídica de la propuesta de reforma	57
8. Conclusiones	59
9. Recomendaciones	60
9.1. Proyecto de reforma legal.....	62
10. Bibliografía	65
11. Anexos.....	69
Anexo A. Cuestionario de la encuesta.....	69
Anexo B. Captura de pantalla de estudio de casos.....	72
Caso Nro. 1.....	72
Caso Nro. 2.....	73
Anexo C. Certificado de traducción Abstract.....	74

Índice de tablas

Tabla 1. La administración pública en el Ecuador, es eficiente, ágil y oportuna	37
Tabla 2. La administración pública, incumple el plazo para resolver y notificar el recurso administrativo de apelación.....	38
Tabla 3. Es necesario aplicar el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica, cuando la administración pública no resuelve el recurso de apelación en el plazo de 30 días	39
Tabla 4. Los derechos de los administrados son vulnerados, al no estar establecido en el Art. 230 del COA, la consecuencia jurídica, cuando la administración pública incumple el plazo para resolver el recurso de apelación	41
Tabla 5. Es necesario reformar el Art. 230 del Código Orgánico Administrativo, donde se implemente el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica cuando la administración incumpla el plazo para resolver el recurso de apelación	43

Índice figuras

Figura 1. Niveles porcentuales sobre la administración pública en el Ecuador, es eficiente, ágil y oportuna.....	37
Figura 2. Niveles porcentuales sobre la administración pública incumple el plazo para resolver y notificar el recurso administrativo de apelación	38
Figura 3. Niveles porcentuales sobre si es aplicar el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica, cuando la administración pública no resuelve el recurso de apelación en el plazo de 30 días	40
Figura 4. Niveles porcentuales sobre los derechos de los administrados son vulnerados, al no estar establecido en el Art. 230 del COA, la consecuencia jurídica, cuando la administración pública incumple el plazo para resolver el recurso de apelación	42
Figura 5. Niveles porcentuales sobre si es necesario reformar el Art. 230 del Código Orgánico Administrativo, donde se implemente el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica cuando la administración incumpla el plazo para resolver el recurso de apelación ...	44

Índice de anexos

Anexo A. Cuestionario de la encuesta.....	69
Anexo B. Captura de pantalla de estudio de casos.....	72
Anexo C. Certificado de traducción Abstract.....	74

1. Título

El silencio administrativo positivo en el recurso de apelación y sus efectos jurídicos
en sede administrativa

2. Resumen

La presente investigación tiene como fin fundamental de analizar el vacío legal que existe en el Código Orgánico Administrativo, específicamente en artículo 230, esto es, que el referido artículo no contempla las consecuencias o efectos jurídicos si las máximas autoridades administrativas de las instituciones no resuelven el recurso de apelación que interpongan los administrados en el plazo de un mes tal como prescribe la norma positiva. El incumplimiento de dicho plazo genera incertidumbre jurídica y, sin lugar a dudas, constituye una evidente vulneración de derechos, entre ellos, el derecho al debido proceso, y sus diversas garantías. La metodología empleada en esta investigación, es de tipo descriptivo-analítico, comenzando con un enfoque mixto que combina, por una parte, el análisis cualitativo que se dio en la fundamentación conceptual, teórica y jurídica de la investigación, por otra parte, el análisis cuantitativo, basado en el estudio estadístico de la información recolectada en la investigación de campo. Se aplicaron los métodos deductivo-inductivo, analítico-sintético, dogmático-jurídico y derecho comparado. Además, se utilizaron técnicas como la revisión bibliográfica, estudio de casos y la aplicación de una encuesta dirigida a abogados en libre ejercicio de la profesión de la ciudad de Loja. La conclusión alcanzada, es que efectivamente se vulneran los derechos de los administrados cuando la máxima autoridad de la institución que tiene la obligación de resolver el recurso de apelación, no cumple con el plazo para resolver y notificar el recurso de apelación. Como posible solución y evitar vulneración de derechos se determinó que es necesario incorporar del silencio administrativo positivo como una consecuencia jurídica por tal incumplimiento.

Palabras clave: Recurso de apelación, vacío legal, incumplimiento, incertidumbre jurídica y debido proceso.

2.1. Abstract

The fundamental purpose of this investigation is to analyze the legal vacuum that exists in the Organic Administrative Code, specifically in article 230, that is, that the aforementioned article does not contemplate the consequences or legal effects if the highest administrative authorities of the institutions do not resolve the appeal filed by those administered within a period of one month as prescribed by the positive rule. Failure to comply with said deadline generates legal uncertainty and, without a doubt, constitutes an obvious violation of rights, among them, the right to due process, and its various guarantees. The methodology used in this research is descriptive-analytical, starting with a mixed approach that combines, on the one hand, the qualitative analysis that occurred in the conceptual, theoretical and legal foundation of the research, and on the other hand, the quantitative analysis, based on the statistical study of the information collected in field research. The deductive-inductive, analytical-synthetic, dogmatic-legal and comparative law methods were applied. In addition, techniques such as bibliographic review, case studies and the application of a survey aimed at lawyers in free practice of the profession in the city of Loja were used. The conclusion reached is that the rights of those administered are effectively violated when the highest authority of the institution that has the obligation to resolve the appeal, does not comply with the deadline to resolve and notify the appeal. As a possible solution and to avoid violation of rights, it was determined that it is necessary to incorporate positive administrative silence as a legal consequence for such non-compliance.

Keywords: Appeal, legal vacuum, non-compliance, legal uncertainty and due process.

3. Introducción

La investigación actual, denomina “El silencio administrativo positivo en el recurso de apelación y sus efectos jurídicos en sede administrativa, aborda la problemática jurídico-social que aqueja a los ciudadanos ecuatorianos, esto es, la inobservancia del plazo para resolver y notificar el recurso de apelación que interpone los administrados ante la máxima autoridad de la institución que emitió el acto administrativo. Es necesario mencionar que la problemática descrita, se genera debido al vacío legal que existe en el Código Orgánico Administrativo, particularmente en el artículo 230, lo que provoca evidentemente una clara vulneración a los derechos de los administrados, puesto que, dicho cuerpo normativo no establece los efectos jurídicos frente a tal incumplimiento.

Ahora bien, por mandato constitucional, el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia, dentro del cual establece un sinnúmero de derechos y garantías, entre ellos, el derecho de petición consagrado en el artículo 66 numeral 23, que garantiza que todos los ciudadanos tienen el derecho a presentar solicitudes o reclamos y que las autoridades, tienen la obligación de responder de manera fundamentada y respetando los términos y plazos. De la misma manera en el artículo 76 numeral 7 literal m), reconoce el derecho de impugnar los fallos o resoluciones, mismo que esta concatenado con lo establecido en el artículo 173 de la norma constitucional, que determina la impugnación de los actos administrativos tanto en el ámbito administrativo como judicial. No obstante, es preciso mencionar que la problemática señalada anteriormente ha provocado indiscutiblemente la vulneración de sinnúmero de derechos.

Por otra parte, dentro del ámbito administrativo, el propósito de recurrir es permitir que la propia administración revise y corrija sus decisiones cuando se observe que el acto o resolución administrativa contenga algún error o incumplimiento de la normativa aplicable. Además, dado que el derecho administrativo forma parte del derecho público, en

el cual se rige el principio de legalidad, mismo que dispone que todas las acciones de la administración pública deben ceñirse estrictamente a lo que establece la Constitución y la ley, ni más ni menos.

El presente trabajo de investigación, respecto al problema planteado, se realizó con fines netamente académicos, esto es, para encontrar posibles soluciones al problema como también para entender y comprender, el porqué del incumplimiento del plazo para resolver y notificar el recurso de apelación por parte de la máxima autoridad, el estudio se realizó desde tres perspectivas: conceptual, doctrinario y legal. La metodología empleada en esta investigación, es de tipo descriptivo-analítico, comenzando con un enfoque mixto que combina, por una parte, el análisis cualitativo que se dio en la fundamentación conceptual, teórica y jurídica de la investigación, y por otra parte, el análisis cuantitativo, basado en el estudio estadístico de la información recolectada en la investigación de campo. Se aplicaron los métodos deductivo-inductivo, analítico-sintético, dogmático-jurídico y derecho comparado. Además, se utilizaron técnicas como la revisión bibliográfica, estudio de casos y la aplicación de una encuesta dirigida a abogados en libre ejercicio de la profesión de la ciudad de Loja.

La presente investigación se encuentra estructurado por cinco acápites distribuidos de la siguiente manera: El primer acápite denominado el silencio administrativo, en cual se revisa conceptos, características, tipos y la evolución histórica del silencio administrativo en general; el segundo llamado mecanismos de impugnación en sede administrativa que está compuesto por las clases de recursos administrativos, el recurso de apelación, naturaleza y conceptos, el silencio administrativo en el recurso de apelación y el accionar del administración pública y el silencio administrativo en el recurso de apelación; el tercero denominado la administración pública, que está compuesto por los principales principios que rigen la actividad administrativa, un cuarto llamado normativa constitucional y jurídica

que contempla el análisis del derecho de impugnar en la Constitución, y el recurso de apelación en el Código Orgánico Administrativo; y, un quinto acápite denominado derecho comparado en cual se analiza normativa interna de otros países como Colombia, Argentina y España. Es preciso mencionar que tanto el objetivo general y específicos, ha sido verificados y comprobados a cabalidad, a través del análisis realizado y descrito en el anterior párrafo, además del estudio de derecho comparado, se evidencia que otros países si tienen regulado en su normativa interna las consecuencias o efectos jurídicos cuando la administración pública no cumple con los plazos resolver el recurso administrativo de apelación.

Bajo este contexto y como conclusión relevante se determinó como solución al problema planteado es, incorporar al artículo 230 del Código Orgánico Administrativo, la figura del silencio administrativo positivo como efecto jurídico si el máximo órgano de la institución incumple el plazo determinado en el referido artículo, para resolver y notificar el recurso de apelación, pues, de esta manera se garantizaría de manera efectiva los derechos de los ciudadanos.

4. Marco teórico

4.1. El silencio administrativo

En este apartado se va analizar la figura jurídica del silencio administrativo, de manera general, se puede decir, que es entendido como la falta de pronunciamiento de la administración frente a un pedido o solicitud que hace el administrado, al respecto, para un menor entendimiento, a continuación, se conceptualiza de manera más precisa dicha la figura jurídica:

4.1.1. Concepto

Para Efraín Pérez, el silencio administrativo, se encuentra establecido como una actuación implícita de la administración pública, y determina que es:

Una presunción legal, según la cual se asigna valor de acto administrativo a la falta de pronunciamiento de la autoridad sobre la petición de un particular. La ley puede determinar que el silencio se interprete como una respuesta tácita, sea como negativa, sea como positiva o, como suspensiva (Pérez, 2021, pág. 83).

De la citado se puede entender que ante la falta de respuesta o pronunciamiento expreso por parte de una autoridad que forma parte de la administración pública a una petición que realiza un ciudadano la ley establece que se presume la existencia de un acto administrativo. Según el autor el presunto acto administrativo, conlleva una contestación implícita, que puede ser en tres sentidos, positiva, es decir favorable, negativa o desfavorable y/o suspensiva.

El silencio administrativo, se define como: “La presunción en contra de la Administración Pública frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto” (Goldstein, 2008, pág. 29). Del texto citado se puede establecer que el silencio administrativo sirve escudo protector de los administrados, puesto que, si la administración pública no actúa oportunamente ante los requerimientos o reclamos y no otorga una respuesta formal y concreta a los administrados, se presumen que tales hechos son aceptados o su vez negados por la administración. Esto tiene por objetivo garantizar que los derechos de los

ciudadanos no sean quebrantados por la falta de acción de la administración pública. En otras palabras, si la administración pública no responde a una solicitud o recurso dentro del plazo establecido, la normativa considera que dicha solicitud ha sido aceptada o rechazada por defecto.

De lo expuesto, se puede colegir que el silencio administrativo constituye una figura esencial, ya que actúa como un mecanismo para asegurar los derechos de las personas en situaciones que los organismos públicos incumple su deber de resolver las peticiones o solicitudes que hacen los administrados. En resumen, busca presionar o apremiar a la administración pública para que brinde respuestas de manera oportuna.

4.1.2. Características

Una vez entendido que la administración pública en cualquier proceso o procedimiento tiene el imperativo de resolver las peticiones o recursos que presenten los administrados, pues de lo contrario, la ley, como mecanismo de amparo a las personas, establece la figura del silencio administrativo. En consecuencia, en este apartado se analizará las principales características del silencio administrativo, pues, al igual que otras figuras legales del derecho también contiene sus propias particularidades, entre las cuales se puede destacar las siguientes:

La característica fundamental del silencio, es que opera o entra en acción cuando los órganos administrativos no atienden en el plazo correspondiente las peticiones, reclamos o recursos que presentan los administrados, de ahí que la doctrina señala que “La administración no tiene la facultad de guardar silencio ante las peticiones de los ciudadanos, sino que tiene la obligación de resolver” (Villalba, 2017, pág. 28). De lo dicho se puede entender que las autoridades públicas por ningún motivo pueden dejar de responder a la solicitudes o reclamos que presenten los ciudadanos, no es una alternativa que la administración pública ignore las peticiones, más bien deben dar una respuesta clara, precisa y oportuna, ya sea positiva o

negativa, esta obligación se basa en el derecho de petición, que el caso ecuatoriano, está reconocido en la norma constitucional.

Otra característica primordial del silencio administrativo son los efectos jurídicos que producen, es decir, la inacción de la administración no solo produce efectos negativos para el administrado, sino también puede generar efectos positivos, dependiendo de la normativa interna de cada país. Al respecto, es menester señalar lo manifestado por el tratadista ecuatoriano, que dice: “Por medio del silencio administrativo, se entiende que la Administración Pública ha dicho sí o no a la petición del interesado” (Moreta, 2020, pág. 65). Por lo tanto, se puede concluir que la interpretación del silencio administrativo como una respuesta afirmativa o negativa a la petición del interesado depende de la modalidad de silencio aplicable, y de conformidad a la normativa positiva de cada país.

4.1.3. Tipos

En cuanto a los tipos del silencio administrativo la doctrina ha reconocido dos principalmente, el positivo y el negativo, a continuación, se definen de manera más amplia cada uno de ellos:

4.1.3.1. Silencio administrativo positivo.

En términos generales, se puede decir que, el silencio administrativo positivo ocurre cuando las peticiones o solicitudes del ciudadano es considerada favorable, pues, ésta se efectúa por la inactividad de administración pública dentro de un plazo determinado en la ley. De ahí que, Francisco González citado en Martínez (2012) afirma: “El silencio administrativo lo definimos como una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular, y en virtud de la cual se considera estimada silencio positivo” (pág. 205). Otros autores expresan que el silencio administrativo es una “manifestación tácita de voluntad de la administración, cuando ha sido concebida en sentido positivo, supone que aquello solicitado a la administración ha sido concedido” (Robalino, 2016, pag.74).

Por lo tanto, el silencio administrativo positivo no es más que una aprobación o aceptación tácita de lo solicitado por el ciudadano a la administración pública, cuando esta no ha resuelto en los plazos determinados, en otras palabras, frente a la inactividad de la administración por un plazo determinado, se interpreta como una estimación positiva de la solicitud o recurso. Estudiosos como Moreta, (2020), señala que el silencio administrativo positivo tiene como fin esencial agilizar o apurar a la administración pública para que otorgue una respuesta oportuna a los ciudadanos respetando los plazos establecidos en la ley.

4.1.3.2. Silencio administrativo negativo.

Al igual que lo manifestado en líneas anteriores puedo indicar que el silencio administrativo negativo ocurre cuando las peticiones o solicitudes del ciudadano es considerada o interpreta como desfavorable al administrado, pues, esta se efectúa por la inactividad de administración pública dentro de un plazo determinado en la ley. En ese sentido, García de Enterría y Fernández citado en Villacís, (2019), dice al respecto: “La denegación tácita o silencio negativo no es más que una mera ficción legal de efectos exclusivamente procesales dirigidas a facilitar el acceso de los interesados a la vía jurisdiccional” (pág. 18). Así mismo, Moreta (2020), “al hablar de silencio administrativo negativo o denegación tácita su objeto fue el permitir que las personas accedan al juez contencioso administrativo quien realizará el control de legalidad de las actuaciones administrativas” (p. 16).

En conclusión el silencio administrativo negativo se produce ante la negligencia administrativa, esto es, cuando la misma no logra responder a tiempo las solicitudes o peticiones del ciudadano, es decir, se entiende que la administración no ha concedido lo peticionado por el ciudadano, pero cabe resaltar que ambos autores citados coinciden que indicar que frente al silencio administrativo negativo faculta al administrado activar la justicia jurisdiccional, es decir, acudir a la justicia contenciosa administrativa.

4.1.4. Evolución histórica del silencio administrativo

De manera general se puede iniciar manifestando que el silencio administrativo, tiene su origen o se fundamenta en las peticiones, que, hacia los ciudadanos a la administración, cabe indicar que, en el pasado, por lo general las formas de gobierno eran estados monárquicos en la cual no se podía realizar quejas o reclamos al jefe de estado o a la administración, puesto que, en esta forma de gobierno el poder del rey es absoluto. Con el paso del tiempo la sociedad ha evolucionado y el derecho ha ido creando mecanismo para resguardar los derechos de los ciudadanos, en la cual la administración estatal tiene la obligación de dar respuesta a los reclamos o quejas presentados por los administrados. De ahí que, la mayoría de doctrinarios en la rama derecho administrativo coinciden en señalar que el silencio administrativo tuvo su origen en Francia, alrededor del siglo XX.

El silencio administrativo según Santamaría, (2022): “(...) Se originó en Francia mediante el decreto Real del 2 de noviembre de 1864, que se refería al recurso agraciado relacionado con los ministros. Esta norma establecía que la falta de respuesta a una solicitud se consideraba como una denegación de la misma” En esta misma línea de ideas el tratadista ecuatoriano Andrés Moreta señala:

En el Derecho Continental o Civil Law, el silencio administrativo nació en Francia en el año 1864, a través de un Derecho Real. Trascurridos cuatro meses sin obtener respuesta a una petición formulada ante un Ministro se la debía entender rechazada, a efectos de habilitar la proposición de un recurso ante el Consejo de Estado (Moreta, 2020, pág. 1).

De lo manifestado por los autores antes citados se puede entender que dentro del sistema jurídico continental o civil, Francia fue pionera en la implementación de la institución jurídica del silencio administrativo al incorporar al Derecho Real, en el año 1864. En un inicio el silencio administrativo establecía que, si no se recibía respuesta a una petición dirigida a un ministro en

un plazo de cuatro meses, se consideraba denegada, habilitando la presentación de un recurso ante el consejo de estado, cabe hacer notar que el silencio administrativo negativo en ese entonces fue considerado una hazaña para los ciudadanos franceses.

Un siglo después del aparecimiento del silencio administrativo en Francia, se implementó como regla general el silencio administrativo negativo, el mismo que se expandió en 1965 a través del Decreto Nro. 65-29, convirtiéndose en una regla general aplicable a todas las solicitudes presentadas ante cualquier organismo administrativo. Este decreto dispone que, si no se responde a una solicitud dentro del plazo fijado, se interpreta como una negativa implícita.

En el Ecuador al igual que Francia, la figura del silencio administrativo ha ido evolucionado con el paso del tiempo, en 1830, cuando Ecuador se constituyó como república independiente, ya en su primera constitución se establecía el derecho de presentar peticiones, que podía presentar los ciudadanos a la autoridad, no obstante, no se regulaba la obligatoriedad de recibir una respuesta por parte de la administración. Después de la segunda guerra mundial, en el año 1945 se crea una nueva Constitución Política, la cual es influenciada por el derecho Constitucional que surgió producto de la segunda guerra, es ahí que se dicta la Ley de Régimen Político y Administrativo de la República, y es así que aparece por primera vez el silencio administrativo con efectos negativos, al respecto Robalino, (2020), señala: “En 1945 se adopta el silencio administrativo negativo en la Ley de Régimen Político Administrativo” (p. 3).

En el año 1993, el Congreso Nacional de Ecuador, dicta Ley de Modernización del Estado, esta ley hace un cambio en cuanto al silencio administrativo, pues en su artículo 28 señala que si el administrado no recibe respuesta alguna dentro de 15 días por parte de la administración se entiende que la solicitud o petición es aceptada, al respecto Moreta, (2020) señala: “con la expedición de la Ley de Modernización del Estado (LME) en el Ecuador se va instaurar la figura del silencio administrativo con efectos positivos o de aceptación” (p. 7). De

lo referido se puede entender que, Ecuador da un paso trascendental al consagrar el silencio positivo, pues las legislaciones vecinas tenían incorporado el silencio negativo.

El Código Orgánico Administrativo, que entró en vigencia en el año 2018, trajo consigo un sinnúmero de innovaciones, en cuanto a la figura del silencio administrativo hubo algunos cambios, entre ellos se amplió el término para resolver una petición o reclamo de 15 días que establecía la Ley de Modernización del Estado a 30 días, su principal innovación en palabras de Moreta, (2020), es que: “ya no hace de depender al silencio administrativo exclusivamente del derecho de petición, pues tiene cabida también en los procedimientos promovidos por iniciativa de la propia Administración” (p. 8). De esta manera se puede colegir que el Código Orgánico Administrativo vigente, mantiene incorporado tanto el silencio administrativo positivo como negativo, pues no se ha derogado ninguno de ellos, ahora bien, cabe indicar que un avance importante en lo referente al silencio administrativo positivo es que ya no depende solo del derecho de petición (del administrado) sino que también puede originarse de oficio por parte de la misma administración. En cuanto a la amplitud de plazos existe criterios a favor y en contra, desde mi perspectiva lo considero acertado pues creo que los 30 días, es un tiempo prudencial para que la administración pueda resolver cualquier petición o queja.

4.2. Mecanismos de impugnación en sede administrativa

Para comenzar el presente análisis es necesario señalar que los mecanismos de impugnación en sede administrativa en Ecuador, son herramientas legales que permiten a los administrados inconformes con un acto administrativo emitido por la administración, interponer algún tipo de recurso, buscando de esta manera que la propia administración revise sus propias actuaciones y de ser el caso revoque, modifique o anule el acto administrativo. De ahí que, Pérez, (2021), dice: “Las actuaciones de los órganos públicos que ejercitan la función administrativa pueden impugnarse por las personas naturales y jurídicas de derecho privado ante la misma Administración que los expidió o ante los jueces competentes” (p. 175).

De lo dicho por el autor antes señalado se puede colegir que al hablar de mecanismo de impugnación en sede administrativa básicamente se hace referencia a los medios o recursos de impugnación que tienen los administrados para efectuar, cuando no están de acuerdo con alguna resolución o acto administrativo de la entidad administrativa, cabe resaltar que el autor señala que se impugnar ante la misma entidad como también se puede acudir al órgano jurisdiccional.

4.2.1. Clases de recursos

Generalmente los recursos en el ámbito del derecho administrativo aparecen como un medio de impugnación para que los ciudadanos propongan, cuando sus derechos están siendo afectados por actuaciones de la administración con el fin de que la misma corrija y revoque dicha decisión, en ese sentido, el profesor Juan Carlos Cassagne, señala que:

El recurso es toda impugnación, en término, de un acto o reglamento administrativo que se dirige a obtener, del órgano emisor del acto, el superior jerárquico u órgano que ejerce el control de tutela, la revocatoria, modificación o saneamiento del acto impugnado (Cassagne, 2010, p. 739).

Por su parte, el Código Orgánico Administrativo en su artículo 219 contempla dos medios o recursos de impugnación, el recurso ordinario de apelación y el extraordinario de revisión, para el presente caso solo se analizará el recurso de apelación, el mismo que tiene por finalidad que un órgano superior revise la actuación del inferior.

4.2.2. El recurso de apelación

Es menester indicar que el recurso de apelación en sede administrativa, es un mecanismo legal que permite que el órgano jerárquicamente superior revise la actuación del órgano inferior, es decir, cuando el administrado esté en desacuerdo con el acto o resolución emitido por el órgano inferior, este pueda recurrir al órgano superior con el objeto de que esté revise si la decisión ha sido dictada de manera correcta, y en caso de no ser así, dicho acto o decisión sea revocada o modificada. Pérez, (2021), dice al respecto, que los actos administrativos expresados

por los órganos públicos que efecto a los derechos de los administrados o cuando el administrado no este conforme con dicha decisión, estos pueden ser objeto de impugnación tanto en el ámbito administrativo como también en la vía judicial.

Por lo tanto, se puede entender que, al interponer el recurso apelativo, el mismo, se convierte en una herramienta primordial que busca la corrección de los errores que causen daño al administrado dentro de un procedimiento o actuación de la administración en un primer momento.

Al respecto Andrés Moreta, señala:

El recurso de apelación es una impugnación abierta, es decir, que no tiene causales para su procedencia. El interesado puede plantear fundamentadamente alguna inconformidad con el acto administrativo por los hechos o el derecho en él contenidos, o inclusive alegar nulidades del acto administrativo o del propio procedimiento administrativo (Moreta, 2019, p. 232).

De lo dicho se puede entender entonces que el recurso de apelación no tiene causales determinadas para interponerlo en caso de desacuerdo con el acto administrativo, es decir, no tiene restricciones específicas para su admisibilidad, por lo tanto, el administrado que lo solicite tiene la posibilidad de argumentar cualquier desacuerdo con el acto administrativo, ya sea respecto a los hechos, al derecho, o incluso pedir la nulidad el acto o del procedimiento administrativo.

En pocas palabras el recurso de apelación es un medio que está encaminado para impugnar resoluciones o actos administrativos, cuando no pongan fin la vía administrativa, este recurso se lo puede interponer contra el acto o el procedimiento administrativo que afecta derechos subjetivos directos del ciudadano o del funcionario.

4.2.2.1. Naturaleza y conceptos.

Partiendo que la Constitución de la República del Ecuador, (2008), establece que el Ecuador es un estado constitucional de derechos, en cual, su principal característica es custodiar los derechos esenciales de los ecuatorianos. Entre la pluralidad de derechos que consagra la norma supra, se encuentra el derecho a recurrir, el mismo que está prescrito en el artículo 76 numeral 7 literal m, el artículo señalado hace referencia que en los procesos dentro los cuales se determine derechos y obligaciones de cualquier índole, se garantizará el debido proceso, que incluye la posibilidad de recurrir del dictamen o sentencia, independientemente que nazcan de procesos judiciales o administrativos. En ese sentido Osorio & Alvarado, (2024), afirman: “el derecho a recurrir es un derecho subjetivo y una garantía fundamental que asegura a cada individuo la posibilidad de impugnar decisiones judiciales o administrativas que considera injustas o lesivas a sus intereses legítimos” (p. 13).

Además, la misma norma suprema, en su artículo 173, establece claramente que cualquier acto administrativo puede ser impugnado tanto en la vía administrativa como también en el ámbito jurisdiccional, de ahí se puede colegir que la normativa constitucional garantiza el derecho de impugnar actos o resoluciones sean estas de cualquier índole, esto con el fin de fortalecer un sistema jurídico que respete los derechos de los ciudadanos y promueva la paz y la justicia. En este orden de ideas, el Código Orgánico Administrativo (2017), de su artículo 219 claramente prevé dos clases de recursos en el ámbito administrativo, mismos que doctrinariamente se los clasifica en ordinarios y extraordinarios, es decir, el recurso ordinario de apelación y el recurso extraordinario de revisión.

De lo expuesto se puede colegir que el recurso administrativo de apelación tiene naturaleza constitucional por una parte, puesto que la propia Constitución de tinte garantista de derechos, establece el derecho de recurrir a las personas, por lo que es oportuno traer a colación palabras de Osorio & Alvarado, (2024), que señalan: “El recurso de apelación adquiere un rango

Constitucional, y emerge como pilar fundamental en el sistema, delimitando la estructura de la justicia y garantizando la protección de los derechos fundamentales” (p. 13); por otra parte, tiene naturaleza en la ley, puesto que, el mencionado medio de impugnación está regulado en el Código Orgánico Administrativo.

4.2.3. El silencio administrativo en el recurso de apelación

Como punto de partida el presente análisis, es necesario señalar que el silencio administrativo es una figura jurídica que se presenta cuando la administración pública no responde a las solicitudes hechas por un ciudadano dentro del plazo prescrito por la ley. Por otra parte, es oportuno indicar que el recurso administrativo de apelación como se ha mencionado anteriormente es un medio de impugnación que busca que el órgano jerárquicamente superior revise la actuación del órgano inferior y de ser preciso proceda a modificar o revocar el acto emitido por órgano inferior.

Ahora bien, el Código Orgánico Administrativo, consagra como mecanismo de impugnación el recurso de apelación, a posteriori, el mismo cuerpo legal en su artículo 230, otorga a las administraciones públicas el plazo de un mes para resolver y notificar al administrado la decisión, conviene entonces plantearse la siguiente interrogante: ¿Qué sucede si la administración pública incumple su deber de resolver el recurso de apelación en el tiempo previsto para el efecto?

Para contestar la interrogante es primordial señalar que tanto Constitución de la República del Ecuador (2008), como el Código Orgánico Administrativo (2017), reconocen el derecho petición, mismo que exigen a los organismos públicos deben resolver peticiones debidamente justificadas y notificar dentro de los términos y plazos establecidos. No obstante, si bien es cierto el Código Orgánico Administrativo establece el plazo de un mes para resolver el recurso de apelación, por el contrario, no establece expresamente la consecuencia jurídica si la misma no resuelve y no notifica la resolución del mencionado del recurso.

De ahí que la mayoría de tratadistas son enfáticos al señalar que se franquea dos posibles escenarios, por un lado, señalan, que operaría el silencio administrativo negativo, es decir, el recurso sería desestimado y por otro lado indican que operaría el silencio administrativo positivo, es decir, el recurso sería aceptado. Dentro de la primera posición tenemos Moreta (2020), que apoya la tesis del silencio administrativo negativo, sostiene su argumento indicando, que peticionar y recurrir son diferentes, pues, afirma que la norma positiva establece claramente que operara el silencio administrativo positivo, si se refiere a peticiones o solicitudes no así en cuanto a los recursos, puesto que, la normativa interna de otros países el efecto que se da a la inactividad de la administración en cuanto a los recursos es negativo, en esta misma línea de ideas Bonilla, (2020), dice: “se podría entender a la falta de notificación de la resolución del recurso de apelación como negativo” (p. 18).

En cuando a la segunda posición, en la cual se efectuaría el silencio administrativo positivo, es decir que el recurso de apelación fue estimatorio, los entendidos en la materia respaldan esta posición fundamentándose básicamente en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo que hace referencia que los reclamos o solicitudes que sean dirigidos a la autoridad pública deben ser decididos en 30 días plazo, pues de lo contrario, al no haber respuesta alguna, se entenderá que es positiva, afirman que de manera análoga sucede en cuanto a los recursos. Al respecto Bautista & Tapuy, (2023), precisa: “(...) la administración pública tiene que velar por el cumplimiento de sus obligaciones, puesto que por su falta de respuesta se dará una configuración automática de una presunta respuesta afirmativa (...)” (p. 43). En ese mismo sentido Guevara, (2022), afirma: “(...) es regla general en nuestra legislación el silencio administrativo positivo en los cuales se entiende estimada o aceptada la petición (...)” (p. 57). Se puede finalizar manifestando que, si bien es cierto que la Norma Suprema conjuntamente con el Código Orgánico Administrativo, tienen establecido el derecho de dirigir peticiones y a recibir una respuesta debidamente fundamentada en plazo determinado, también conceden el

derecho de recurrir de las decisiones administrativas emitidos por cualquier autoridad del Estado, mismo que se ejercen a través de los recursos administrativos.

Sin embargo, si revisamos prolijamente el artículo 230 del Código Orgánico Administrativo, se puede determinar que no establece expresamente el efecto o la consecuencia jurídica de la inactividad de la administración frente a la falta de notificación con la resolución del recurso de apelación. Por lo tanto, al no estar establecido el efecto jurídico frente al incumplimiento de resolver el recurso de apelación, a criterio propio y de algunos entendidos en la materia, la administración por regla general incumple los plazos y tiempos, derivándose así una evidente vulneración a los derechos de los ciudadanos, por lo que, necesariamente se debe establecer de forma clara y expresa la consecuencia jurídica, y no hacer interpretaciones extensivas o analógicas de la norma, más aún, cuando el derecho administrativo forma parte del derecho público, en el cual, se debe aplicar o hacer todo lo que está expresamente señalado en la norma positiva.

4.2.4. Accionar de la administración pública y el silencio administrativo en el recurso de apelación.

Para empezar el presente acápite, resulta imperioso conocer que se entiende por administración pública, de manera general se puede definir como un conjunto de organismos y entidades públicas que se encargan de gestionar los recursos del Estado y de prestar los servicios públicos a la ciudadanía. Al respecto, Guerrero (2019), “La administración pública es la función del Estado destinada a generar las condiciones que aseguren la estabilidad de la sociedad y a desarrollar las capacidades de los elementos que la conforman.” (p. 39). Por otro lado, en el párrafo anterior se analizó el silencio administrativo en el recurso de apelación en cual se pudo determinar que el silencio administrativo busca que la administración pública sea eficiente, ágil y que otorgue respuestas de manera oportuna, en resumen, el silencio administrativo busca apurar la inacción de la administración pública.

Ahora bien, en Ecuador, como en otros países, la administración pública juega un papel decisivo en administrar y la ejecutar de las políticas, programas y servicios que afectan directamente a los ciudadanos, es ahí que el accionar de la misma, debe ser efectiva, eficiente y eficaz pues de lo contrario los derechos de los ciudadanos ecuatorianos se vería gravemente afectados. No obstante, desde el punto de vista de los ciudadanos, actualmente el accionar de la administración pública ecuatoriana es ineficiente e ineficaz. A propósito, Contreras, Tituaña, & Toledo, (2023), aseveran: “Hablar de eficiencia pública en la actualidad es una utopía, un deseo y sobre todo una preocupación latente en países desarrollados y especialmente en aquellos que están en proceso” (p. 23). Los autores citados, claramente determina que hablar de eficiencia en la administración en Ecuador se ha convertido prácticamente en una quimera, puesto que, en la práctica los ciudadanos han quedado en la infección frente a la inactividad de la administración.

Bajo este contexto se puede concluir que la interacción entre los ciudadanos y la administración no siempre es fluida; y, uno de los principales problemas que enfrentan los ciudadanos ecuatorianos es la inacción de la administración pública en cuanto a la respuesta de las solicitudes y recursos presentados. A menudo, los tiempos de respuesta están establecidos en la norma positiva, sin embargo, en la practica la mayoría son incumplidos, lo que dificulta el ejercicio efectivo de los derechos, y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

De ahí que el silencio administrativo en el recurso de apelación es crucial para los ciudadanos que buscan impugnar decisiones administrativas desfavorables. Sin embargo, cuando la administración no responde a tiempo y de forma oportuna, se genera incertidumbre y que conlleva a una situación de indefensión para el ciudadano. En resumen, el accionar de la administración pública es retardada, ineficiente e ineficaz, frente a esta situación, la

implementación del silencio administrativo en el recurso de apelación, sería una opción bastante acertada para impulsar la inactividad de los órganos administrativos.

4.3. La administración pública

La administración pública se define como el conjunto de organismos y entidades gubernamentales responsables de gestionar los recursos del Estado y de proporcionar servicios públicos a los ciudadanos. De ahí que, la administración pública según la Constitución de la República del Ecuador, es un servicio a la población, orientado a satisfacer las necesidades básicas de las personas, que se rige por principios que buscan garantizar una administración pública eficiente y de calidad. En consecuencia, los principios que rigen la actividad administrativa son fundamentales para comprender cómo funciona y cómo se desarrolla la administración pública. En ese sentido, en el siguiente apartado se analizará los principales principios que rigen la administración pública.

4.3.1. Principales principios que rigen la actividad administrativa

Para comenzar el presente contenido es preciso definir que es principio, al respecto, Moreta (2019), precisa: “En términos sencillos se puede decir que el principio es el espíritu de la norma” (p. 1), de lo citado se puede concebir los principios refleja la esencia o el propósito fundamental de la norma. Por su parte Alexy, (1993), define a los principios como: “mandatos de optimización que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas” (86). De lo referido se puede entender que los principios son normas legales que no establecen un cumplimiento absoluto o específico, sino que permiten diferentes niveles de realización según las circunstancias.

De ahí que los principios son fundamentales para asegurar que la actividad de la administración pública cumpla con su deber de servir al interés general de manera justa, eficiente y transparente. Su aplicación adecuada contribuye a fortalecer el Estado de derechos

y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. A continuación, se analizará los siguientes principios:

4.3.1.1. Principio de legalidad.

El principio de legalidad dentro del derecho administrativo establece que la actuación de la administración pública debe estar siempre fundamentada en la ley. A propósito del principio de legalidad Dromi, (1998), asevera: El principio de legalidad se aplica en las actividades de la administración pública, exigiendo que estas se realicen conforme a normas jurídicas y políticas específicas, manteniendo un estándar de legitimidad y considerando la adecuación o conveniencia de las acciones. En esta misma línea de ideas Efraín Pérez (2021), señala: “El principio de legalidad determina el sometimiento de la Administración Pública a la Constitución y a la ley” (p. 18).

De lo indicado por los autores citados tenemos una característica común, esto es, que toda la actividad que realiza la administración pública debe estar acorde con lo dispuesto en la Constitución y la ley. Es decir, el principio de legalidad juega preponderante en el derecho administrativo, puesto que garantiza que todas las acciones y decisiones de la administración se realicen dentro de los límites establecidos por la normativa jurídica vigente.

En otras palabras, el principio de legalidad en el derecho administrativo es vital para garantizar que la administración pública opere dentro de un marco normativo claro y previsible, asegurando así el respeto a los derechos de los ciudadanos y la legitimidad de las actuaciones del Estado.

4.3.1.2. Principio eficiencia.

Dentro del ámbito administrativo el principio de eficiencia de manera general se puede entender como la obligación y el deber que tiene la administración pública a través de sus funcionarios y entidades de gestionar y utilizar los recursos públicos de manera óptima y efectiva con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos. Según Pérez & Tamayo,

(2023), “el principio de eficiencia comprende el empleo de los medios más adecuados de los que dispone la administración pública para satisfacer las demandas individuales o colectivas de la comunidad, logrando el máximo bienestar, evitando el uso inadecuado de los recursos públicos” (p. 48). En el mismo sentido, Barba, (2021), refiriéndose al principio de eficiencia asegura que: Una administración pública es considerada eficiente cuando logra alcanzar más objetivos utilizando menos recursos, mientras facilita, simplifica y acelera el ejercicio de los derechos de las personas, evitando obstáculos y retrasos innecesarios en la atención a sus necesidades.

De lo referido por los prenombrados autores se puede destacar que, el principio de eficiencia en el derecho administrativo enfatiza la necesidad de que las autoridades y entidades públicas administren sus recursos de manera efectiva y transparente, orientando sus esfuerzos hacia la mejora continua en la prestación de servicios y el cumplimiento de los fines públicos. A modo de conclusión se puede decir que, este principio busca asegurar que la administración pública cumpla con sus objetivos de manera eficaz, obteniendo los mejores resultados posibles con los recursos disponibles.

4.3.1.3. Principio de celeridad.

Por lo general el principio de celeridad en la administración pública hace referencia a la obligación y responsabilidad que tienen las autoridades y funcionarios públicos de actuar de manera rápida, ágil y eficiente en el ejercicio de sus funciones administrativas. De ahí que, autores como Sánchez & Muskus, (2022), señala: La celeridad se entiende como el principio que obliga a la Administración a actuar proactivamente y eficiente a través del responsable de la unidad administrativa correspondiente, quien debe implementar las medidas necesarias para evitar retrasos injustificados y problemas en los procesos. Es decir, la celeridad es entendida como un principio fundamental que obliga a la Administración Pública a actuar con rapidez y eficacia para resolver los asuntos de los ciudadanos de manera oportuna.

En este mismo orden de ideas el autor López, (2005), refiriéndose al principio de celeridad afirma: “Este principio dispone que las autoridades administrativas deber evitar costosos, lentos o complicados pasos administrativos que obstaculicen el desarrollo del trámite del expediente” (p. 20). Cabe resaltar que los dos autores referidos coinciden en aseverar que el principio de celeridad tiene como característica primordial, esto es, que la administración pública al resolver los asuntos planteados por los ciudadanos, debo hacer con rapidez y respetando los tiempos y plazos dispuestos para el efecto.

En síntesis, se puede indicar que el principio de celeridad se aplica de manera general en la administración pública, buscando evitar demoras injustificadas en los procedimientos administrativos y garantizar una respuesta oportuna a las solicitudes y trámites de los ciudadanos, en otras palabras, el principio referido, busca garantizar la eficacia y eficiencia de la administración pública, así como el derecho de los ciudadanos a una resolución pronta y justa de sus asuntos.

4.3.1.4. Principio de eficacia.

El principio de eficacia en la administración pública es fundamental para asegurar que las instituciones del Estado cumplan con sus objetivos y funciones de manera efectiva, eficiente y transparente, pues la administración responde a una función instrumental, donde su vocación debe ser la atención eficiente, eficaz y democrática de las necesidades colectivas. Al respecto, Moreta, (2023), dice: “La eficacia atiende a que la administración pública consiga los fines para los cuales ha sido creada” (p. 5).

De lo manifestado, se puede enfatizar que el principio de eficacia en la administración pública establece que esta debe actuar de manera eficiente y efectiva para lograr los fines para los cuales ha sido creada: por su parte, López, (2005), dice: “La eficacia se refiere a la rapidez, la celeridad, y a la sencillez” (p. 20). Por consiguiente, se puede concebir que el principio de eficacia en la administración pública no solo busca garantizar el cumplimiento de los objetivos

y metas del Estado, también persigue la administración pública realice un buen uso de sus recursos y tome las decisiones correctas para cumplir con sus fines.

Por último, se puede concluir indicando que el principio de eficacia es un elemento esencial para garantizar una buena administración pública. Su aplicación efectiva requiere un compromiso constante por parte de las autoridades y servidores públicos, así como la implementación de medidas concretas para superar los desafíos existentes. Solo así se podrá construir una administración pública eficiente y eficaz al servicio de los ciudadanos en general.

4.4. Normativa constitucional y jurídica

En el presente apartado básicamente se analizará de manera concreta en derecho de petición que es como antesala del derecho a recurrir que está establecido en la Carta Fundamental.

4.4.1. Constitución de la República del Ecuador

Partiendo de la idea que la Constitución de la República del Ecuador del 2008, ha traído consigo un sinnúmero de cambios dentro de ámbito jurídico, pasando de ser un Estado de derecho a un estado Constitucional de derechos y justicia, en la cual se establece que la Constitución es la norma suprema, la incorporación de derechos fundamentales y un fuerte entramado de garantías para los ciudadanos.

En ese sentido, antes que nada, conviene analizar el derecho de petición que es la antesala para que la administración pública emita un acto administrativo. Al respecto la Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 66 numeral 23, determina: “El derecho de dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención y respuestas motivadas”. El prenombrado derecho, se lo practica o ejercita cuando el ciudadano de presentar solicitudes, reclamos o incluso recursos, por lo que, el derecho de petición está íntimamente relacionado con la obligación que tiene los órganos administrativos de otorgar respuestas oportunas y motivadas, caso contrario la legislación ecuatoriana para

suplir dicho silencio, determina el silencio administrativo. Por lo tanto, la administración pública para garantizar los derechos de los ciudadanos, está en la obligación de responder de forma motivada todas las peticiones o reclamos que efectúen los ciudadanos, es así entonces, que el derecho de petición se entrelaza con el derecho de impugnar, puesto que los recursos de impugnación administrativa, en el caso concreto, el recurso de apelación intrínsecamente conlleva una petición.

Consecuentemente, la Constitución del 2008 dentro de su artículo 76, estipula el debido proceso, dentro del cual se encuentran una serie de garantías básicas que pueden hacer valer las personas que se encuentren involucradas en un proceso. Una de las garantías básicas que tienen los ciudadanos ecuatorianos, es el derecho de recurrir, mismo que se encuentra establecido en la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 76 numeral 7 literal m). Al respecto, cabe resaltar que la norma suprema, reconoce el principio de doble instancia, es decir, el derecho a recurrir, mismo que facilita al administrado, impugnar decisiones que hayan sido dictadas por parte de juzgadores dentro del ámbito jurisdiccional o como también por parte de una autoridad administrativa dentro del ámbito administrativo.

Mas adelante, encontramos que la Constitución de la República del Ecuador, en su 173 decreta: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”. El texto citado hace referencia principalmente a dos situaciones en concreto, por una parte, a la potestad o el derecho que tienen los administrados de poder impugnar cualquier acto administrativo, que haya sido emitido por cualquier autoridad del estado, por otra parte, indica que el administrado tiene dos mecanismos que puede accionar para hacer efectivo el derecho de impugnar, esto es, puede realizarlo en la propia sede administrativa, como también puede acudir al ámbito jurisdiccional.

Como corolario de lo expuesto, se puede manifestar que la Constitución de la República del Ecuador, claramente plasma el derecho al debido proceso dentro del cual incluye garantías básicas, entre las cuales se destaca el derecho de recurrir de las decisiones tomadas por parte de las autoridades judiciales o administrativas. De ahí que se puede entender que el derecho a recurrir como una de las garantías básicas del debido proceso se constituye como un pilar fundamental para los ciudadanos, puesto que, se constituye en un medio idóneo para acceder a la tutela judicial efectiva de los derechos y la seguridad jurídica. Mas aun cuando el derecho a recurrir se plasma como un medio propicio que tiene el administrado para lograr la revisión de una decisión de la administración que afecte o perjudique a sus derechos.

Para resumir, cabe resaltar que, para el caso de actos o resoluciones administrativos, la misma Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 173 ha previsto que los mismo puede ser impugnados en dos vías. Es decir que, más allá de la posibilidad de reclamar o interponer algún recurso en la propia administración, posibilita también realizarlo en sede judicial, para que sean revisados por parte los órganos jurisdiccionales independientes, competentes e imparciales.

4.4.2. Código Orgánico Administrativo

En el presente acápite se examinará el recurso de apelación en sede administrativa, que esta dictaminado en la norma positiva del Ecuador.

4.4.2.1. El recurso de apelación.

El Código Orgánico Administrativo, que entró en el año 2017, trajo consigo ciertos cambios dentro del ámbito administrativo, en cuanto a los medios de impugnación su principal cambio fue suprimir el recurso de revisión quedando como medios de impugnación en sede administrativa únicamente el recurso ordinario de apelación y recurso extraordinario de revisión. En este orden de ideas, el Código Orgánico Administrativo, (2017), en su artículo 219 contempla dos medios de impugnación el de apelación y el extraordinario de revisión, para el

presente caso solo se analizará únicamente el recurso de apelación, el mismo que tiene por finalidad que un órgano superior revise la actuación del inferior. El recurso de apelación según Andrés Moreta es:

Una impugnación abierta, es decir, que no tiene causales para su procedencia. El interesado puede plantear fundamentadamente alguna inconformidad con el acto administrativo por los hechos o el derecho en él contenidos, o inclusive alegar nulidades del acto administrativo o del propio procedimiento administrativo” (Moreta, 2019, p. 232).

De lo dicho se puede concebir entonces que el recurso de apelación no tiene situaciones determinadas para interponerlo, únicamente debe existir desacuerdo con el acto administrativo, en otras palabras, no tiene causas específicas para su admisibilidad, por lo que, el administrado que lo solicite tiene la posibilidad de argumentar cualquier desacuerdo con el acto administrativo, ya sea respecto a los hechos, al derecho, o incluso pedir la nulidad el acto o del procedimiento administrativo.

4.4.2.2. Reglas generales.

En primer lugar, se debe dejar claro que los recursos administrativos de apelación y el extraordinario de revisión deben ser interpuestos ante el mismo órgano que los emitió el acto administrativo, la revisión y la resolución de los mismos corresponde a la máxima autoridad administrativa. En cuanto a las reglas generales para las impugnaciones, es oportuno indicar que el Código Orgánico Administrativo, (2017), en su artículo 220 prevé los requisitos comunes. En tal virtud, se puede decir que la solicitud para interponer los recursos administrativos ya sea el recurso de apelación o el recurso extraordinario de revisión, debe ser mediante escrito, dentro cual se hará constar, las generales de ley de la persona que impugna, los fundamentos de hechos, los medios de prueba, los fundamentos de derecho, el órgano

administrativo ante quien se sustancio, la determinación del acto que se impugna, y finalmente la firma del impugnante y defensor.

Una vez presentada la solicitud y si esta no cumple con los requisitos antes mencionados la administración pública en el término de 5 dispondrá que se aclare y si el impugnante no lo hace se considerará como desistimiento, por lo tanto, la administración emitirá el acto administrativo correspondiente y ordenará la devolución de los documentos adjuntados.

4.4.2.3. Interposición.

El artículo 224 del Código Orgánico Administrativo, establece que el término para proponer el recurso de apelación es de 10 días, a partir de la notificación del acto administrativo al servidor público o al administrado, pudiendo agregar al expediente inicial documentos o hechos nuevos, los cuales serán puestos a consideración de los interesados por término de 5 días, dentro este periodo de las personas interesadas podrán hacer observaciones y a su vez presentar justificativos que consideren pertinentes. El administrado al interponer el recurso de administrativo de apelación se tiene la oportunidad de invocar la nulidad tanto del procedimiento como también del acto administrativo, por su parte la administración pública tiene la obligación de resolver conforme dicte la norma. Al respecto conviene indicar que la administración al resolver la nulidad del procedimiento debe verificar si existe alguna causa que efectivamente afecte y vicie al procedimiento, de ser así, el proceso de retrotrae hasta el momento que se produjo el vicio, en cambio al resolver la nulidad del acto, debe resolver de conformidad a las reglas establecidas en el propio cuerpo normativo.

Por lo general, se considera que los actos administrativos son legítimos y deben ejecutarse después de su notificación. La presentación de un recurso, ya sea judicial o administrativo, no detiene su ejecución. Sin embargo, dentro de los tres días siguientes, la persona afectada puede solicitar la suspensión del acto, si su ejecución provocara daños

imposibles de reparar, y si se basa en alguna de las causas de nulidad absoluta. Esta solicitud será decidida dentro del plazo legal establecido.

4.4.2.4. Resolución.

El Código Orgánico Administrativo (2017), en su artículo 230 prescribe: “Resolución del recurso de apelación. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de un mes contado desde la fecha de interposición”. De lo citado se puede colegir que una vez tramitado y seguido el curso normal el recurso administrativo de apelación debe ser resuelto y notificado al administrado en el plazo de un mes, dicha resolución debe contener una respuesta a las pretensiones planteadas por el recurrente y a su vez debe estar debidamente motivada.

Si revisamos de manera prolija el artículo citado, se puede evidenciar que si bien es cierto el cuerpo normativo establece claramente el plazo en el que se debe resolver el recurso de apelación, no obstante, no especifica las implicaciones o consecuencias jurídicas en caso de que la administración pública incumpla su obligación de resolver dicho recurso en plazo determinado. Es aquí donde la presente investigación recobra fuerza, pues claramente se determina que dicho artículo, cuenta con un vacío legal, es decir, no establece el efecto o consecuencia jurídica, cuando la administración pública no resuelve el recurso de apelación en el plazo de un mes. El vacío legal identificado, en la práctica provoca que la administración pública actúe de manera ineficiente generando incertidumbre a los administrados y una clara violación a sus derechos constitucionales y legales.

4.5. Derecho comparado

En el presente epígrafe se hará un breve análisis del recurso de apelación en sede administrativa, en las legislaciones de otros países como Colombia, España y Argentina, puesto que, estos cuerpos normativos poseen una clara diferencia con el cuerpo normativo ecuatoriano.

4.5.1. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia (Ley 1437/11)

La principal norma positiva que regula la relación administrativa entre los ciudadanos y la administración pública en Colombia, es el Código de Procedimientos Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia, dentro del cual en el capítulo VII, trata el silencio administrativo en cual determina:

El artículo 86, respecto al silencio administrativo determina que, en recursos, salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos 2 meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa; el plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas (Ley 1437/11). La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; la no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria gravísima (Código de Procedimientos Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia, 2018).

Se puede evidenciar que el Código de Procedimientos Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia, prescribe de manera clara y precisa, la figura del silencio administrativo negativo, si la administración pública, no resuelve en plazo determinado los recursos administrativos que se interpongan, ya sea, el recurso de reposición o el recurso de apelación. Por el contrario, en nuestro país, el Código Orgánico Administrativo, no determina la consecuencia jurídica si la administración pública incumple el plazo de resolver el recurso de apelación. Además, resulta de gran importancia destacar que la legislación colombiana, aparte de tener establecido la figura del silencio administrativo negativo como consecuencia

jurídica si la administración pública no resuelve los recursos administrativos, también tiene determinado como una falta disciplinaria gravísima.

De lo expuesto, se puede colegir que resultaría de vital importancia incorporar a nuestro cuerpo normativo ecuatoriano, lo prescrito en la legislación interna de Colombia, puesto que, la administración pública en Ecuador se ha caracterizado por ser lenta e ineficiente, por tal razón y para evitar dilaciones en cuanto a la resolución del recurso administrativo de apelación sería una alternativa bastante importante incorporar tanto la figura del silencio administrativo como también la sanción disciplinaria. Con esto, se superaría el vacío legal existente en el Código Orgánico Administrativo y también se obtendría de la administración respuestas o resoluciones inmediatas y oportunas, hechos que garantizaría contar con una administración pública expedita, ágil y eficiente.

4.5.2. Código de Derecho Administrativo de España

En España al igual que Ecuador, los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos carácter jurídico, al respecto cabe resaltar que su principal cuerpo normativo es el Código de Derecho Administrativo de España, dentro del cual, se encuentra, la sección segunda que trata del recurso de alzada, específicamente en su artículo 122 numeral 2 determina:

Que, el artículo 122, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1 tercer párrafo (Código de Derecho Administrativo de España, 2015, p. 54).

De la lectura del artículo citado se puede apreciar que, en la legislación de España, al igual que la legislación de Colombia, también señala que el efecto jurídico, es el silencio administrativo negativo, si administración pública incumple el plazo de resolver cuando se interponga el recurso de alzada, que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano es conocido como

recurso de apelación. Es oportuno mencionar que el Código Orgánico Administrativo de Ecuador, tiene una fuerte influencia del cuerpo normativo en materia administrativa de España, sin embargo, resulta curioso que el legislador ecuatoriano no hay incorporado la consecuencia jurídica si la administración infringe el plazo para resolver el recurso de apelación.

4.5.3. Reglamento de Procedimientos Administrativos de Argentina (Decreto Nro. 1759/72 – T.O. 2017)

El Reglamento de Procedimientos Administrativos de Argentina, dentro del título VIII, artículo 91, se refiriéndose al plazo para resolver el recurso de jerárquico (apelación), determina:

El artículo 91 determina el plazo para resolver el recurso jerárquico será de treinta 30 días, a contar desde la recepción de las actuaciones por la autoridad competente, o en su caso de la presentación del alegato o vencimiento del plazo para hacerlo si se hubiere recibido prueba; no será necesario pedir pronto despacho para que se produzca la denegatoria por silencio (Reglamento de Procedimientos Administrativos de Argentina, 2017).

Del citado artículo se puede entender que, en la legislación argentina, también se encuentra determinado la consecuencia jurídica cuando la administración pública no resuelve el recurso de apelación a tiempo, es decir, el efecto es el silencio administrativo negativo, sin bien, cierto no lo establece de manera clara y precisa se puede sobreentender.

Por lo manifestado en el presente apartado se puede finalizar indicando que los cuerpos normativos en materia administrativa de Colombia, España y Argentina, tienen algo en común, es decir, todas establecen una consecuencia jurídica si máximas autoridades de administración no resuelve la apelación en los plazos o tiempos previstos, en otras palabras, si la administración incumple el plazo de resolución y notificación se aplica, el silencio administrativo negativo, incluso la legislación Colombiana, va mucho más allá, puesto que, aparte de aplicarse el

silencio administrativo, dicho incumplimiento se constituye como una falta disciplinaria gravísima.

De ahí, que resulta importante tomar como referencia estos cuerpos normativos y de ser necesario incorporar a nuestro ordenamiento jurídico la consecuencia jurídica, es decir, que se establezca en el Código Orgánico Administrativo, la institución del silencio administrativo cuando la administración pública de Ecuador no resuelva a tiempo el recurso de apelación. Que desde perspectiva de agilidad, lo ideal sería que establezca como consecuencia jurídica el silencio administrativo positivo, el mismo que tiene como finalidad apurar a la administración, para cumpla los plazos previstos, con lo cual, se cubriría el vacío legal existente en el Código Orgánico Administrativo; y, a su vez se conseguiría que la administración pública actúe de manera eficiente al resolver el recurso de apelación evitando incertidumbre a los administrados y una clara violación a sus derechos. No sería ideal aplicar el silencio administrativo negativo puesto que, este habilita al administrado a acudir a la justicia contenciosa administrativa, que, en Ecuador, y en especial en Loja, se demora años en la sustanciación de los procesos.

5. Metodología

5.1. Materiales utilizados.

Para el correcto desarrollo de la presente investigación, se utilizaron un sinnúmero de materiales y recursos los mismos que ayudaron a cumplir con los objetivos planteados en la presente investigación. De manera precisa se consultó y citó una amplia variedad de fuentes bibliográficas, esto con la finalidad de respaldar los argumentos e ideas planteados en el inicio de la investigación, las fuentes consultadas fueron carácter electrónico y también físicos, entre las cuales se puede destacar las siguientes: Libros de derecho administrativo de diferentes autores, manuales, diccionarios jurídicos, artículos científicos, ensayos, tesis de maestrías, leyes ecuatorianas como también de otros países, revistas jurídicas y en general toda obra jurídica relevante.

Para el normal desarrollo de la presente investigación, se ocupó diferentes materiales entre los cuales cabe resaltar los siguientes: Un cuaderno de apuntes, un teléfono celular, una computadora portátil, red de internet, una impresora para copias e impresiones, esferos y un lápiz, los mismos que facilitaron el correcto desarrollo de la investigación.

5.2. Métodos.

a) Método deductivo: El método deductivo procede desde más lo amplio hasta lo más específico, es decir, sintetiza el conocimiento y ayuda formular inferencias que se pueden aplicar a diversas situaciones y casos dentro de un conjunto determinado.

b). Método inductivo: El método inductivo va de los específico a lo general, es decir, analiza situaciones específicas y luego deduce regularidades que son válidas o aplicables a casos similares. Parte de la observación de casos individuales para establecer principios generales o leyes universales.

c). Método analítico: Este método consiste en descomponer o separar el objeto o un todo en sus aspectos o cualidades constitutivas, con la finalidad de examinar cada una de las partes individualmente para obtener una comprensión global. En otras palabras, se extraen las partes de un todo para obtener una comprensión completa.

d). Método síntesis: Este método, es considerado lo contrario al método analítico, puesto que, se centra en integrar las partes de un todo, con el objeto para alcanzar una comprensión global. En otras palabras, implica reunir las partes del objeto para obtener el resultado final.

e). Método dogmático-jurídico: Este método permite el estudio de manera específica del derecho positivo vigente, es decir, se caracteriza por ser un método que ayuda analizar las normas y principios jurídicos establecidos en la legislación. La importancia de este método radica, porque nos permite describir y entender el sentido de la norma, a través de la interpretación sistemática de la norma.

f). Método de derecho comparado: Este método permite cotejar dos instituciones jurídicas dentro de un mismo ámbito, como conceptos, normas o procedimientos, facilitando la identificación de similitudes y diferencias, la creación de clasificaciones, la identificación de tendencias y el descubrimiento de modelos efectivos.

5.3. Técnicas

Por último, en el presente trabajo investigativo, se utilizó principalmente dos técnicas:

La encuesta: Es un instrumento fundamental que sirve para obtener información de un tema específico, a través de la formulación de un cuestionario con preguntas claramente estructuradas, en el presente caso la encuesta fue efectuada a 30 abogados en libre ejercicio de la profesión del cantón Loja y Catamayo, estuvo compuesta por 5 preguntas que abordaban el problema planteado como también con los objetivos establecidos en el proyecto de investigación. Con las respuestas obtenidas se pudo evidenciar y sustentar la existencia real del problema como también otorgo ideas para una posible solución.

Fichas bibliográficas: Esta técnica es una herramienta primordial que permitió escoger, clasificar, ordenar y registrar de manera sistemática las fuentes de investigación documental más relevantes y que aporte con el problema planteado en la investigación.

6. Resultados

6.1. Resultados obtenidos a través de la aplicación de las encuestas.

La encuesta fue efectuada de manera virtual mediante un formulario elaborado en [google.com/forms](https://www.google.com/forms), la misma que fue efectuada a 32 profesionales del derecho en libre ejercicio de la profesión del cantón Loja y Catamayo, dicha encuesta estaba compuesta por cinco preguntas, cuyos respuestas y resultados detallo a continuación:

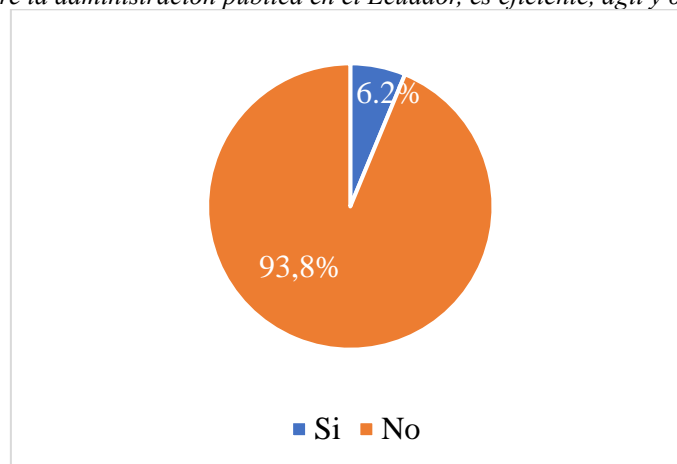
Primera pregunta : Desde su experiencia, ¿cree usted, que la administración pública en el Ecuador, es eficiente, ágil y oportuna al resolver los reclamos o recursos administrativos que interponen los administrados?

Tabla 1*La administración pública en el Ecuador, es eficiente, ágil y oportuna*

Indicadores	Frecuencia	Porcentaje
Si	2	6,2 %
No	30	93,8 %
Total	32	100 %

Nota: Encuesta aplicada a abogados en libre ejercicio de la profesión.

Fuente: Trabajo de campo. **Elaborado:** El autor

Figura 1.*Cifras porcentuales sobre la administración pública en el Ecuador, es eficiente, ágil y oportuna*

Fuente: Tabla 1. **Elaborado:** El autor

Interpretación:

De conformidad a los resultados reflejados en la tabla 1 y figura 1, se puede evidenciar que 30 de los 32 profesionales del derecho, es decir, el 93,75 % contestaron negativamente, esto es, que la administración pública en el Ecuador no es eficiente, no es ágil ni tampoco oportuna. Por otro lado, 2 de 32 profesionales del derecho, es decir, 6,25 % contestaron positivamente, esto es, que la administración pública en el Ecuador es eficiente, ágil y oportuna.

Análisis:

Dado el contexto anterior, se puede entender que la mayoría (30) de los abogados que ha sido encuestados manifiestan que la administración pública en el Ecuador, es deplorable, es decir, no es eficiente, no es ágil ni mucho menos oportuna, sustentan sus afirmaciones indicado que existe mucha burocracia, que no hay una simplificación de trámites, que no existen

profesionales capacitados ni con la preparación adecuada, y resalta que a pesar que existe en el ordenamiento jurídico principios como la celeridad, la eficiencia y la eficacia los funcionarios públicos no acatan tales disposiciones. Por lo contrario, se evidencia que el 6,25%, que corresponde a 2 de los 32 profesionales manifiesta que la administración pública Ecuador, es eficiente y ágil, afirman que no es cuestión de falta de norma sino más bien, falta de aplicación.

Segunda pregunta: ¿Cree usted que la administración pública, incumple el plazo para resolver y notificar el recurso administrativo de apelación tal como determina el Código Orgánico Administrativo?

Tabla 2

La administración pública, incumple el plazo para resolver y notificar el recurso administrativo de apelación

Indicadores	Frecuencia	Porcentaje
Si	31	96,9 %
No	1	3,1 %
Total	32	100 %

Nota: Encuesta aplicada a abogados en libre ejercicio de la profesión.

Fuente: Trabajo de campo. **Elaborado:** El autor

Figura 2.

Cifras porcentuales sobre la administración pública incumple el plazo para resolver y notificar el recurso administrativo de apelación



Fuente: Tabla 2. **Elaborado:** El autor

Interpretación:

De los resultados reflejados en la tabla 2 y figura 2, se puede evidenciar que 31 de los 32 abogados, es decir, el 96,9 % contestaron afirmativamente, esto es, que la administración pública incumple el plazo para resolver y notificar el recurso administrativo de apelación. Por otra parte, 1 de 32 profesionales del derecho, es decir, 3,1 % contestaron negativamente, esto es, que la administración pública en el Ecuador si cumple con los plazos para resolver y notificar el recurso administrativo de apelación.

Análisis:

Dado el contexto anterior, se puede entender que los profesionales del derecho encuestados en su gran mayoría (31) de manera categórica afirma que en la practica el plazo para notificar y resolver el recurso administrativo de apelación es incumplido por parte de la administración pública, respaldan sus afirmaciones indicando que existen demasiada carga laboral que sobrepasa a los servidores públicos lo que les impide a los funcionarios cumplir con los plazos determinados, otras de las respuestas es que aplican al Código Orgánico Administrativo de manera supletoria, es decir, que existen dispersión normativa en el campo del derecho administrativo por tal motivo, existe confusión en los plazos y términos y finalmente afirma que existen la normativa pero que falta voluntad política para cambiar la situación. Por otra parte, 1 profesional del derecho, que representa 3,1% de los encuestados afirman que la administración pública si cumple con los plazos para resolver y notificar.

Tercera pregunta: ¿Considera usted que es necesario aplicar el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica, cuando la administración pública no resuelve el recurso de apelación en el plazo de 30 días como determina el COA?

Tabla 3

Es necesario aplicar el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica, cuando la administración pública no resuelve el recurso de apelación en el plazo de 30 días

Indicadores	Frecuencia	Porcentaje
Si	28	90,3 %
No	4	9,7 %

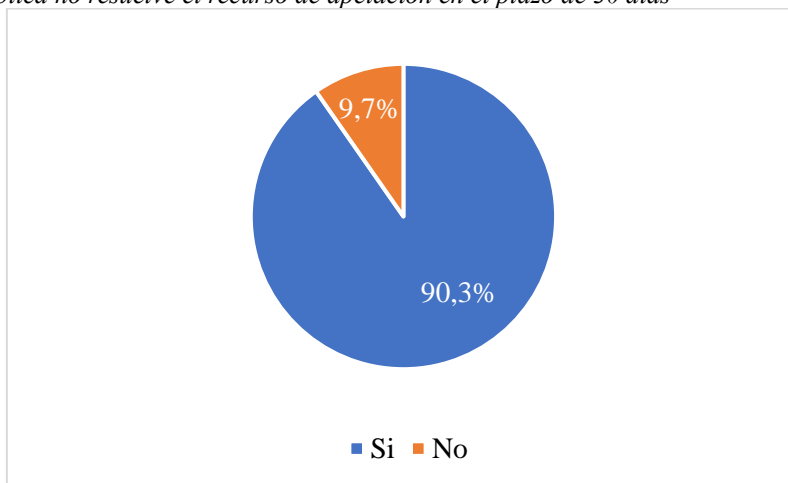
Total	32	100 %
--------------	-----------	--------------

Nota: Encuesta aplicada a abogados en libre ejercicio de la profesión.

Fuente: Trabajo de campo. **Elaborado:** El autor

Figura 3.

Cifras porcentuales sobre si es aplicar el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica, cuando la administración pública no resuelve el recurso de apelación en el plazo de 30 días



Fuente: Tabla 3. **Elaborado:** El autor

Interpretación:

De los resultados reflejados en la tabla 3 y figura 3, se puede evidenciar que 28 de los 32 profesionales del derecho, es decir, el 90,3 % contestaron afirmativamente, es decir, que es necesario aplicar el silencio administrativo positivo cuando la administración pública no resuelve el recurso administrativo de apelación en el plazo de 30 días, pues al decir de ellos sería una medida idónea para evitar dilaciones y retrasos injustificados por parte de la administración. El otro 9,7%, es decir, 4 de los 32 profesionales encuestados indica que no es necesario aplicar el silencio administrativo positivo pues afirma que el ordenamiento jurídico en el ámbito administrativo prevé otros mecanismos.

Análisis:

Dado el contexto anterior, se puede concebir que los profesionales del derecho encuestados mayoritariamente (28), es decir, el 90.3%, contestaron afirmando que es necesario aplicar el silencio administrativo positivo si la administración pública no resuelve el recurso administrativo de apelación en los 30 días, pues, sostienen que al aplicar ésta medida la

administración pública de alguna manera estaría obligada y no tendría un margen de acción a su favor, así mismo de manera unánime señala que sería una herramienta necesaria para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de celeridad como también combatir la ineficiencia administrativa y sobre todo fortalecer la seguridad jurídica, es decir, contar con normas claras y preestablecidas. Por otra parte, un mínimo de profesionales encuestados, esto es, 4 profesionales del derecho, que representa 9,7% de los encuestados afirman que no es necesario aplicar el silencio administrativo positivo.

Cuarta pregunta: Considera usted, ¿Que los derechos de los administrados son vulnerados, al no estar establecido en el Art. 230 del COA, la consecuencia jurídica, cuando la administración pública incumple el plazo para resolver el recurso administrativo de apelación?

Tabla 4

Los derechos de los administrados son vulnerados, al no estar establecido en el Art. 230 del COA, la consecuencia jurídica, cuando la administración pública incumple el plazo para resolver el recurso de apelación

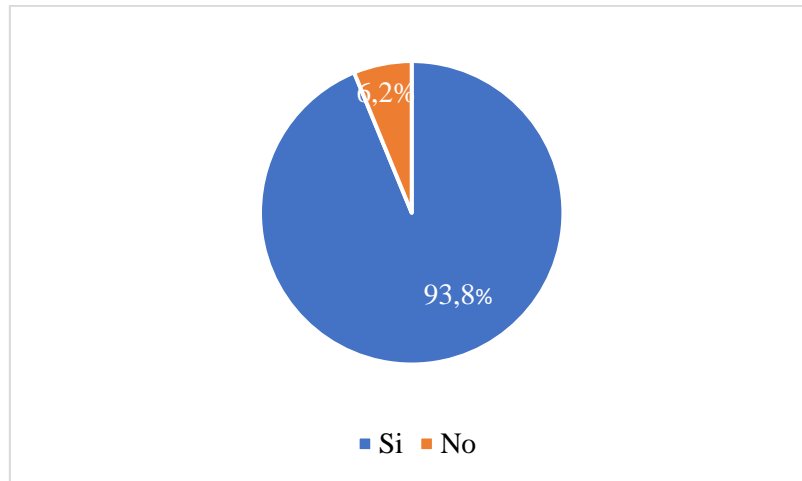
Indicadores	Frecuencia	Porcentaje
Si	30	93,8 %
No	2	6,2 %
Total	32	100 %

Nota: Encuesta aplicada a abogados en libre ejercicio de la profesión.

Fuente: Trabajo de campo. **Elaborado:** El autor

Figura 4.

Cifras porcentuales sobre los derechos de los administrados son vulnerados, al no estar establecido en el Art. 230 del COA, la consecuencia jurídica, cuando la administración pública incumple el plazo para resolver el recurso de apelación



Fuente: Tabla 4. **Elaborado:** El autor

Interpretación:

De los resultados reflejados en la tabla 4 y figura 4, se puede demostrar que 30 de los 32 profesionales del derecho, es decir, el 93,8 % contestaron que los derechos de los administrados efectivamente son vulnerados, pues, al decir de los profesionales que al no estar expresamente establecido el efecto jurídico cuando la administración pública incumple el plazo para resolver, la misma tiene libertad para actuar, adicionalmente, afirma que en el derecho público se hace lo que la ley prescribe ni más ni menos. Por su parte, un reducido número, esto es, 2 de los 32 encuestados que representa el otro 6,2% de los profesionales afirman que no existen vulneración de ningún derecho puesto que como administración tienen también la potestad discrecional.

Análisis:

Dado el contexto anterior, se puede colegir que los profesionales del derecho encuestados mayoritariamente (30), es decir, el 93,8%, contestaron afirmando que efectivamente los derechos de los administrados y los ciudadanos en general son claramente vulnerados, pues al no estar contemplado cuál sería la consecuencia jurídica si la administración pública no resuelve el recurso de apelación, los funcionarios tienen cierto grado de

discrecionalidad y que muchas de las veces se aprovechan de ello, más aún, que muchos de funcionarios están buscando algún tipo de vacío para incumplir con su deber, es decir, de prestar un servicio público de calidad y eficiente. Por otro lado, un mínimo de profesionales encuestados, esto es, 2 profesionales del derecho, que representa 6,2% de los encuestados aseveran que no existe ningún tipo de vulneración de derechos, pues indican que como administración tiene a su favor la potestad discrecional.

Quinta pregunta: Desde su perspectiva: ¿Considera usted, que es necesario elaborar un proyecto de reforma legal al Art. 230 del Código Orgánico Administrativo, donde se implementen el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica cuando la administración incumpla el plazo para resolver el recurso de apelación, con el fin de garantizar a los administrados una administración pública eficiente y ágil?

Tabla 5

Es necesario reformar el Art. 230 del Código Orgánico Administrativo, donde se implemente el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica cuando la administración incumpla el plazo para resolver el recurso de apelación

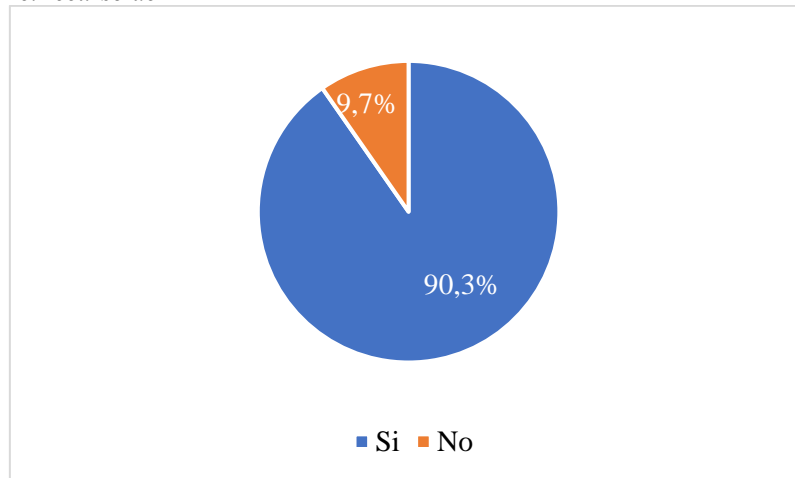
Indicadores	Frecuencia	Porcentaje
Si	28	90,3 %
No	4	9,7 %
Total	32	100 %

Nota: Encuesta aplicada a abogados en libre ejercicio de la profesión.

Fuente: Trabajo de campo. **Elaborado:** El autor

Figura 5.

Cifras porcentuales sobre si es necesario reformar el Art. 230 del Código Orgánico Administrativo, donde se implemente el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica cuando la administración incumpla el plazo para resolver el recurso de



Fuente: Tabla 5. **Elaborado:** El autor

Interpretación:

De conformidad a los resultados reflejados en la tabla 5 y figura 5, se puede señalar que 28 de los 32 profesionales del derecho, es decir, el 90,3 % están de acuerdo y afirman que es de vital importancia reformar el Art. 230 del Código Orgánico Administrativo, donde se implemente el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica cuando la administración incumpla el plazo para resolver el recurso de apelación, puesto, que con ello se garantizaría de manera eficiente los derechos los administrados y se obtendría una administración pública eficiente. Por el contrario 4 de los 32 encuestados que representa 9,7% del total de la muestra, afirman que no es necesario pues dicen que la norma no es perfecta pero que el mismo cuerpo normativo establece otros mecanismos.

Análisis:

Dado el contexto anterior, se puede concluir que los profesionales del derecho encuestados en mayoritariamente (28), es decir, el 90,3%, contestaron categóricamente que es sumamente importante reformar el Art. 230 del Código Orgánico Administrativo, e implementar la figura del silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica cuando la administración incumpla el plazo para resolver el recurso de apelación, pues, indican que con

esta reforma se garantizaría una administración pública más eficiente y ágil, que protegería los derechos de los administrados y evitaría dilaciones injustificadas, en ese mismo sentido, otros incluso van mucho más allá e indica que sería preciso implementar un tipo de sanción al funcionario que incumpla los plazos, pues al decir de los encuestados solo así se evitaría dilaciones y retrasos al momento de resolver tanto reclamos como recursos administrativos. Por otro lado, un número menor de profesionales encuestados, esto es, 4 profesionales del derecho, que representa 9,7% de los encuestados aseveran que no sería necesario puesto que, el mismo ordenamiento jurídico establece otros mecanismos y medios para garantizar los derechos de los administrados.

6.2. Estudio de casos

Caso Nro. 1.

1.- Datos referenciales:

Proceso Nro. ARCSA-CZ7-PSE-2023-048

Judicatura-Entidad accionante: Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA-Coordinación Zonal 7)

Acción/infracción: Recurso de apelación

Actor: L.I.P-Coordinador Zonal 7-ARCSA

Demandado/procesado: V.M.P.L

Fecha: 19 de mayo de 2023

2.- Antecedentes:

Primera instancia: La Coordinación Zonal 7 de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (en adelante Coordinación Zona 7-ARCSA), a través de un analista, realiza una inspección a una farmacia de propiedad V.M.P.L, al encontrar un tipo de anomalía, elevan a la coordinación Zonal 7-ARCSA un informe con fecha 04 de mayo de 2023, y recomienda que se inicie un procedimiento administrativo sancionador en contra la señora

V.M.P.L, propietaria de la farmacia, pues, indican que al momento de la inspección en situ, se encontró medicamentos de alto riesgo como insulina con vía de administración inyectable sin registro sanitario ecuatoriano en las etiquetas, dichos medicamentos al estar a la venta, se estaría contraviniendo los artículos 137 y 140 de la Ley Orgánica de Salud.

Con fecha 19 de mayo de 2023, la coordinación Zonal 7-ARCSA, con la conclusión del informe da inicio el proceso administrativo sancionador y dispone notificar, a la presunta infractora V.M.P.L, para que pueda ejercer su derecho a la defensa y a su vez convoca audiencia de juzgamiento para el día 01 de junio del 2023. La presunta infractora señora V.M.P.L, fue notificada el día 25 de mayo de 2023, con dicha notificación la señora V.M.P.L presenta su escrito de defensa y descargo, y en la audiencia manifiesto principalmente que dichos medicamentos no se encontraban a la venta puesto que fueron adquiridos para uso personal y que la norma a la que hace alusión la autoridad administrativa sanciona, cuando los medicamentos estan a la venta, que al caso concreto no lo estaban y respalda su posición con facturas. Por su parte, la coordinación Zonal 7-ARCSA, respalda su posición en el informe del analista y además dice la factura que presenta como prueba la parte accionada fue posterior a la realización de la inspección. Una vez terminada la audiencia de prueba en la que tanto la autoridad administrativa y la parte accionada a presentado sus alegaciones y esgrimido todos los aspectos del debido proceso la autoridad administrativa resolvió.

Resolución:

La coordinación Zonal 7-ARCSA, con fecha 19 de junio del 2023, mediante resolución RCSA-CSZ7.PSE-2023-040, resuelve: PRIMERO.-IMPONER a la V.M.P.L, con Ruc: 1100223377001, representante legal del establecimiento farmacéutico No. 1 de nombre comercial “FARMACIA SE”, la sanción prevista en los artículos 248, de la Ley Orgánica de la Salud: esto es la cantidad de DIEZ SALARIOS BÁSICOS UNIFICADOS, esto es la cantidad

de CUATRO MIL QUINIENTOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$ 4500,00); por haber incumplido el artículo 137 y 140 de la referida ley.

Segunda instancia: Con fecha 21 de junio del 2023, la parte accionada señora V.M.P.L, presento un recurso administrativo de apelación alega básicamente dos situaciones, en primer lugar, indica que resolución Nro. RCSA-CSZ7.PSE-2023-040, se lo hizo fuera de tiempo, puesto que la Ley Orgánica de Salud en su artículo 231, estipula que una vez vencido el término de prueba y practicada todas las diligencias, la autoridad administrativa debía emitir su resolución dentro del término de 5 días, que en el presente caso, el termino prueba feneció el 09 de junio de 2023, por lo tanto, la resolución debió ser emitida el día 16 de junio de 2023, no obstante, fue emitida con fecha 19 de junio de 2023, es decir, 3 días después, en sentido indica que la administración perdió competencia.

Por otra parte, indican que, la resolución de primera instancia contiene una serie de vicios que la torna arbitraria, señala que en la resolución referida se hace constar una norma diferente, es decir, por una parte, dicen que se ha contravenido los artículos 137 y 140 de la Ley Orgánica de Prevención Integral Fenómeno Socio Económico Drogas y por otra parte, que se ha contravenido la Ley Orgánica de Salud, bajo este contexto, solicita que se declare la nulidad de la resolución Nro. RCSA-CSZ7.PSE-2023-040, por haber incurrido en las causales de nulidad, numeral 1, 3 y 4 del artículo 105 del Código Orgánico Administrativo.

El órgano superior de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria quien conoció el recurso de apelación señala que lo alegado por la parte apelante señora V.M.P.L, no es verdad, pues contestando al primer argumento alegado señala que la resolución fue dictada en el término correspondiente, pues indica que el termino de prueba culminó el 12 de junio del 2023 por lo que la administración debía resolver y notificar el día 19 de junio de 2023, tal como ha sucedido en el caso, en cuanto al segundo argumento alegado de la misma manera señala que es no es verdad, pues de la revisión del expediente y sobre todo de la

resolución emitida en primera instancia, en ningún lado, hace referencia a otra norma al que hace referencia la apelante. Bajo este contexto, con fecha 07 de septiembre de 2023, el órgano superior que conoció el recurso de apelación, niega el recurso de apelación presentado por la parte accionada señora V.M.P.L.

3.- Resolución:

Con fecha 07 de septiembre de 2023, el órgano superior de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria mediante resolución Nro. ARCSA-DE-EXP.APEL-2023-165, resuelve: 1). NEGAR el recurso de apelación planteado por la señora V.M.P.L, en contra de la resolución Nro. ARCSA-CZ7-PSE-2023-040 de fecha 19 de junio de 2023, emitida por la M.O.L en calidad de Coordinadora Zonal 7, dentro del procedimiento administrativo sancionador signado con el numero ARCSA-CZ7-PSE-2023-048.

2). MANTENER la multa de diez salarios básicos unificados del trabajador en general, esto es, la cantidad de cuatro mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América USD (\$ 4.500,00); de conformidad con el artículo 248 de la Ley.

4.- Comentario personal:

En primer momento la Coordinación Zona 7-ARCSA, en base de informe de inspección, inicia un proceso administrativo sancionador en contra de la señora V.M.P.L propietaria de una farmacia, supuestamente por haber infringido lo determinado en los artículos 137 y 140 de la Ley Orgánica de la Salud, esto es, se ha encontrado medicamentos de alto riesgo como la insulina sin registro sanitario en las etiquetas y que estaban a la venta. Por su parte la accionada indica que los dichos medicamentos no estaban a la venta, sino que fueron adquiridos para uso personal, aclara que la norma invocada por la administración es clara, pues indica que hubiera cometido una infracción, si los medicamentos hubieran estado a la venta. Bajo estas consideraciones la Coordinación Zona 7-ARCSA, resuelve imponer a la V.M.P.L, con Ruc: 1100223377001, representante legal del establecimiento farmacéutico No. 1 de nombre

comercial “FARMACIA S.E”, la sanción prevista en los artículos 248, de la Ley Orgánica de la Salud: esto es la cantidad de DIEZ SALARIOS BÁSICOS UNIFICADOS, esto es la cantidad de CUATRO MIL QUINIENTOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$ 4500,00); por haber incumplido el artículo 137 y 140 de la referida ley.

Un segundo momento, es que la señora V.M.P.L en calidad de propietaria de la Farmacia S.E, presenta recurso de apelación a la resolución RCSA-CSZ7.PSE-2023-040, dictado por la Coordinación Zona 7-ARCSA, ya que indica que la mencionada resolución ha sido emitida fuera del término que establece la ley, como también existe una serie de vicios que la convierten arbitraria, por su parte el órgano superior de la administración señala que la resolución emitida por el órgano inferior fue apegada a derecho y que la parte impugnante, está faltando a la verdad, por lo que niega el recurso de apelación y ratifica la sanción impuesta.

Si bien es cierto se ha analizado el caso antes referido un todo su contexto, sin embargo, se debe aclarar que para la presente investigación no tiene mayor relevancia el contenido del mismo, sino más bien, demostrar que la administración pública no resuelve a tiempo el recurso administrativo de apelación. Bajo este contexto, voy resumir los términos y plazos, el inicio del proceso administrativo se inicia el día 19 de mayo de 2023, la audiencia de juzgamiento fue el día 01 de junio de 2023, y la resolución fue emitida 19 de junio del 2023, de esta resolución la señora V.M.P.L en calidad de propietaria de la Farmacia S.E, con fecha 21 de junio presenta recurso de apelación y el mismo fue resuelto el 07 de septiembre del 2023, es decir, fue resuelto en el plazo de 2 meses 16 días, incumpliendo de esta manera lo que la norma positiva establece, esto es, que debía resolverse en el plazo máximo de 8 días. Ahora bien, si nos remitimos el Código Orgánico Administrativo, también incumple, puesto que este cuerpo normativo establece que el término máximo para resolver el recurso de apelación después de su interposición es de 1 mes.

Caso Nro. 2.

1.- Datos referenciales:

Proceso Nro. ARCSA-CZ7-PSE-2023-069

Judicatura-Entidad accionante: Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA-Coordinación Zonal 7)

Acción/infracción: Proceso administrativo sancionador

Actor: M.V.O.L-Coordinador Zonal 7-ARCSA

Demandado/procesado: V.M.P.L

Fecha: 14 de julio de 2023

2.- Antecedentes:

Con fecha 14 de julio de 2023, la Coordinadora Zonal 7 de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (en adelante Coordinadora Zona 7-ARCSA), inicia un procedimiento administrativo sancionador en contra la señora V.M.P.L, propietaria de la farmacia S.E, pues, el informe concluye indicando que presuntamente se ha infringido lo determinado en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización , específicamente que se incumplido con enviar un reporte, esto es, que dispone constancia de envío del reporte de movimientos de medicamentos sujetos a fiscalización correspondiente a los meses de enero a abril 2023, en los cuales se evidencia que la fecha de envío correspondiente al reporte del mes de marzo 2023 corresponde al 19/04/2023; mientras que la fecha límite para la presentación del reporte en mención era máximo hasta el 14/04/2023.

Por su parte la accionada señora V.M.P.L, propietaria de la farmacia S.E, alega que nunca ha ofrecido dentro de su stock medicamentos que contengan sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, por lo que no tenía la obligación de presentar tal reporte. Añade que la norma supuestamente infringida es clara, ya que indica que la obligación de reportar

mensualmente a la ARCSA la información respecto de los medicamentos que contengan sustancias estupefacientes o sustancias psicotrópicas es exigida únicamente para los casos en donde exista compra, existencia, elaboración o venta de dichos medicamentos, además indica que el mismo informe base del inicio del proceso administrativo sancionador, en la parte de observaciones señala que la farmacia S.E, no maneja medicamentos sujetos a fiscalización. En conclusión, señala que no ha cometido ninguna infracción.

3.- Resolución:

La Coordinadora Zona 7-ARCSA, después de evacuar todas las diligencias propias del procedimiento administrativo sancionador el día 11 de septiembre del 2023, mediante resolución Nro. ARCSA-CZ7-PSE-2023-069, resuelve: Primero.-Imponer a la señora V.M.P.L, con Ruc: 11003344544001, representante legal del establecimiento farmacéutico Nro. 2 de nombre comercial Farmacias S.E, la sanción prevista en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Prevención Integral Fenómeno Socio Económico Drogas: Multa de tres salarios básicos unificados, esto es, la cantidad mil trescientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América (\$ 1350,00); por haber incumplido el artículo 30 de la referida ley.

Segunda instancia: De la resolución Nro. ARCSA-CZ7-PSE-2023-069, emitida por la Coordinadora Zona 7-ARCSA, la parte accionada con fecha 14 de septiembre de 2023, presentó recurso administrativo de apelación alegando principalmente la resolución impugnada fue emitida fuera de los términos que establece la norma de la materia, es decir 8 días después del término de prueba, por lo tanto la coordinación Zonal 7-ARCSA, perdió la competencia para emitir la resolución, en conclusión, la misma adolece de nulidad. Debiendo aclarar que, hasta la presente fecha, esto es, 20 de julio del 2024, el órgano superior de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, no se resuelve el recurso de apelación.

Comentario personal:

Dentro del presente proceso administrativo sancionador, se puede evidenciar que la Coordinación Zonal 7-ARCSA, inicio el proceso en contra de la señora V.M.P.L, representante legal del establecimiento Farmacias S.E, por supuesta haber infringido el artículo 30 de la Ley Orgánica de Prevención Integral Fenómeno Socio Económico Drogas consecuentemente, con fecha 11 de septiembre de 2023, le sanciona y ordena cancelar una multa cuya cantidad asciende mil trescientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América (\$ 1350,00), de esta resolución la accionada con fecha 14 de septiembre de 2023 presenta un recurso administrativo de apelación y que hasta la presente fecha no hay resolución.

Si bien es cierto se ja realizado un análisis de todo el caso, no obstante, para la presente investigación, no resulta de trascendental importancia el contenido o el fondo del proceso por lo tanto no se hace un comentario más profundo al respecto. Sin embargo, el caso en analizado nos permite demostrar que la administración pública no cumple con los términos para resolver y notificar la resolución del recurso de apelación, al respecto conviene hacer mención la fecha de presentación del recurso de apelación, mismo que fue interpuesto el día 14 de septiembre del 2023, ahora bien, el Código Orgánico Administrativo en su artículo 230, estipula que el recurso administrativo de apelación debe ser resuelto en el término máximo de un mes. Por lo tanto, en el presente caso la administración pública debió resolver máximo el 14 de octubre del 2023, sin embargo, hasta la presente fecha no existe resolución.

Con lo expuesto en los dos casos administrativos se ha demostrado que la administración pública verdaderamente incumple con el termino para resolver el recurso de apelación, con esto genera incertidumbre y vulneración a los derechos de los administrados que espera que la administración pública actúe de manera ágil, oportuna y eficiente.

7. Discusión

Con la información que se ha recopilado a lo largo de la investigación, esto es, encuestas realizadas y el estudio de casos analizados, a continuación, el presente acápite se procederá a la

fase de discusión, en la que se llevará a cabo la verificación del objetivo general como también de los objetivos específicos, con el fin de examinar su grado de cumplimiento y llegar a conclusiones basadas en fundamentos sólidos.

7.1. Verificación de objetivos.

En la planificación del presente trabajo de titulación, que fue aprobado anticipadamente, se definió un objetivo general y tres objetivos específicos. El propósito de esta fase es verificar el grado de cumplimiento de esos objetivos, mediante el análisis y la evaluación de su alcance y relevancia para la investigación actual.

7.1.1. Objetivo general:

Se planteo como objetivo general de la presente investigación el siguiente: ***“Realizar un estudio crítico, doctrinario y jurídico respecto a los efectos jurídicos por el incumplimiento del plazo en las resoluciones del recurso de apelación en sede administrativa”***

El mencionado objetivo general se ha verificado, demostrado y se ha fundamentado con el desarrollo del marco teórico, dentro del mismo se realizó de manera prolija un estudio y análisis jurídico de las diferentes instituciones que componen las variables de la investigación como también normativa interna y normativa de otros países, dichos resultado permitieron obtener resultados y conclusiones que ayudaron a confirmar la pertinencia del objetivo general planteado. En ese sentido, dentro de un primer apartado denominado el silencio administrativo se revisó: Conceptos, características, tipos (silencio administrativo positivo y negativo) y evolución historia del silencio administrativo.

En el segundo apartado, denominado mecanismos de impugnación en sede administrativa, que está compuesto por: Clases de recursos administrativos, el recurso de apelación, naturaleza y conceptos, el silencio administrativo en el recurso de apelación y el accionar de la administración pública y el silencio administrativo en el recurso de apelación. En tercer apartado denominado la administración pública, el mismo que este compuesto,

concepto, principios que rigen la actividad administrativa, un cuarto apartado denominado normativa constitucional y jurídica, se revisa la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico Administrativo referente al problema planteado. Finalmente, un apartado de derecho comparado en el cual se revisa la legislación interna de países como Colombia, Argentina y España.

7.1.2. Objetivos específicos:

En la presente investigación se trabajó 3 objetivos específicos, el primer objetivo específico señala: “*Examinar el incumplimiento del plazo en la resolución del recurso administrativo de apelación desde un enfoque práctico*”. Este objetivo se pudo verificar básicamente con el estudio de casos, con los cuales se pudo determinar de manera fehaciente que la administración pública no resuelve el recurso de apelación en tiempo establecido en la norma positiva.

Al respecto conviene indicar que en la presente investigación se analizó dos casos, el proceso Nro. ARCSA-CZ7-PSE-2023-048 y proceso Nro. ARCSA-CZ7-PSE-2023-048. Los casos tratan de procesos administrativos sancionadores que instauró de la Coordinación Zonal 7-ARCSA, en contra de una propietaria de una farmacia, en cuales se puede verificar el incumpliendo de resolver el recurso de apelación en plazo de un mes tal como prescribe el Código Orgánico Administrativo. El primer caso, el recurso de apelación fue interpuesto 21 de junio del 2023 y fue resuelto fue resuelto el día 07 de septiembre del 2023, es decir, fue resuelto en el plazo de 2 meses 16 días. En el segundo caso, el recurso de apelación fue interpuesto día 14 de septiembre del 2023, mismo que esta la actualidad (20/07/2024), todavía no está resuelto, es decir ya ha pasado más de 9 meses que debió haber resuelto.

De la misma manera el objetivo antes indicado se ha sustentado y verificado con la pregunta dos de la encuesta aplicada de la siguiente manera: ¿Cree usted que la administración pública, incumple el plazo para resolver y notificar el recurso administrativo de apelación tal

como determina el Código Orgánico Administrativo?, el resultado de la pregunta fue que la mayoría de los profesionales del derecho encuestados indica que efectivamente la administración pública incumple con el plazo para resolver el recurso administrativo de apelación y que esto se debe a diferentes factores entre ellos, que existe una demasiada carga laboral, desconocimiento de la aplicabilidad de la norma y que existe dispersión normativa en lo referente al derecho administrativo.

EL segundo objetivo específico se lo formuló de la siguiente manera: ***“Identificar la aplicación de la figura del silencio administrativo positivo en la legislación ecuatoriana y en derecho comparado”***. Este objetivo específico se ha podido fundamentar y determinar conforme a la pregunta número tres de la encuesta aplicada, misma que fue formulada de la siguiente manera: ¿Considera usted que es necesario aplicar el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica, cuando la administración pública no resuelve el recurso de apelación en el plazo de 30 días como determina el COA?

Bajo este contexto la mayoría de profesionales encuestados fueron claros al responder es imperioso y necesario aplicar el silencio administrativo positivo pues indican que sería una herramienta idónea para evitar retrasos y dilaciones injustificadas por parte de la administración pública cuando tenga que resolver el recurso de apelación, por lo tanto, se puede evidenciar que la legislación ecuatoriana no se aplica el silencio administrativo positivo en el recurso de apelación.

De la misma manera se verificó con el derecho comparado, el respecto se analizó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia, que en su artículo 86 establece el silencio administrativo en recursos y señala que si la administración pública no resuelve el recurso de apelación opera el silencio administrativo negativo y también se constituye en falta gravísima, por su parte el Código de Derecho Administrativo de España en su artículo 122 señala que el plazo para dictar y notificar el

resolución del recurso de apelación es de 3 meses caso de no hacerlo opera el silencio administrativo negativo. Por último, el Reglamento de Procedimientos Administrativos de Argentina en su artículo 91 prescribe el plazo para resolver el recurso administrativo jerárquico (apelación), es de 30 días caso contrario se entiende denegado.

El tercer objetivo se lo redactó de la siguiente manera: ***Presentar una propuesta de reforma, promoviendo un marco normativo sólido, efectivo y preciso, respecto a la figura del silencio administrativo positivo en el recurso administrativo de apelación, garantizando el derecho de seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y al principio de eficiencia.*** Este último objetivo fue verificado con dos preguntas de la encuesta, esto es, con la pregunta cuatro que prescribe: Considera usted, ¿Que los derechos de los administrados son vulnerados, al no estar establecido en el Art. 230 del COA, la consecuencia jurídica, cuando la administración pública incumple el plazo para resolver el recurso administrativo de apelación? En respuesta a esta interrogante, la mayoría de los profesionales manifestaron que existe una clara vulneración de derechos, pues la no estar contemplado la consecuencia jurídica si se incumple el plazo para resolver el recurso de apelación, los funcionarios públicos tienen un grado de discrecionalidad y libertad para poder hacerlo, vulnerando de esta manera los derechos de los ciudadanos de contar con una administración pública ágil, eficiente y oportuna.

Adicionalmente el objetivo específico aludido se comprueba principalmente con la pregunta cinco, en la cual se preguntó: Desde su perspectiva: ¿Considera usted, que es necesario elaborar un proyecto de reforma legal al Art. 230 del Código Orgánico Administrativo, donde se implementen el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica cuando la administración incumpla el plazo para resolver el recurso de apelación, con el fin de garantizar a los administrados una administración pública eficiente y ágil?. La respuesta a esta interrogante es afirmativa, pues la mayoría de los profesionales del derecho encuestados coinciden que es imperioso y urgente reformar el artículo 230 del Código Orgánico Administrativo, en cual se

agregue el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica si la administración pública no resuelve el recurso de apelación el plazo prescrito el cuerpo legal referido, pues, señala al implementar tal figura jurídica se garantizaría los derechos los administrados y se obtendría una administración pública eficiente, ágil y oportuna. Incluso muchos de los encuestados indican que una medida más efectiva sería aplicar sanciones a los funcionarios públicos que incumple con dicho plazo.

7.2. Fundamentación jurídica de la propuesta de reforma

Partiendo de la idea que el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia, en el cual la norma suprema consagra un sinnúmero de derechos y garantías cuya finalidad es otorgar a los ecuatorianos condiciones necesarias y efectivas para el pleno goce y ejercicio de sus derechos. Ahora bien, muchos de los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República del Ecuador en la vida cotidiana y en la práctica no son garantizados de manera efectiva por parte de los órganos y entidades que forma parte de la administración pública.

Un claro ejemplo dentro del ámbito administrativo es cuando el administrado presenta el recurso de apelación para impugnar un acto o resolución emitida por la administración pública, pues a pesar que el Código Orgánico Administrativo en su artículo 230 establece claramente que el plazo para resolver dicho recurso es de un mes, en la práctica dicho plazo es incumplido tal como se ha demostrado durante el desarrollo de la presente investigación. Lo manifestado anteriormente constituye una problemática alarmante que requiere atención inmediata y acciones concretas para proteger y garantizar los derechos los ecuatorianos.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 7 literal m), determina que en todos los procedimientos donde se decida sobre los derechos de las personas, las mismas, tienen el derecho de impugnar el fallo o resolución, el artículo antes referido va concatenado con el artículo 173 del mismo cuerpo legal que prescribe que los ciudadanos puede impugnar tanto en la vía administrativa como también en la vía jurisdiccional, los actos

administrativos emitidos por cualquier autoridad del estado. Así mismo, la Constitución en su artículo 227 categóricamente señala que la administración pública se constituye como un servicio a la colectividad que se rige por principios como la eficiencia y eficacia, adicionalmente la misma norma suprema prescribe que los ciudadanos deben contar con normas claras, previas, públicas y establecidas, es decir, el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 ibidem.

El ejercicio de la actividad administrativa de los diferentes organismos del sector público, están regulados mayoritariamente por el Código Orgánico Administrativo, dicho cuerpo determina que en materia administrativa se aplicaran los principios prescritos en la Constitución, tratados y convenios internacionales, en tal sentido, establece principios como el de eficiencia y eficacia, de igual manera en su artículo 31 establece como derecho fundamental a la buena administración pública y en el artículo 32 el derecho de petición, es decir, que todas las personas pueden presentar peticiones o reclamos a la administración pública y esta debe responder de forma motivada y oportuna.

Ahora bien, de los resultados obtenidos dentro de la investigación de campo se puedo demostrar que verdaderamente existe un vacío legal en el artículo 230 del Código Orgánico Administrativo, por lo tanto, es necesario tomar en cuenta la pregunta dos formulada en la encuesta, en la cual se preguntó lo siguiente: ¿Cree usted que la administración pública, incumple el plazo para resolver y notificar el recurso administrativo de apelación tal como determina el Código Orgánico Administrativo?, como respuesta a esta interrogante el 96.9% de los encuestados afirmaron que efectivamente existe el incumplimiento por parte de la administración de resolver y notificar el recurso de apelación, puesto que, el artículo 230 del cuerpo referido no establece la consecuencia jurídica. Además, es importante considerar que al ser el derecho administrativo una rama del derecho público se rige por el principio de legalidad, es decir, que toda actuación de la administración, está sometido a lo prescrito en la ley y en la

Constitución y no se puede hacer una interpretación extensiva la norma. Finalmente, como ultimo fundamento jurídico a la reforma planteada, se debe indicar, que todos ecuatorianos aspiramos que la administración pública sea eficiente, ágil y otorgue respuestas inmediatas en cualquier circunstancia en la que nos encontremos, más aún, si estamos enfrentando un proceso administrativo.

De lo expuesto se evidencia la imperiosa necesidad de reformar el artículo 230 del actual Código Orgánico Administrativo, en el cual se agregue el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica si la administración no cumple con el plazo de resolver el recurso administrativo de apelación.

8. Conclusiones

Primera: Que al realizar el estudio y análisis jurídico, conceptual y doctrinario se determinó que efectivamente el artículo 230 del Código Orgánico Administrativo cuenta con un vacío legal, pues no establece la consecuencia jurídica, si el máximo autoridad de la administración pública no resuelven y notifican el recurso de apelación dentro del plazo establecido.

Segunda: Que el recurso administrativo de apelación que interpone los administrados no es resuelto y notificado de manera oportuna, es decir, la administración pública claramente incumple con el plazo para resolver y notificar dicho recurso a pesar que el Código Orgánico Administrativo establece claramente el plazo que debe ser resuelto.

Tercera: Que el incumplimiento de resolver el recurso administrativo de apelación por parte de la administración pública tiene un fuerte impacto negativo para los ciudadanos, pues dicho incumplimiento genera un sinnúmero agravios a los derechos de los administrados, tales como, el derecho a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva, el derecho a una buena administración pública como también vulneración de principios como el de eficiencia y eficiencia.

Cuarta: Que de conformidad con el estudio de derecho comparado de las legislaciones de Colombia, Argentina y España, de las cuales se tomó como referencia; se puede concluir que la legislación de esos países hace mucho tiempo ya tienen implementado de manera clara y precisa la consecuencia jurídica, en caso de que la administración pública no cumpla con el plazo de para resolver el recurso de apelación en sede administrativa, sin embargo, en el caso ecuatoriano el Código Orgánico Administrativo dentro su artículo 230 no está implementado tal consecuencia.

Quinta: Que el silencio administrativo surgió como una figura jurídica que tiene como objetivo fundamental, suplir de la inacción de los órganos que conforman la administración pública y tiene su fundamento en derecho de petición consagrado en el artículo 66 numeral 23 la Constitución que determina que toda petición o queja formuladas por los ciudadanos a las autoridades, deben tener obligatoriamente una respuesta debidamente fundamentada.

Sexta: Que implementar la figura del silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica si el máximo órgano de la administración pública, no resuelve el recurso de apelación en el tiempo establecido el artículo 230 del Código Orgánico Administrativo, sería una excelente alternativa o solución para suplir el vacío legal, evitar retrasos injustificados y la vulneración de derechos de los administrados.

9. Recomendaciones

Primera: Sugiero a todos los órganos, instituciones y principalmente a los que funcionarios que tienen a su cargo resolver procesos administrativos, acatar, cumplir y observar lo determinado en la normativa constitucional y legal, esto es, cumplir a cabalidad los plazos y términos determinados en la norma positiva y dar respuestas motivadas los ciudadanos.

Segunda: Recomiendo a las diferentes entidades, instituciones que conforman la administración pública del estado ecuatoriano, realicen capacitaciones constantes a sus funcionarios públicos de manera especial a los funcionarios que sustancian y resuelven

procesos administrativos, sobre la normativa legal y constitucional, con la finalidad de evitar vulneración a los derechos de los administrados.

Tercera: Resulta primordial e indispensable que el Estado ecuatoriano implemente un sistema de control exhaustivo a nivel nacional y en todos los niveles de gobierno para evitar incumplimientos y retrasos injustificados por parte de los servidores públicos al momento de resolver reclamos, peticiones o recursos que presenten o interponga los administrados.

Cuarta: Recomiendo a todas las unidades de talento humano de las diferentes instituciones o órganos que conforman la administración pública, contrate personas o profesionales debidamente preparados y capacitados, con el fin de otorgar un servicio de calidad, poniendo una mayor atención a los profesionales que sustancian y resuelvan procesos administrativos.

Quinta: Se sugiere a todas las instituciones de educación superior del país y en general a toda la academia, que por intermedio de sus funcionarios o representantes realicen talleres, congresos y capacitaciones dirigidos a la población en general, con la finalidad de analizar, discutir o encontrar posibles soluciones efectivas respecto a los problemas que se presenta a diario, en el caso concreto, el incumplimiento de los máximos órganos en resolver el recurso administrativo de apelación.

Sexta: Planteo a la Asamblea Nacional que después del análisis y discusión correspondiente se apruebe el siguiente proyecto de reforma legal en el cual se cambie y se adicione al artículo 230 del Código Orgánico Administrativo, el silencio administrativo positivo como efecto jurídico si la máxima autoridad de la administración no resuelve el recurso de apelación el plazo de un mes como prescribe el prenombrado artículo, esto con la finalidad de suplir el vacío legal existente y garantizar de manera efectiva los derechos administrados.

9.1. Proyecto de reforma legal

Por último, propongo incorporar dentro del artículo 230 del Código Orgánico Administrativo, la figura del silencio administrativo positivo como efecto jurídico si la máxima autoridad de la administración no resuelve el recurso de apelación el plazo de un mes como prescribe el prenombrado artículo.



H. Asamblea Nacional del Ecuador

CONSIDERANDO

Que: La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 1, prescribe que el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia, por lo que todo el ordenamiento jurídico del país debe ir enmarcado en ese aspecto y que los cambios normativos que se realicen deben responder al espíritu de la norma suprema.

Que: El artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, establece y reconoce el derecho a dirigir quejas y peticiones tanto individuales o colectivas a las autoridades y las mismas respuestas motivadas.

Que: El artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución de la República del Ecuador, claramente determina el debido proceso dentro del cual se establece un sinnúmero de garantías y derechos, entre ellas el derecho a recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos, ya sean estos administrativos o judiciales.

Que: El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, determina el derecho a la seguridad jurídica, es decir, el respecto a la constitución y de contar con normas previas, claras y públicas.

Que: El artículo 120, numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que es competencia de la Asamblea Nacional expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;

Que: El artículo 132 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe que la Asamblea Nacional tiene la facultad de aprobar leyes generales de interés común;

Que: El artículo 134 de la norma suprema establece quienes tienen iniciativa para presentar proyectos de ley entre a los asambleístas con el apoyo de una bancada legislativa o al menos el respaldo del cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional;

Que: El artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe que los actos administrativos de cualquier autoridad podrán ser impugnados ya sea en la vía administrativa o judicial;

Que: El Código Orgánico Administrativo en su artículo 14, determina el principio de juridicidad, es decir, que todas las actuaciones de la administración deben estar sometida a la Constitución, instrumentos internacionales, ley, principios, en fin, al ordenamiento jurídico.

Que: El Código Orgánico Administrativo en sus artículos 3 y 4, establecen que las actuaciones de la administración pública deben regir por los principios de eficacia y eficiencia

Que: El artículo 31 del Código Orgánico Administrativo, establece que todos los ecuatorianos tenemos el derecho fundamental a una buena administración;

Que: El Código Orgánico Administrativo en su artículo 32, establece el derecho de petición que tienen los ciudadanos ecuatorianos, el mismo que permite presentar peticiones, solicitudes, etc, ante la administración y a recibir respuestas debidamente motivadas;

Que: El artículo 33 del Código Orgánico Administrativo, dispone que todas las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo de conformidad al ordenamiento jurídico;

En uso de las atribuciones y facultades que le confiere el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional del Ecuador, resuelve expedir la siguiente:

LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

Artículo 1. A continuación del artículo 230 del Código Orgánico Administrativo, agréguese el siguiente artículo:

Artículo 230.1.- Silencio administrativo en el recurso de apelación.-En caso de que la administración pública a través de sus diferentes máximos órganos, no resuelvan el recurso de apelación en el plazo determinado en el inciso primero del artículo anterior, dicho recurso se entenderá aceptado por silencio administrativo.

Artículo único.- Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan a esta reforma.

Disposición final.- La presente Ley Reformatoria al Código Orgánico Administrativo, entrará en vigencia una vez publicado en el Registro Oficial.

Dado en la sala de sesiones de la Asamblea Nacional del Distrito Metropolitano de la ciudad de San Francisco de Quito, a los 26 días del mes de julio del 2024.

F.

Presidente de la Asamblea Nacional

F.

Secretario

10. Bibliografía

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Fareso S.A. Obtenido de <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina37294.pdf>
- Barba, E. (2021). El principio de calidad: sus desafíos desde el derecho administrativo en el Ecuador. *Revista Kairós (Revista de ciencias económicas, jurídicas y administrativas)*. doi:<https://doi.org/10.37135/kai.03.07.01>
- Bautista , L., & Tapuy, A. (24 de Julio de 2023). *El silencio administrativo negativo en el recurso de apelación y sus efectos-Riobamba (Tesis de grado, Universidad Nacional de Chimborazo)*. Repositorio Institucional. Obtenido de <http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/11484/1/Bautista%20Quintana%2C%20L.%20-%20Tapuy%20Shiguango%2C%20A.%20%282023%29%20El%20silencio%20administrativo%20en%20el%20recurso%20de%20apelaci%C3%B3n%20y%20sus%20efectos..pdf>
- Bonilla, I. J. (28 de Agosto de 2020). *El silencio administrativo en el recurso de apelación en el Código Orgánico Administrativo-Guayaquil (Tesis de grado, Universidad Católica Santiago de Guayaquil)*. Repositorio de la Universidad, Guayaquil. Obtenido de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/15713/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-599.pdf.pdf>
- Cassagne, J. (2010). *Derecho administrativo Tomo II* (Novena ed.). Buenos Aires: AbeledoPerrot.
- Congreso Nacional de Colombia. (2018, 18 de enero). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437/11)*. Portal Único del Estado Colombiano.

Obtenido

de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Constituyente, A. (2008). *Constitucion de la Republica del Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).

Contreras, M., Tituaña , M., & Toledo , E. (2023). La utopía de la eficiencia pública en Ecuador: Un análisis institucional. *Revista económica*, 11. doi:10.54753/rve.v12i1.2018

Dromi, R. (1998). *Tratado de derecho administrativo* . Argentina: Ediciones Ciudad de Argentina.

Ecuador, A. N. (07 de 01 de 2017). *Codigo Organico Administrativo*. Quito.

España, J. d. (2015, 19 de octubre del 2022). *Código de derecho administrativo de España*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Obtenido de file:///C:/Users/HP/Downloads/BOE-044_Codigo_de_Derecho_Administrativo-1.pdf

Golstein, M. (2010). *Diccionario juridico consultor magno*. Buenos Aires: Cadix Internacional s.a.

Guerrero , O. (2019). *Principios de la administración pública* (Primera ed.). México: Instituto Nacional de Administración Pública. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5826/15.pdf>

Guevara , C. (2022). *Análisis del silencio administrativo segun el Código Orgánico Administrativo-Ciudad-(Tesis pregrado, Universidad de Cuenca)*. Repositorio Institucional, Cuenca. Obtenido de <https://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/39750/1/Trabajo%20de%20Titulaci%C3%B3n.pdf>

Juan, F. (2012). El silencio de la administración y la habilitación de la instancia judicial. En M. Bruno, *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo* (Primera edición ed., pág. 387). Buenos Aires, Argentina :

- Fundación de derecho administrativo. Recuperado el 16 de Junio de 2024, de https://www.gordillo.com/pdf_unamirada/unamirada_book.pdf
- López, M. (2005). Los principios del procedimiento administrativo. *Instituto de investigaciones jurídicas-UNAM*, 25. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>
- Martínez, R. (2012). *Derecho administrativo 1er. Curso*. Mexico: Oxford University Press. Recuperado el 15 de Junio de 2024
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo sancionador*. Quito : Ediciones continente .
- Moreta, A. (2020). *El silencio administrativo en el COA*. Quito: Legalité. Recuperado el 15 de Junio de 2024
- Moreta, A. (2023). *Derecho administrativo ecuatoriano*. Quito: Legalité.
- Moreta, A. (2023). *Derecho administrativo ecuatoriano*. Quito: Legalité.
- Osorio, A., & Alvarado , J. (2024). Análisis del recurso de apelación en el marco del derecho administrativo. *Código Científico Revista de Investigación* 5(E3), 916-938. doi:<https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v5/nE3/351>
- Pérez, E. (2021). *Derecho administrativo normativa comparada y doctrina jurídica* (Quinta edición ed.). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).
- Pérez, E. (2021). *Manuel de derecho administrativo* (Quinta ed.). Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).
- Pérez, V., & Tamayo, J. (2023). Derecho a la buena administración pública, referente de eficacia y eficiencia en la actividad administrativa. *Revista Eruditus*. doi:<https://doi.org/10.35290/re.v3n3.2022.716>
- Presidente de la Nación Argentina. (2017, 02 de noviembre). *Reglamento de procedimientos administrativos (Decreto Nro 1759/72)*. Ministerio de la Justicia de la Nación. Obtenido

de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21715/texact.htm>

Resolución Nro. ARCSA-CZ7-PSE-2023-040, ARCSA-CZ7-PSE-2023-048 (Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria-ARCSA 19 de Junio de 2023).

Robalino, C. (2020). *Derecho Administrativo: Problemas en el proceso de la Ejecución del Silencio Administrativo-Quito-(Tesis de pregrado, Universidad San Francisco de Quito)*. Repositorio institucional, Quito, Ecuador. Obtenido de <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/10036/1/135778.pdf>

Robalino, J. (15 de Junio de 2016). *El silencio administrativo positivo* . Obtenido de file:///C:/Users/HP/Downloads/administrator,+El_silencio_administrativo_positivobrevesapuntes-3.pdf

Sánchez , C., & Muskus, Y. (2022). El principio de celeridad en el sistema jurídico colombiano: Un análisis desde los procesos orales de la jurisdicción contencioso administrativa. *Nuevo derecho*, 15. doi:<https://doi.org/10.25057/2500672X.1433>

Santamaría, D. (2022). El derecho de petición y el silencio administrativo negativo. Una mirada desde el derecho procesal administrativo comparado. En D. Santamaría, J. Ortiz, N. Valladares, & V. Byron , *Reflexiones de derecho administrativo y electoral: Silencio administrativo, repetición, asignación de escaños plurinominales y derecho al sufragio* (pág. 58). Samborondón: Departamento de Editorial y Publicaciones. Obtenido de <https://libros.ecotec.edu.ec/index.php/editorial/catalog/view/87/99/1196-1>

Villacís, F. (2019). El silencio administrativo y sus implicaciones en el Ecuador ¿Garantiza derechos? 28. Recuperado el 15 de Junio de 2024, de <http://revistaruptura.com/index.php/ruptura/article/view/18/8>

Villalba, L. (2017). *El silencio administrativo-Alcalá de Henares-(Tesis de Maestria, Universidad de Alcalá)*. Repositorio Institucional. Recuperado el 16 de Junio de 2024,

de

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32539/EI%20Silencio%20Administrativo%20-%20Laura%20Villalba%20Puado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

11. Anexos

Anexo A. Cuestionario de la encuesta



Universidad
Nacional
de Loja

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MAESTRIA EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO PROCESAL

ADMINISTRATIVO Y LITIGACIÓN

ENCUESTA DIRIGIDA A PROFESIONALES DEL DERECHO

Estimado (a) Abogado (a):

Me encuentro desarrollando mi investigación jurídica en la modalidad de tesis titulado:
EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN EL RECURSO DE APELACIÓN Y SUS EFECTOS JURÍDICOS EN SEDE ADMINISTRATIVA; Por lo tanto, requiero de su ilustrado criterio jurídico respecto a mi investigación. Le ruego se sirva contestar las siguientes interrogantes:

CUESTIONARIO

1.- Desde su experiencia, ¿cree usted, que la administración pública en el Ecuador, es eficiente, ágil y oportuna al resolver los reclamos o recursos administrativos que interponen los administrados?

SI ()

NO ()

¿Por qué?

2.- ¿Cree usted que la administración pública, incumple el plazo para resolver y notificar el recurso administrativo de apelación tal como determina el Código Orgánico Administrativo?

SI ()

NO ()

¿Por qué?

3.- ¿Considera usted que es necesario aplicar el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica, cuando la administración pública no resuelve el recurso de apelación en el plazo de 30 días como determina el COA?

SI ()

NO ()

¿Por qué?

4.- Considera usted, ¿Que los derechos de los administrados son vulnerados, al no estar establecido en el Art. 230 del COA, la consecuencia jurídica, cuando la administración pública incumple el plazo para resolver el recurso administrativo de apelación?

SI ()

NO ()

¿Por qué?

5.- Desde su perspectiva: ¿Considera usted, que es necesario elaborar un proyecto de reforma legal al Art. 230 del Código Orgánico Administrativo, donde se implementen el silencio administrativo positivo como consecuencia jurídica cuando la administración incumpla el plazo para resolver el recurso de apelación, con el fin de garantizar a los administrados una administración pública eficiente y ágil?

SI ()

NO ()

¿Por qué?

GRACIAS POR SU VALIOSA COLABORACIÓN.

Anexo B. Captura de pantalla de estudio de casos

Caso Nro. 1



-A-
SECRETARÍA
211276

RESOLUCIÓN No. ARCSA-CZ7-PSE-2023-040

Procedimiento Sanitario Especial No. ARCSA-CZ7-PSE-2023-048

AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA - ARCSA. - COORDINACIÓN ZONAL 9.- Loja, 19 de junio del 2023, a las 08:13.-
VISTOS. - Mgs. María Virginia Ochoa Luna, en mi calidad de Coordinadora Zonal 7, de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA según Acción de Personal N° DTM-0117 del 01 de junio del 2023; **AVOCO CONOCIMIENTO** del presente expediente administrativo y siendo el estado el de resolver, para hacerlo, se considera:

PRIMERO. - ANTECEDENTES: El presente expediente administrativo, fue aperturado el día 19 de mayo del 2023, por el Ing. Stalin German Morales Armijos, en calidad de Coordinador Zonal 7 Encargado de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA, en contra de la señora **VERÓNICA MAGDALENA PADILLA LALANGUI**, con Ruc: 1103903264001, representante legal del establecimiento farmacéutico No. 1 de nombre comercial "**FARMACIA SAN EDUARDO**", ante el presunto incumplimiento del artículo 137 Y 140 de la Ley Orgánica de Prevención Integral Fenómeno Socio Económico Drogas; en virtud de los hechos establecidos a través del Informe Técnico identificado con el número Nro. VCPPE-CZ7-109-2023-452 de fecha 04 de mayo del 2023, remitido por la Bqf. Mercí Mariela Capa Capa, Analista Zonal de Vigilancia y Control de Establecimientos de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA; del cual se desprende lo siguiente: "**1. VCPPE-CZ7-109-2023-452:// (...) OBSERVACIONES DEL ESTABLECIMIENTO: INFRAESTRUCTURA:** El establecimiento se encuentra abierto y al interior del mismo se halla la Sra. Padilla Lalangui Verónica Magdalena propietaria, quien atiende la inspección. El permiso de funcionamiento se encuentra colocado en un lugar visible y corresponde a la actividad 2.10 ESTABLECIMIENTOS FARMACEUTICOS FARMACIAS. **INFRAESTRUCTURA:** El establecimiento se encuentra alejado de focos de Insalubridad; las paredes, piso y techo se encuentran limpios y en buen estado de conservación; cuenta con adecuada iluminación y ventilación; disponen de recipientes adecuados para la recolección de desechos. Las ventanas y estanterías del establecimiento se encuentran limpios y en buen estado de conservación; sin embargo, no cuenta con un área exclusiva para productos caducados o próximos a caducar. El establecimiento dispone de suministro de agua potable, las baterías sanitarias se encuentran en buen estado de limpieza y mantenimiento; cuentan con sistema de alcantarillado y desagüe, está protegido para evitar el ingreso de roedores e insectos. **PLAGAS:** En el establecimiento no posee un registro de control de plagas y no se encuentran indicios o presencia de roedores,

Agencia Nacional de Regulación,
Control y Vigilancia Sanitaria

Dirección: Luro Guerrero y Mercadillo España
Edificio Jiménez S. Jiménez, 2do piso - Teléfono: 07 3702380
Loja - Ecuador - www.controlsanitario.gob.ec



- 36 -
T 2023/11
4 5 6 7 8

RESOLUCIÓN No. ARCSA-CZ7-PSE-2023-065
Procedimiento Sanitario Especial No. ARCSA-CZ7-PSE-2023-069

AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA - ARCSA. - COORDINACIÓN ZONAL 7.- Loja, 11 de septiembre de 2023, a las 12h00.- **VISTOS.** - Mgs. Maria Virginia Ochoa Luna, en calidad de Coordinadora Zonal 7 de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA según Acción de Personal N° DTM-0117 del 01 de junio del 2023; conozco el presente expediente administrativo y siendo el estado el de resolver, para hacerlo, se considera:

PRIMERO.- ANTECEDENTES: El presente expediente administrativo, fue aperturado el día 14 de julio de 2023, por la Mgs. Maria Virginia Ochoa Luna, en calidad de Coordinadora Zonal 7 de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA, en contra de la señora **PADILLA LALANGUI VERÓNICA MAGDALENA** con Ruc: 1103903264001, representante legal del establecimiento farmacéutico No. 2 de nombre comercial **"FARMACIA SAN EDUARDO"** ante el presunto incumplimiento del artículo 30 de la Ley Orgánica de Prevención Integral Fenómeno Socio Económico Drogas; en virtud de los hechos establecidos a través del Informe Técnico identificado con el Nro. VCPPE-CZ7-109-2023-557 de fecha 2023-06-01, remitido por el BQF. Milton Leonardo Yaguana Cuenca Analista Zonal de Vigilancia y Control de Establecimientos de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA; del cual se desprende lo siguiente: "1. VCPPE-CZ7-109-2023-709:// **DEL ESTABLECIMIENTO:** (...) 1. Se encuentra abierto y en funcionamiento; y al interior del mismo se halla el Sr. Vladimir Calva Calva administrador del establecimiento, quien atiende la inspección. 2. El permiso de funcionamiento se encuentra vigente y corresponde a la actividad 2.10 ESTABLECIMIENTOS FARMACEUTICOS FARMACIAS. 3. No maneja medicamentos sujetos a fiscalización (Reporta en Cero). 4. Dispone de la constancia de envío del reporte de movimientos de medicamentos sujetos a fiscalización correspondiente a los meses de enero a abril 2023. En los cuales se evidencia que: La fecha de envío correspondiente al reporte del mes de MARZO 2023 corresponde al 19/04/2023; mientras que la fecha limite para la presentación del reporte en mención se debió haber realizado hasta el 14/04/2023, acorde a lo establecido en el Art. 30 de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de la Regulación y Control del uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, el cual cita que el reporte debe realizarse dentro de los diez primeros días hábiles del mes

Agencia Nacional de Regulación,
Control y Vigilancia Sanitaria

Av. Amazonas 1001 y Pichincha, Quito, Ecuador
Teléfono: +593 2 222 2222



Anexo C. Certificado de traducción Abstract

Loja, 12 de agosto de 2024


Lic. Alexandra Elizabeth Rivera Celi
DOCENTE DE LA UNIDAD EDUCATIVA OVIDIO DECROLY

CERTIFICO:

Yo, ALEXANDRA ELIZABETH RIVERA CELI, con cédula de ciudadanía Nro. **1105153215**, Licenciada en Ciencias de la Educación, en la especialidad de IDIOMA INGLES, he traducido al idioma inglés el apartado de “Resumen” del Trabajo de Investigación Jurídica, titulado **“EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN EL RECURSO DE APELACIÓN Y SUS EFECTOS JURÍDICOS EN SEDE ADMINISTRATIVA”**, elaborado por el señor Ángel Gonzalo Cuenca Minga, con cédula de ciudadanía Nro. **1105936734**.

Es todo cuanto puedo certificar en honor a la verdad, facultando al interesado hacer uso legal del presente, en lo que el estimare conveniente.

Atentamente,


.....
Lic. Alexandra Elizabeth Rivera Celi
C.C.: 1105153215