



**UNIVERSIDAD ESTATAL**

**PENÍNSULA DE SANTA ELENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y SALUD**

**CARRERA DE DERECHO**

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA  
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO**

**TÍTULO:**

**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y EL RECURSO  
EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

**AUTOR:**

**JOHN ANDRÉS SOLÓRZANO LIMONES**

**TUTOR: ABG. DANIEL BRITO MONAR, MGTR.**

**LA LIBERTAD – ECUADOR**

**2024**

**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA  
ELENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
CARRERA DE DERECHO**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN  
DEL TÍTULO DE ABOGADO**

**TÍTULO:**

**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y EL  
RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

**AUTOR:**

**JOHN ANDRÉS SOLÓRZANO LIMONES**

**TUTOR:**

Abg. Daniel Brito Monar, Mgrt.

LA LIBERTAD – ECUADOR

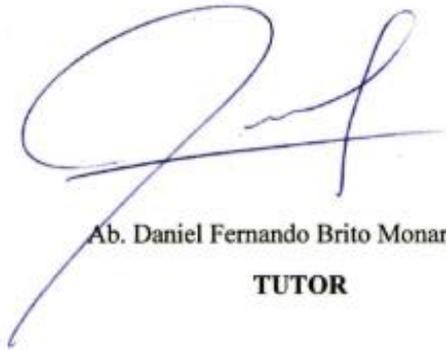
2024

**UPSE**

## APROBACIÓN DEL TUTOR

### CERTIFICO

Que he analizado el trabajo de integración curricular con el título "EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN" presentado por el estudiante John Andrés Solórzano Limones, portador de la cédula de ciudadanía N° 0942805367, como requisito previo a optar el título de **ABOGADO** y declaro que luego de haber orientado científica y metodológicamente su desarrollo, el referido proyecto de investigación se encuentra concluido en todas sus partes cumpliendo así con el proceso de acompañamiento determinado en la normativa interna, recomendando se inicien los procesos de evaluación que corresponden.



Ab. Daniel Fernando Brito Monar, Msc.

**TUTOR**

## VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA

### CERTIFICO:

Que he revisado la redacción y ortografía del trabajo de Integración Curricular de título: **EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**, elaborado por el estudiante de la Carrera de Derecho de la Universidad Estatal Península de Santa Elena: **JOHN ANDRÉS SOLÓRZANO LIMONES**, previo a la obtención del título de Abogado. Que, he realizado las observaciones pertinentes mismas que han sido acogidas proactivamente por el mencionado señor, corroborando así, que han sido introducidos los ajustes correspondientes en el trabajo en mención.

Por lo expuesto, autorizo a las peticionarias hacer uso de este certificado como a bien convenga.

Atentamente,



Lcda. MARY LORENA LIMONES GUSQUI, Mgs.

C.I. 0920968567

Teléfono: 0981356209

Número de registro: 1023-2021-2358710

Fecha de registro: 2021-09-27

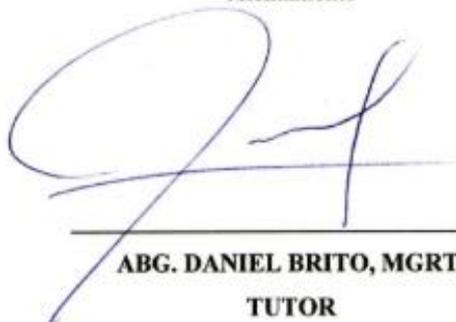
Guayaquil, 05 de junio de 2024

## CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO

La Libertad, 7 de junio del 2024.

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Integración Curricular: **“EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN”**, cuya autoría le pertenece a **JOHN ANDRÉS SOLÓRZANO LIMONES**, de la Carrera de Derecho, CERTIFICO, que el contenido de dicho trabajo ha sido sometido a la validación en sistema anti plagio COMPILATIO, obteniendo un porcentaje de similitud del 10%, cumpliendo así con los parámetros técnicos requeridos para este tipo de trabajos académicos.

Atentamente



ABG. DANIEL BRITO, MGRT.  
TUTOR

## DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

El presente Trabajo de Titulación con el título de “**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**”, elaborado por **John Andrés Solórzano Limones**, declara que la concepción, análisis y resultados son originales y aportan a la actividad científica, educativa, empresarial y administrativa.

### **Transferencia de derechos autorales.**

Declaro que, una vez aprobado el tema de investigación otorgado por la Facultad de Ciencias Sociales y de la Salud, carrera de Derecho pasan a tener derechos autorales correspondientes, que se transforman en propiedad exclusiva de la Universidad Estatal Península de Santa Elena y, su reproducción, total o parcial en su versión original o en otro idioma será prohibida en cualquier instancia.

Atentamente,



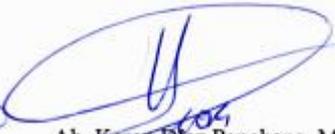
---

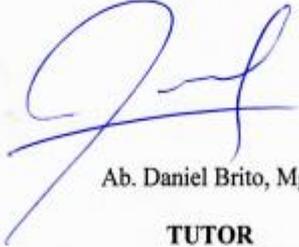
John Andrés Solórzano Limones

C.I: 0942805367

## APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO

  
Ab. Víctor Coronel Ortiz, Mgt.  
**DIRECTOR DE LA CARRERA**

  
Ab. Karen Díaz Panchana, Mgt.  
**DOCENTE ESPECIALISTA**

  
Ab. Daniel Brito, Mgt.  
**TUTOR**

  
Ab. Brenda Reyes Tomalá, Mgt.  
**DOCENTE UIC**

## **DEDICATORIA**

En primer lugar, dedico este trabajo a Dios, quien ha sido mi guía y fortaleza en cada paso de este camino. A mis padres, por su amor incondicional, su apoyo constante y sus sacrificios, que han sido fundamentales para alcanzar este logro. A mi esposa, por su paciencia, comprensión y respaldo inquebrantable, que han sido mi mayor fuente de motivación y aliento. Y a mi hija, cuya sonrisa y alegría han sido mi inspiración y razón para perseverar. A todos ellos, mi más profundo agradecimiento por su apoyo moral, emocional y económico a lo largo de estos semestres. Este logro es tanto mío como de ellos.

*John Andrés Solórzano Limones*

## AGRADECIMIENTO

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todos los abogados que me han apoyado durante todos estos semestres. Su guía, conocimientos y experiencia han sido invaluable para mi formación y desarrollo profesional. Extiendo mi gratitud a las personas entrevistadas, en particular a los abogados en el libre ejercicio y a los procuradores síndicos de la provincia de Santa Elena, cuya colaboración fue fundamental para la realización de este trabajo.

En especial, deseo agradecer al abogado John Alejandro Suárez, quien no solo me brindó su apoyo personal, sino que también facilitó los contactos con el resto de los abogados, haciendo posible la obtención de la información necesaria para mi investigación.

Agradezco profundamente al abogado Daniel Brito, mi tutor de tesis, por su orientación, paciencia y dedicación durante todo este proceso. Su asesoramiento ha sido crucial para el éxito de este trabajo.

Finalmente, agradezco al tribunal de grado por su tiempo y esfuerzo en evaluar mi tesis. Su labor es esencial para la culminación de este importante ciclo académico.

A todos ustedes, gracias por su apoyo y confianza.

*John Andrés Solórzano Limones*

## ÍNDICE DE CONTENIDO

PORTADA .....	I
APROBACIÓN DEL TUTOR .....	III
VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA .....	V
CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO .....	VI
DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD .....	VII
TRIBUNAL DE GRADO .....	VII
DEDICATORIA .....	VIII
AGRADECIMIENTO .....	IX
ÍNDICE DE CONTENIDO .....	X
ÍNDICE DE TABLAS .....	XII
RESUMEN EJECUTIVO.....	XIII
ABSTRACT .....	XIV
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	3
PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN.....	3
1.1 Planteamiento del problema .....	3
1.2 Formulación del problema.....	8
1.3 Objetivos.....	8
1.4 Justificación de la investigación .....	8
1.5 Variables de Investigación.....	10
1.6 Idea a Defender.....	10
CAPÍTULO II.....	11
MARCO REFERENCIAL .....	11
2.1 Marco teórico.....	11
Silencio Administrativo .....	12

Naturaleza jurídica del Silencio Administrativo .....	13
Efectos del Silencio Administrativo.....	15
El derecho de petición.....	11
Silencio Administrativo Positivo .....	16
Silencio Administrativo Negativo.....	16
Referencias a otras normas relacionadas con el Silencio Administrativo.....	17
Recursos Administrativos .....	18
Recurso Extraordinario de Revisión .....	19
Causales del Recurso Extraordinario de Revisión .....	19
El Código Orgánico Administrativo .....	21
Silencio Administrativo en el Código Orgánico Administrativo y sus efectos.....	22
Generalidades de los recursos en la vía administrativa .....	26
Recursos administrativos .....	26
Clases de recursos administrativos.....	27
El recurso extraordinario de revisión.....	27
2.2 MARCO LEGAL .....	28
2.2.1 Constitución del Ecuador (2008).....	28
2.2.2 Código Orgánico Administrativo .....	30
2.2.3 Declaración de los derechos del hombre .....	33
2.3 MARCO CONCEPTUAL .....	34
CAPÍTULO III .....	37
MARCO METODOLÓGICO .....	37
3.1 Diseño y Tipo de Investigación.....	37
Diseño de investigación .....	37
Tipo de Investigación.....	37
3.2 Recolección de la información .....	37
Método de investigación .....	37

Técnicas de investigación.....	38
Población.....	38
Muestra.....	39
Instrumentos de investigación .....	39
3.3 Tratamiento de la información .....	39
3.4 Operacionalización de las Variables .....	40
CAPÍTULO IV .....	42
4.1 ANÁLISIS, INTERPRETACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS .....	42
4.1.1 Análisis de las entrevistas aplicadas a los abogados de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena. ....	42
4.1.2 Análisis de las entrevistas aplicadas a los procuradores de los Gads de la provincia de Santa Elena. ....	51
4.2 Verificación de la idea a defender .....	61
CONCLUSIONES.....	63
RECOMENDACIONES .....	64
BIBLIOGRAFÍA .....	65
DOCUMENTOS LEGALES .....	67
ANEXOS .....	68

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Población.....	38
Tabla 2. Muestra .....	39
Tabla 3. Operacionalización de las variables .....	40

**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y SALUD**  
**CARRERA DE DERECHO**  
**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y EL RECURSO**  
**EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

**Autor:** John Andrés Solórzano Limones

**Tutor:** Ab. Daniel Brito, Mgrt

**RESUMEN EJECUTIVO**

El presente trabajo de investigación se enfoca en analizar la forma en la que incide el silencio administrativo negativo siendo el enfoque central de la discusión es si la aplicación del silencio administrativo negativo a los recursos extraordinarios de revisión viola el derecho fundamental de petición garantizado por la Constitución ecuatoriana. La importancia de analizar el problema es conocer como incide el silencio administrativo negativo en el derecho de petición de los ciudadanos que han interpuesto un recurso extraordinario de revisión. Como objetivo general se determinó Analizar la aplicación del silencio administrativo negativo para garantizar el uso del recurso extraordinario de revisión en el derecho de petición de los ciudadanos mediante un estudio de una doctrina ecuatoriana. La metodología aplicada fue mediante el diseño de investigación cualitativa, el tipo de investigación fue exploratoria; así mismo se aplicó el método Deductivo, Inductivo, y de Observación Directa. Como técnicas de investigación se utilizó la entrevista a los abogados de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena, y a los procuradores síndicos de la misma jurisdicción. En cuanto a los resultados se evidenció los criterios en cuanto a la necesidad de Transparencia y Diligencia Institucional, los entrevistados destacan la importancia de una mayor transparencia y diligencia por parte de las instituciones públicas para garantizar una administración más justa y eficaz. El uso del silencio administrativo negativo genera incertidumbre, frustración y una sensación de indefensión en los ciudadanos, lo que afecta la confianza en las instituciones.

**Palabras Claves:** Derechos del hombre, administración pública, Silencio administrativo, Silencio Administrativo Negativo, Recurso Extraordinario de revisión.

## ABSTRACT

The present research work focuses on analyzing the way in which negative administrative silence affects, with the central focus of the discussion being whether the application of negative administrative silence to extraordinary review resources violates the fundamental right of petition guaranteed by the Constitution. Ecuatorian. The importance of analyzing the problem is to know how negative administrative silence affects the right to petition of citizens who have filed an extraordinary appeal for review. The general objective was determined to analyze the application of negative administrative silence to guarantee the use of the extraordinary resource of review in the right of petition of citizens through a study of an Ecuadorian doctrine. The methodology applied was through qualitative research design, the type of research was exploratory; Likewise, the Deductive, Inductive, and Direct Observation method was applied. As research techniques, interviews were used with the free practice lawyers of the province of Santa Elena, and with the trustee attorneys of the same jurisdiction. Regarding the results, the criteria regarding the need for Transparency and Institutional Diligence were evident, the interviewees highlighted the importance of greater transparency and diligence on the part of public institutions to guarantee a fairer and more effective administration. The use of negative administrative silence generates uncertainty, frustration and a feeling of helplessness in citizens, which affects trust in institutions.

**Keywords:** Human rights, public administration, Administrative silence, Negative Administrative Silence, Extraordinary Resource for review.

## INTRODUCCIÓN

El silencio administrativo negativo es una figura jurídica que se produce cuando la Administración Pública no responde a una solicitud o recurso presentado por un ciudadano dentro del plazo legalmente establecido. El plazo para interponer un recurso contra el silencio administrativo negativo es de un mes a partir del día siguiente a aquel en que se produzca el silencio. El recurso debe presentarse ante el mismo órgano que dictó el acto presunto o ante su superior jerárquico.

El silencio administrativo negativo se produce cuando la ley establece expresamente que la falta de resolución en un determinado plazo implica la desestimación de la solicitud o recurso, además cuando la normativa aplicable no establece un plazo expreso para resolver, pero sí establece que el silencio es desestimatorio y cuando el ciudadano solicita el reconocimiento de un derecho o una prestación que la Administración Pública no tiene la obligación legal de conceder.

El recurso extraordinario de revisión es un recurso administrativo de carácter extraordinario que se interpone contra actos administrativos firmes, es decir, aquellos contra los que ya no cabe interponer ningún otro recurso ordinario. El recurso extraordinario de revisión se puede interponer cuando se ha incurrido en error de hecho, evidente y manifiesto, que afecte al fondo del asunto. Esto significa que la Administración Pública ha cometido un error al valorar los hechos del caso, error que ha sido determinante para la resolución del expediente. Además, cuando se ha incurrido en error de derecho, patente y manifiesto. Esto significa que la Administración Pública ha aplicado una norma jurídica de forma errónea, error que ha sido determinante para la resolución del expediente.

Por lo manifestado, el impacto del silencio administrativo negativo en el derecho de petición de los ciudadanos que han interpuesto un recurso extraordinario de revisión es un tema complejo que ha generado debate en la jurisprudencia ecuatoriana. El punto central de la discusión es si la aplicación del silencio administrativo negativo a los recursos extraordinarios de revisión viola el derecho fundamental de petición garantizado por la Constitución ecuatoriana.

El presente trabajo de investigación está estructurado en cuatro capítulos:

En el primer capítulo, se antecede con la introducción y luego de aquello se determina el planteamiento del problema junto con la formulación del mismo, se establecieron los objetivos tanto generales y específicos para tener las directrices necesarias dentro del trabajo de investigación seguido la justificación y el establecimiento de la idea a defender.

En el segundo capítulo, se desarrolló el marco referencial en cuanto al marco teórico sobre las generalidades del silencio administrativo negativo y del recurso extraordinario de revisión, sus alcances, efectos y beneficios tanto para el administrado como el administrador, se realizó el marco legal de acuerdo a las normativas como la Constitución de la Republica del Ecuador (CRE), y el Código Orgánico Administrativo (COA) y el marco conceptual.

En el tercer capítulo se establecieron frente al enfoque metodológico el diseño y tipo de investigación que en este caso fue exploratoria, la identificación de la población y la muestra a las que se van a aplicar las técnicas definidas como los que fueron entrevistas a los actores del problema de investigación, cabe recalcar que se aplicaron los métodos analíticos, deductivo y exegéticos. Como técnicas de observación y entrevistas, además del tratamiento de la información y terminando con la operacionalización de las variables.

En el cuarto capítulo, se realizó el análisis, interpretación de los datos y discusión de ellos resultados de entrevistas aplicadas a los procuradores de los Gads de la provincia de Santa Elena y a los abogados de libre ejercicio de la misma jurisdicción, posterior se procedió a la verificación de la idea a defender. En la parte final se establecieron las conclusiones y recomendaciones fundamentadas en los objetivos específicos para proponer alternativas de solución frente a esta problemática como fue analizar la aplicación del silencio administrativo negativo para garantizar el uso del recurso extraordinario de revisión en el derecho de petición de los ciudadanos mediante un estudio de una doctrina ecuatoriana.

## CAPÍTULO I

### PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1.1 Planteamiento del problema

Al referir la figura legal del silencio administrativo, bajo el enfoque del ordenamiento jurídico, esta acción administrativa se creó para responder a la falta de respuesta por parte de la administración pública a las solicitudes de los ciudadanos. Al ser una figura jurídica de tutela judicial, su objetivo es proporcionar una respuesta oportuna a las personas que no han recibido atención dentro del plazo normal, por lo que se exponía a una plena indefensión del administrado frente a la entidad solicitada; por ende, nace esta técnica con el objetivo de dar soluciones a la situación en la que se encuentre la persona solicitante y por consiguiente no existirá la desprotección o indefensión cuando un órgano administrativo no resuelve su pedimiento deducida, por lo tanto, se dan las medidas para que se cumpla lo solicitado.

El silencio administrativo se refiere a la situación en la que una entidad pública no responde a una solicitud, reclamo o petición dentro de un plazo máximo de treinta días desde su presentación. Según la doctrina, ningún órgano administrativo puede detener la tramitación o negar la emisión de una decisión sobre las consultas o reclamaciones de los ciudadanos. En este contexto, las instituciones del estado están obligadas a entregar la respuesta al interesado, bajo riesgo de destitución. Esta respuesta sirve como prueba de que el asunto ha sido resuelto, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de lo solicitado.

Ahora bien, es necesario conocer que existen dos tipos de silencio administrativo, como es el silencio administrativo positivo que permite el efecto práctico a la garantía o derecho de petición y oportuna respuesta, como lo establece en la Constitución del Ecuador (2008), como regla general ante la ausencia de un pronunciamiento expreso por parte de las administraciones públicas en un término de treinta días.

El silencio administrativo negativo surge junto con la obligación de agotar todos los recursos administrativos antes de recurrir a la vía judicial. Se establece como un mecanismo de

protección de los derechos del ciudadano frente a la autoridad, que, mediante su inacción, podría evitar que se evalúen sus decisiones.

En este análisis, se abordará el silencio administrativo negativo, siendo ya analizado en el inciso anterior, se transforma en un medio de defensa pero que beneficia a la administración, puesto que existe un tiempo en el que se debe dar respuesta de la solicitud del administrado, por lo consiguiente, al tiempo transcurrido y agotado dentro de la cual la administración no se haya pronunciado, se entiende que ha negado lo requerido y el administrado tendría abiertas las puertas para demandar ante la denominada jurisdicción contenciosa administrativa.

Siendo el derecho de petición, como lo determina Gamboa (2019) como un derecho fundamental originado en la Carta Magna que permite a las personas acceder a las autoridades públicas para solicitar que se reconozca un derecho, se verifique o genere la prestación de un servicio; o se presenten reclamos, denuncias o recursos para exigir la tutela de sus derechos: Este derecho provoca una obligación en el Estado representado por la Administración Pública, que es quien debe responder a las solicitudes, reclamos, recursos; de forma oportuna con el objetivo de proteger la plena vigencia de los derechos de los administrados.

Este derecho de petición se encuentra tipificado en la Constitución, en el capítulo referido a los derechos de libertad, en el artículo 66 numeral 23 como el derecho a “dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas” (Constitución del Ecuador, 2008).

Como consecuencia, una de las expresiones más significativas de este derecho es la posibilidad de impugnación, que se convierte en un derecho de todas las personas que no están de acuerdo con los actos emitidos por cualquier autoridad pública, sin importar la función estatal que desempeñe. Esto está respaldado por la Constitución del Ecuador (2008), en su artículo 173, que establece que “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”.

Ahora bien, ante este derecho de impugnación, existen dos vías para que existan los recursos administrativos necesarios que pueden ser ejercidos por el Administrado, mediante una acción contencioso-administrativo, o en la vía administrativa a través de la interposición de los recursos administrativos; siendo la forma más habitual de manifestación del derecho de impugnación en vía administrativa, teniendo la intención de presentar ante el órgano competente la anulación o modificación del acto administrativo.

Siendo una de las variables de este estudio, se encuentra el Recurso Extraordinario de Revisión, denominado "extraordinario" porque solo puede ser presentado en los casos específicos que establece la ley. Este recurso se aplica contra actos administrativos firmes, es decir, actos irreversibles sobre los cuales el administrado no puede ejercer el derecho de impugnación.

La presente investigación se centra en el silencio administrativo en el contexto del recurso extraordinario de revisión, analizando la situación del administrado frente a los actos administrativos emitidos por diversas instituciones públicas que utilizan el silencio administrativo como una herramienta de omisión sin culpa. El artículo 201 del Código Orgánico Administrativo contempla el silencio administrativo como una de las siete formas de terminación del procedimiento administrativo, y lo define posteriormente en el artículo 207 del mismo cuerpo legal.

Sin embargo, el silencio administrativo se presenta y se define principalmente en su forma positiva, indicando que, si se aplica esta figura legal, se entenderá concedida la petición del administrado. No obstante, en los recursos de impugnación establecidos en los artículos 217 y 232 del Código Orgánico Administrativo, se encuentra el silencio administrativo negativo. Este no solo vulnera los derechos de los administrados al no motivar ni notificar de ninguna manera, sino que también genera una considerable confusión, especialmente en la aplicación del recurso extraordinario de revisión antes de acceder a la vía judicial, en el procedimiento contencioso administrativo.

El artículo 85 de la LOCGE debe aplicarse conjuntamente con el segundo párrafo del artículo 71 de la LOCGE para que se produzca el silencio administrativo negativo llamado también “denegación tácita” de la reconsideración y no la caducidad de la potestad para resolverla. Sin embargo, el Tribunal observa que la aplicación del efecto del silencio administrativo negativo podría ser problemática si no se define desde cuándo se cuenta el plazo del segundo párrafo del artículo 71 para los casos de solicitudes de reconsideración. Esto se debe a que, a diferencia de lo que sucede con el recurso de revisión, dentro del procedimiento recursivo de la orden de reintegro no existe una providencia de avoco conocimiento o algún otro acto inicial que la Contraloría esté obligada a dictar y que haga operativo el plazo de un año.

La falta de claridad en la norma no puede ser una excusa para dejar de administrar justicia. El Estado debe garantizar un grado de certidumbre y previsibilidad sobre sus actuaciones en el marco de procedimientos administrativos. Esto con la finalidad de tutelar la seguridad jurídica del administrado. Una interpretación literal y estricta de la norma implicaría que el plazo de un año para resolver la reconsideración no comenzaría a contar sin la emisión de la providencia por parte de la Contraloría. Esto permitiría a la Contraloría obstruir el acceso a la justicia del administrado de dos maneras:

- Al no ofrecer una respuesta expresa a la reconsideración, no habría una resolución que pudiera ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Sin una providencia que permita el inicio del plazo para que opere la denegación tácita, no se produciría el silencio administrativo negativo, cerrando la posibilidad de recurrir directamente la orden de reintegro ante la sede judicial y obligando al administrado a esperar una respuesta expresa.

Por estos motivos, el Tribunal considera que el segundo párrafo del artículo 71 de la LOCGE no puede interpretarse de manera literal. De lo contrario, se comprometería la eficacia de la norma y el derecho del administrado a una tutela judicial efectiva. Por lo tanto, se optará por la interpretación que mejor favorezca el acceso a la justicia.

Cuando no exista providencia alguna, como en este escenario, el inicio del conteo del año se hace a partir de la presentación de la solicitud de reconsideración. Esto permite al administrado acudir a la vía judicial lo antes posible, sin depender de una actuación de la Contraloría.

En síntesis, el plazo para producir el silencio administrativo negativo de la solicitud de reconsideración es de un año a partir de la presentación de la solicitud, además, la falta de providencia por parte de la Contraloría no impide que opere el silencio administrativo negativo. Por lo consiguiente, el silencio administrativo negativo no exonera a la Administración de su obligación de dictar una resolución expresa. Por último, la firmeza de la orden de reintegro no se logra mediante el silencio administrativo negativo, sino solo con la respuesta expresa de la Administración.

La pertinencia del recurso de revisión sujeto al Código Orgánico Administrativo (COA) en Ecuador depende de varios factores, incluyendo la naturaleza del acto administrativo, donde el recurso de revisión solo procede contra actos administrativos definitivos o de última instancia, es decir, aquellos que agotan la vía administrativa y no admiten recursos ordinarios como la apelación o la revocatoria.

Otros de los factores son los vicios de nulidad, en aquello, el recurso de revisión se basa en la existencia de vicios de nulidad que afectan la validez jurídica del acto administrativo. Estos vicios pueden ser de forma, fondo o procedimiento; además de la legitimación activa, donde el recurso de revisión solo puede ser interpuesto por las personas que tengan un interés legítimo en la anulación del acto administrativo. Este interés debe ser directo, personal y actual.

Cabe recalcar que es relevante conocer, el plazo, en este caso, el recurso de revisión debe interponerse dentro del plazo de un año a partir de la fecha en que el acto administrativo haya sido notificado o publicado, según corresponda. Por último, se consideran también los requisitos formales, donde el recurso de revisión debe cumplir con ciertos requisitos formales, como la presentación de un escrito fundamentado que exponga los vicios de nulidad alegados y las pruebas que los sustentan. En cuanto a la pertinencia del COA en sí mismo, cabe destacar que este código es la normativa principal que regula el procedimiento administrativo en Ecuador. Por lo tanto, es fundamental conocer sus disposiciones para interponer cualquier recurso administrativo, incluido el recurso de revisión.

Como resultado, los derechos del administrado son vulnerados, permitiendo a la administración llevar a cabo cualquier acto o decisión a su antojo, con un control mínimo o, en algunos casos, sin ningún control. Esta investigación tiene como objetivo identificar estos

tipos de abusos en la administración y proponer una solución clara a este problema actual que afecta a todos los usuarios del derecho administrativo.

## **1.2 Formulación del problema**

¿De qué forma incide el silencio administrativo negativo en el derecho de petición de los ciudadanos que han interpuesto un recurso extraordinario de revisión?

## **1.3 Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar la aplicación del silencio administrativo negativo para garantizar el uso del recurso extraordinario de revisión en el derecho de petición de los ciudadanos mediante un estudio de una doctrina ecuatoriana.

### **Objetivos Específicos:**

- Describir doctrinariamente el silencio administrativo negativo y el recurso extraordinario de revisión.
- Analizar la aplicación del silencio administrativo negativo como menoscabo del derecho de petición de los ciudadanos que han interpuesto un recurso extraordinario de revisión.
- Examinar el alcance del derecho de petición para la interposición del recurso administrativo.

## **1.4 Justificación de la investigación**

En la elaboración de este proyecto de investigación jurídica se presentará una solución contundente y definitiva al problema del silencio administrativo negativo. Este problema a menudo impide que el recurso de revisión sea utilizado de manera eficaz, debido a la contradicción entre los términos del silencio administrativo negativo y el recurso de revisión. Es importante destacar que el recurso de revisión debe presentarse en un plazo único de veinte días desde que el administrado tenga conocimiento de la resolución adoptada por la entidad pública. Esto contrasta con el silencio administrativo negativo, que supone que si no se responde a la petición en un plazo de 30 días, se entiende por rechazada. Sin embargo, al no recibir notificación o respuesta motivada alguna, el peticionario desconoce el plazo del recurso

de revisión, lo que provoca que este plazo venza sin posibilidad de reclamación.

El problema del silencio administrativo tiene consecuencias negativas significativas para la administración y el cumplimiento de los principios básicos de los procedimientos administrativos relacionados con los derechos de los ciudadanos. Esto es especialmente relevante cuando un ciudadano o entidad legal presenta una solicitud ante un organismo administrativo, y este no emite un acto administrativo en un tiempo razonable.

Este trabajo de investigación es relevante porque analizará las consecuencias y efectos legales del silencio administrativo, así como los instrumentos legales necesarios para proteger los derechos de los ciudadanos en tales casos. Comenzará con la finalización del procedimiento administrativo según las normas del Código Orgánico Administrativo, continuará con un análisis de las consecuencias del silencio administrativo y concluirá con una revisión de los instrumentos legales que protegen los derechos de los ciudadanos. Además, se debe considerar que en Ecuador el silencio administrativo negativo se considera algo ficticio, y las decisiones ficticias son frecuentemente elegidas como una solución a este problema.

El recurso extraordinario de revisión tiene como propósito que la administración pública corrija sus propios errores cometidos en la resolución emitida dentro de un procedimiento administrativo. Por esta razón, los ciudadanos tienen el derecho de interponer este recurso cuando consideren que el acto administrativo en firme se encuentra en una de las causales previstas en el artículo 232 del Código Orgánico Administrativo [COA] (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2017), lo que podría llevar a que la entidad pública anule un acto administrativo por estar al margen de la ley. De este modo, se evitan posibles perjuicios a los ciudadanos, destacando la necesidad de la existencia del recurso de revisión en el ordenamiento jurídico (Güechá-Medina , 2020).

Es de gran utilidad desde el enfoque doctrinario, dado a que se analizará desde el enfoque jurídico de la aplicación del silencio administrativo negativo en los actos administrativos para garantizar el correcto uso del recurso de revisión, cuando mediante órgano regular no se puede obtener respuesta en los plazos establecidos.

## **1.5 Variables de Investigación**

**Variable Dependiente:** Silencio administrativo negativo

**Variable Independiente:** Recurso extraordinario de revisión

## **1.6 Idea a Defender**

El acto administrativo presunto por silencio administrativo negativo incide en la utilización en el recurso extraordinario de revisión afectando el derecho de petición de los ciudadanos accionantes.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO REFERENCIAL**

#### **2.1 Marco teórico**

##### **El derecho de petición**

Cada acto o decisión tomada por una entidad pública surge como respuesta a una solicitud de una persona, ya sea natural o jurídica, en virtud del derecho consagrado en el artículo 66, numeral 23, de la Constitución de la República del Ecuador. Este artículo reconoce el derecho de los ciudadanos a presentar quejas y peticiones a las autoridades, con la expectativa de recibir respuestas fundamentadas, como lo establece el artículo 202 del Código Orgánico Administrativo. En este contexto, se generan las figuras de impugnación para los actos administrativos emitidos por entidades públicas (Valdés, et al, 2019).

Sin embargo, a lo largo del tiempo, este derecho constitucional ha sido vulnerado en numerosas ocasiones. Un ejemplo de esta vulneración es el fenómeno del silencio administrativo, que no solo contraviene normas orgánicas, como el artículo 202 del Código Orgánico Administrativo, que impone la obligación de resolver cualquier petición, sino que también transgrede normas constitucionales al no motivar las respuestas o, en muchos casos, al no resolver en absoluto. La figura del silencio administrativo otorga a la entidad pública la facultad de, una vez recibida la petición, considerarla aceptada si no se resuelve en un plazo de 30 días, sin la necesidad de emitir notificación alguna a los solicitantes.

Sin embargo, una vez concluido el recurso de apelación y presentado el recurso de revisión, el silencio administrativo ya no adopta un carácter positivo; se transforma en un silencio administrativo negativo, ya que la entidad pública no presenta justificación alguna respecto a dicho recurso, considerándose implícitamente denegado. Además, se mantiene la ausencia de notificación al solicitante, generando así un vacío legal significativo en cuanto a los plazos para avanzar en un proceso contencioso administrativo (Zavala, 2019).

El derecho de petición posee una condición particular, ya que no solo constituye un derecho fundamental, sino que también se erige como una garantía para los ciudadanos. La convergencia de estas dos características fortalece el Estado de Derecho y transforma la concepción tradicional de un Estado que obstaculiza a los administrados en uno institucionalizado. Como derecho constitucional, permite que los ciudadanos ejerzan una de las facultades más importantes al relacionarse como entes provenientes del contrato social. En calidad de garantía, facilita el desarrollo de vías adecuadas para la protección de los derechos de los ciudadanos (Ovarte, 2019)

### **Silencio Administrativo**

Según Agudo, (2019) una tratadista peruana cuya obra fue, el origen del silencio administrativo negativo se remonta a Francia, donde surgieron dos normas fundamentales. La primera de ellas fue formulada en 1864 durante el reinado de Napoleón III, permitiendo que la parte insatisfecha, a través de la vía contenciosa, llegara a un acuerdo para consolidar el Estado.

La segunda norma surgió durante la III República Francesa en 1900, definiendo el silencio administrativo como una forma implícita de rechazo que habilita el acceso a la vía contenciosa para llegar a un acuerdo. Esta ley buscaba facilitar el acceso al Consejo de Estado de manera transparente y contrarrestar la indiferencia administrativa.

En contraste, el silencio administrativo positivo, según Duarte (2021), se enfoca en realizar un acto administrativo de forma libre y voluntaria. Es evidente que el silencio administrativo varía según el país, ya que desempeña un papel crucial en las administraciones públicas.

Un ejemplo de este fenómeno es el silencio administrativo en Italia, denominado "Consiglio di stato" y caracterizado por el término "silenziorifiuto". En este contexto, la ley comunal y provincial consagró la técnica del silencio administrativo, mientras que en Alemania esta práctica es desconocida.

Según Coture (2019), la concepción del derecho de petición ha evolucionado, estableciendo obligaciones donde los administrados tienen la facultad de presentar solicitudes y reclamos a las entidades públicas, así como solicitar respuestas. En este proceso, la administración

asume parcialmente una obligación, ya que inicialmente no existía un plazo definido para responder, lo que lo convertía en una manifestación ilícita. Con el tiempo, la administración se vio obligada a proporcionar respuestas a estas solicitudes.

Minga (2020) sostiene que el derecho de petición adquiere importancia cuando se establece el derecho de aquellos que administran, la obligación de responder en un tiempo determinado y, especialmente, el significado que debe atribuirse incluso en ausencia de una respuesta formal.

Según Mejía (2019), el silencio administrativo tiene su origen en el derecho de petición, una tesis respaldada por los ecuatorianos y enraizada en la Constitución de la República. Por esta razón, los ciudadanos tienen el derecho de presentar quejas o peticiones a las entidades en representación del Estado. Además, estas entidades están legalmente obligadas a atender estas peticiones en un plazo establecido por la ley ecuatoriana. De acuerdo con esta perspectiva, las autoridades tienen la responsabilidad de responder a estas manifestaciones, ya sea de manera positiva o negativa, cumpliendo así con lo estipulado por la ley.

### **Naturaleza jurídica del Silencio Administrativo**

Las bases y la naturaleza jurídica del silencio administrativo están fundamentadas en los principios del Estado de Derecho y de legalidad. El principio del Estado de Derecho establece que cualquier actuación debe estar sujeta a las normas de la constitución, tanto para una autoridad como para un funcionario público, permitiendo que, a partir de esta norma regulativa, se atienda de manera más adecuada la petición de los ciudadanos. Por otro lado, el principio de legalidad indica que todo órgano o autoridad pública debe actuar conforme a lo establecido y permitido por la ley, y lo que no esté permitido, queda prohibido.

Según Lasso (2022), tratadista del silencio administrativo, sus bases se sustentan en la inactividad material, refiriéndose a la pasividad de la Administración al no proceder a la hora de responder a una petición de una persona particular.

El silencio administrativo justifica su inactividad bajo motivos como el desconocimiento de las normas y de los Manuales de Organización y Funciones (MOF), Reglamentos de Organización y Funciones (ROF), Reglamentos Internos de Trabajo (RIT), organigramas inadecuados, sobrecarga de procedimientos, Estatuto de la Administración, o el

incumplimiento de estas normas, o simplemente los procedimientos representados por autoridades administrativas, servidores y funcionarios, entre otros. En el campo administrativo, esto da lugar al silencio administrativo, sea positivo o negativo.

El silencio administrativo está regulado por el ordenamiento jurídico administrativo como una idealización; que por consiguiente los efectos del silencio se concreten en evidencias objetivas, dando como resultado:

- a) Inactividad administrativa, generando un silencio administrativo positivo para el administrado respecto a lo peticionado.
- b) Inactividad administrativa generada por un silencio administrativo negativo y, a su vez, la denegación de lo peticionado al administrado.
- c) Inactividad administrativa que genera una confusión al Estado, a través de la anulación por parte de la autoridad administrativa, activando la autodefensa.
- d) Inactividad administrativa que genera una confusión al Estado a través de la anulación interpuesta ante el Poder Judicial, activando la autodefensa.

Se puede definir entonces que la naturaleza jurídica del silencio administrativo se configura como una institución del procedimiento administrativo cuyo objetivo es proteger, informar y reaccionar de manera objetiva; de este modo, se concretan los derechos tanto para el Administrado como para el Estado.

El silencio administrativo se aplica en una evaluación previa, que junto con procedimientos de previa aprobación, son iniciados por la parte Administrada para trabajar en beneficio de sus intereses.

Por su parte, Heredia (2020) afirma que para entender la naturaleza jurídica del silencio administrativo es importante considerar los aspectos fundamentales en los que se basa este término, desarrollándose desde tres perspectivas:

- a. Económica-Jurídica: protege los intereses de los ciudadanos frente a la inactividad de la Administración Pública, estableciendo un silencio administrativo positivo.

- b. Gestión Pública: se refiere a la capacidad de la administración para informar de manera rápida y eficiente a los ciudadanos sobre situaciones concretas, sin comprometer los derechos constitucionales.
- c. Procesal: es una vía judicial que permanece abierta indefinidamente hasta que la administración resuelva el caso concreto según las normas procedimentales. Estas tres perspectivas subrayan la complejidad en la aplicación del silencio administrativo, evidenciando varios enfoques. La evolución de esta práctica está ligada a los derechos constitucionales de petición, aunque esta relación también puede dar lugar a irregularidades, como cuando la administración no establece el silencio administrativo en la práctica.

### **Efectos del Silencio Administrativo**

El silencio administrativo, dentro del ámbito del derecho, se define como la inacción en los procedimientos administrativos al no resolver una petición o recurso, donde la ley establece si tiene un significado estimatorio o desestimatorio. Por lo tanto, los tipos de silencio administrativo están determinados por la falta de acción por parte de la administración, dividiéndose en efectos negativos y positivos.

El efecto negativo del silencio administrativo se produce cuando, tras un período de tiempo sin una manifestación expresa de la administración respecto a una petición, se presume que se ha emitido un acto presunto que deniega la solicitud del interesado (Santofimio Gamboa, 2017, p.441).

Por otro lado, el silencio administrativo positivo es una excepción en muchos sistemas jurídicos, ya que la regla general sigue siendo el silencio administrativo negativo. Según Gamboa (2017), esto constituye una sanción severa para la administración, ya que genera un acto ficto que reemplaza una manifestación expresa, favoreciendo la pretensión del interesado. Sin embargo, a pesar de que el acto ficto favorable tiene el mismo efecto que una manifestación expresa de la administración, no puede adquirir más ni menos fuerza que una manifestación expresa de la Administración Pública (García de Enterría, 2014, p.651).

En el caso ecuatoriano, con la promulgación de la Ley de Modernización del Estado, se cambió el paradigma del silencio administrativo de negativo a positivo como regla general. De esta manera, se establece una consecuencia para la administración al no emitir una manifestación expresa de voluntad, sustituyéndola por un acto ficto.

### **Silencio Administrativo Positivo**

El silencio administrativo se define como la falta de respuesta por parte de las autoridades públicas a las solicitudes o reclamos presentados por los administrados. También se sostiene que existe silencio administrativo cuando la respuesta de la administración es tan ambigua que no permite determinar claramente si la decisión es favorable o desfavorable para el interesado en el procedimiento administrativo (Lasso 2022).

En el contexto ecuatoriano, el silencio administrativo positivo fue introducido mediante la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por la Iniciativa Privada, publicada en el Registro Oficial No. 349 el 31 de diciembre de 1993. Esta ley incorporó el silencio administrativo positivo como una nueva institución jurídica administrativa, que hasta ese momento no existía en el sistema legal del país.

Según el Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, el silencio administrativo se configura cuando han transcurrido 30 días hábiles sin que se haya resuelto la petición realizada a las instituciones del sector público. Sin embargo, la ley permite que en diferentes áreas se establezcan plazos distintos (Neira, 2019).

### **Silencio Administrativo Negativo**

El silencio administrativo representa un beneficio otorgado al administrado en su relación con la Administración, sirviendo como salvaguarda ante posibles demoras en la resolución de sus peticiones. Aunque se trata de una ficción procesal con efectos limitados, principalmente abriendo la posibilidad de recurso en lugar de un acto expreso, su impacto se circunscribe a facilitar el acceso a la vía jurisdiccional una vez transcurridos los plazos, permaneciendo abierta indefinidamente hasta que la Administración emita una resolución

expresa.

En el caso específico del silencio administrativo negativo, la jurisprudencia lo interpreta como una denegación implícita de la petición, pero en realidad es una ficción procesal que permite avanzar a la siguiente instancia administrativa o, en su defecto, al proceso contencioso-administrativo.

La esencia del silencio administrativo negativo establece que, después de impugnar un acto administrativo y transcurrido el plazo para su resolución, el administrado puede optar por acogerse al silencio administrativo o esperar la decisión expresa de la Administración. La elección por esta última alternativa no conlleva la caducidad en el ejercicio del derecho de acción (Ospina, 2019).

En resumen, el silencio administrativo negativo, también conocido como desestimatorio, implica la falta de pronunciamiento en un plazo determinado sobre una solicitud, siendo la ley la que atribuye un efecto desestimatorio a la abstención o silencio de la Administración, equiparándolo a una denegación o negativa.

### **Referencias a otras normas relacionadas con el Silencio Administrativo**

En Ecuador el silencio administrativo se encuentra regulado por varias dependencias legítimas. El artículo 32 del Código Orgánico Administrativo (COA) se refiere al derecho de petición las personas tienen derecho a formular peticiones, individuales o colectivamente, antes las administraciones públicas y a recibir respuestas motivadas, de forma oportuna.

A menudo es evidente la falta de responsabilidad por parte de los funcionarios al no cumplir completamente con sus obligaciones. Por esta razón, la Sala Administrativa de la Corte Nacional de Justicia ha establecido como única medida la emisión de una certificación, la cual debe ser presentada ante los tribunales para solicitar la aplicación de la aceptación tácita (Resolución publicada en el Registro Oficial Suplemento 220, 23 de junio del 2010).

En los artículos 69 y 127 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva se establece un plazo máximo de 60 días para atender dichas peticiones, y los procedimientos están sujetos a las entidades estatales; de lo contrario, se considerará que la petición ha sido aceptada.

En lo que respecta a la administración tributaria, los artículos 104 y 132 del Código Tributario, la disposición final primera de la Ley de Régimen Tributario Interno y el artículo 77 de la Ley de Aduanas establecen que la administración tributaria debe responder a solicitudes, reclamos o recursos en un plazo de 120 días (30 días en el caso de aduanas), habilitándose desde el día siguiente de su presentación; si supera esa fecha, se entenderá que fueron aceptados.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado también contempla el silencio administrativo negativo, donde se establece que las resoluciones de la Contraloría en relación con la impugnación de responsabilidades civiles culposas y reconsideraciones de órdenes de reintegro están sujetas a los plazos establecidos por la ley. Si existe una denegación tácita, el interesado podrá ejercer sus derechos según lo dispuesto por la ley. Los fundamentos expuestos en el proceso de auditoría deben responderse en el informe a la fecha de su emisión.

Es importante mencionar que se reconoce la falta de competencia de la administración al emitir una resolución y que la vía administrativa se agota por el silencio administrativo. Con base en estas disposiciones legislativas, se puede concluir que la inactividad de la administración se traduce en una aceptación tácita de la petición mediante el silencio administrativo positivo.

## **Recursos Administrativos**

Los recursos administrativos son medios legales que permiten a las personas impugnar los actos administrativos que les causan perjuicio. Estos recursos son un mecanismo de control de la legalidad de la actuación administrativa, y tienen como objetivo proteger los derechos e intereses de los ciudadanos (Palomar, 2021)

Por su parte Sayagués (2022) explica que los recursos administrativos son aquellos medios a los cuales el administrado tiene accesos para solicitar a la Administración, que revise, modifique o revoque un acto administrativo.

En general, lo afirma Gamboa (2019) existen dos tipos de recursos, los ordinarios y los extraordinarios; en la historia de la normativa administrativa ecuatoriana se han determinado tres tipos de recursos, dos que son ordinarios: el recurso de reposición y de

apelación, y un recurso extraordinario que es el de revisión, los cuales analizaremos a continuación:

### **Recurso Extraordinario de Revisión**

El recurso de Revisión es considerado de carácter extraordinario debido a que únicamente se lo puede interponer su está dentro de los supuestos que la ley establece para ello (García de Enterría,2014, p.563); este recurso doctrinariamente se interpone frente a los actos administrativos en firme que a decir de Carlos Balbín (2010, p.633) son aquellos actos irreversibles y sobre los cuales el administrado no puede ejercer el derecho de impugnación.

Sin embargo, la normativa ecuatoriana acierta al modificar el ámbito de procedencia del recurso extraordinario de revisión. Ahora, este recurso ya no se interpone contra los actos administrativos en firme, como sostenía la doctrina y la normativa anterior, específicamente el ERJAFE. Según el artículo 218 del Código Orgánico Administrativo (2017), el recurso extraordinario de revisión o, en su caso, la revisión de oficio, proceden únicamente contra los actos administrativos que han causado estado en la vía administrativa. Más adelante se detallará en qué consiste este recurso y cuál es su relevancia dentro de la normativa administrativa ecuatoriana.

### **Causales del Recurso Extraordinario de Revisión**

El artículo 232 del Código Orgánico Administrativo (COA) de 2017, emitido por la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, regula el recurso extraordinario de revisión. Aunque no proporciona una definición precisa del recurso, detalla las diversas causales que justifican su procedencia. Estas causales incluyen:

1. La existencia de un evidente y manifiesto error de hecho al emitir la resolución administrativa. Esta condición se aplica cuando los hechos fundamentales de la resolución son diferentes de los consignados en el expediente. Para que el recurso sea admisible, la distorsión de los hechos debe tener un impacto en la resolución, de modo que, de no haber existido dicho error, la resolución habría sido diferente o a favor del administrado (Güechá-Medina, 2019).

En este contexto, la doctrina explica que el error de hecho se manifiesta cuando la intención se forma de manera defectuosa debido a un conocimiento incorrecto de la realidad o a una creencia equivocada o representación mental errónea, (Acaro & García, 2019).

1. Que al emitirlos se haya incurrido en un evidente y manifiesto error de derecho. Este error de derecho ocurre cuando el órgano administrativo emite un acto o resolución administrativa aplicando una norma jurídica que resulta inapropiada para el caso, es decir, el funcionario público elige de manera incorrecta una norma jurídica que respalda una resolución, lo que conlleva a la violación de la ley (García, 2019).

En relación con esto, la doctrina indica que el error de derecho "impide que el contenido del acto administrativo se ajuste al ordenamiento jurídico, lo que resulta en que sea contrario a la ley" (Socias, 2022, p.180).

En otras palabras, esta causal impide que un acto administrativo quede definitivamente establecido cuando está afectado por un defecto legal, ya sea porque se realizó la clasificación jurídica al margen de la ley o porque se interpretó de manera incorrecta una norma jurídica.

Finalmente, se señala que para que esta causal se aplique, es necesario que el error de derecho haya influido en la decisión sustantiva del asunto, ya que es en ese punto donde se evidencia el perjuicio causado al ciudadano. Según la doctrina, para fundamentar esta causal, "se debe indicar en qué momento procesal la administración incurrió en el error y cómo afecta la resolución del fondo, con el fin de establecer la trascendencia del error" (Huampfotupa, 2021).

Las causales del silencio administrativo negativo en Ecuador están establecidas en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo (COA):

1. Vencimiento del plazo: El silencio administrativo negativo se produce cuando la administración pública no resuelve una solicitud o pedido presentado por un ciudadano dentro

del plazo legalmente establecido. El plazo general para resolver es de 30 días, pero puede ser ampliado a 60 días en casos excepcionales.

2. Falta de respuesta expresa: La administración pública no ha emitido ninguna resolución, ni siquiera negativa, sobre la solicitud o pedido del ciudadano.

3. Falta de motivación: La resolución emitida por la administración pública no está debidamente motivada. Esto significa que la administración no ha explicado los fundamentos de su decisión, lo que hace que la misma sea nula.

4. Vicios de forma: La resolución emitida por la administración pública adolece de vicios de forma, es decir, no cumple con los requisitos formales exigidos por la ley. Estos vicios pueden ser subsanables o insubsanables.

5. Vicios de fondo: La resolución emitida por la administración pública adolece de vicios de fondo, es decir, la decisión tomada por la administración no se ajusta a derecho. Estos vicios pueden ser de nulidad absoluta o relativa.

El silencio administrativo negativo tiene como efecto principal la presunción de que la solicitud o pedido del ciudadano ha sido desestimado. Esto significa que el ciudadano no ha obtenido lo que solicitó y que, por lo tanto, puede interponer los recursos administrativos que correspondan para impugnar la decisión presunta de la administración pública.

### **El Código Orgánico Administrativo**

En este contexto, es importante destacar cómo se produce la modificación en la estructura normativa del silencio administrativo en Ecuador con la implementación del Código Orgánico Administrativo. Esta transformación surge como respuesta a la dispersión de las normativas administrativas y sus respectivos procedimientos, lo que motiva la concepción de un único Código que funcione como un instrumento central para la ejecución de la función administrativa.

El proyecto de creación del Código Orgánico Administrativo fue presentado el 24 de diciembre de 2015 por el asambleísta Vethowen Chica. Este proyecto fue objeto de debate en primer lugar los días 25 y 30 de agosto de 2016, y posteriormente, en segundo debate, los días 5 y 19 de enero de 2017. Después de ser discutido en la Asamblea Nacional, fue aprobado el

10 de mayo de 2017. Sin embargo, cabe destacar que el ex presidente Rafael Correa objetó parcialmente el código. Frente a esta objeción, la Asamblea Nacional emitió su posición el 20 de junio de 2017, y finalmente, el código fue publicado en el Registro Oficial el 7 de julio de 2017.

A pesar de haber sido publicado en el año 2017, la Disposición Final del Código Orgánico Administrativo (2017) estipula que "entrará en vigor después de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial". Por lo tanto, este cuerpo normativo comenzó a regir plenamente el 8 de julio de 2018.

El Código Orgánico Administrativo cuenta con 344 artículos y está compuesto por un libro preliminar y cuatro Libros:

1. Libro Preliminar: Normas Rectoras.
2. Libro Primero: Las Personas y las Administraciones Publicas
3. Libro Segundo: El Procedimiento Administrativo
4. Libro Tercero: Procedimientos Especiales
5. Libro Cuarto: Responsabilidad Extracontractual del Estado

Según Gabriela Obando (2018, pp. 41-42), con la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo se establece un único procedimiento administrativo en la Administración Pública, así como sus mecanismos de impugnación. Además, se regula la Responsabilidad Extracontractual del Estado, la ejecución coactiva y se centra en la relación entre los administrados y la Administración Pública.

Este código se crea para agilizar los procedimientos administrativos y simplificar las figuras jurídicas existentes. De acuerdo con su primer artículo, el objeto principal del Código Orgánico Administrativo (2017) es regular "el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público".

### **Silencio Administrativo en el Código Orgánico Administrativo y sus efectos**

Con la promulgación del Código Orgánico Administrativo en 2017, se introduce la figura de la inactividad de la Administración Pública con efecto positivo, convirtiéndose así en una

norma orgánica que establece que, en ausencia de una expresión clara de la voluntad administrativa frente a una solicitud, se considerará que lo solicitado por el interesado es aceptado.

En este contexto, el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo (2017) establece que "Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en un plazo de treinta días; una vez transcurrido este período sin que se haya notificado la decisión que resuelva, se entenderá que es positiva".

En su segundo inciso, el mismo artículo especifica que el acto ficto resultante de la falta de manifestación de la voluntad de la Administración frente a la solicitud presentada no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad establecidas en ese cuerpo normativo. Asimismo, en el tercer inciso, se establece que el acto administrativo ficto constituye un título de ejecución. El cuarto inciso concluye que, aunque sea un título de ejecución, esta ejecución no podrá llevarse a cabo si se determina que contiene vicios invaliables, es decir, si presenta alguna causal de nulidad prevista para un acto administrativo (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Esto confirma lo expresado anteriormente por decisiones judiciales anteriores, como lo señala la ex Corte Suprema de Justicia en el año 2004, específicamente en la Sentencia del diez de noviembre de 2004, publicada en la Gaceta Judicial, Año CV, Serie XVIII, No. 1, Página 283. En dicha sentencia, se aborda la cuestión de los derechos derivados del Silencio Administrativo.

"Según lo establecido por la Sala y constituyendo ya jurisprudencia vinculante, el derecho que surge como consecuencia del silencio administrativo es independiente y en ningún caso puede ser afectado por una declaración posterior de la autoridad que, al no responder, dio lugar al efecto jurídico del silencio administrativo. Este derecho autónomo da lugar a una acción procesal sustantiva e independiente, que puede ser solicitada tanto en el ámbito administrativo como en el judicial. Es importante destacar que esta acción es de ejecución y no de conocimiento, lo que impide que se debata el derecho principal y original en el recurso de casación. Esta doctrina se complementa con otro principio jurisprudencial vinculante por su reiteración, que establece que no se puede obtener ningún derecho a través del silencio administrativo si la solicitud se dirige a una autoridad incompetente para

aceptar o rechazar lo solicitado, si lo aprobado expresamente adolece de vicios esenciales que lo lleven a su anulación total, o si excede del ámbito permitido por la ley" (Aguado, 2019).

De esta manera, lo establecido en el Código Orgánico Administrativo se alinea con las decisiones jurisprudenciales, reconociendo que el Silencio Administrativo constituye un derecho independiente. Además, la sentencia subraya que este derecho tiene carácter de título de ejecución, cuya exigibilidad no se limita únicamente al ámbito judicial, sino que, como indica la sentencia, también puede ser reclamado en el ámbito administrativo. La sentencia también incorpora tres criterios de validez para la obtención de derechos a través del acto ficto.

1. Es necesario que la solicitud haya sido presentada ante una autoridad competente.
2. La solicitud no debe presentar vicios esenciales, lo cual concuerda con lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, que señala que el acto presunto no surtirá efectos si contiene causales de nulidad previstas en la normativa o si presenta vicios invaliables.
3. La solicitud no debe exceder los límites establecidos por la ley, asegurando así que lo obtenido mediante el silencio administrativo no se extienda más allá de lo permitido por la legislación.

El Código Orgánico Administrativo aborda la falta de manifestación expresa de la voluntad administrativa en dos situaciones: en procedimientos de oficio y en procedimientos iniciados por los particulares. En relación con los procedimientos de oficio, el artículo 208 del Código Orgánico Administrativo (2017) establece que, en aquellos procedimientos relacionados con el reconocimiento o constitución de derechos, o de otras circunstancias jurídicas específicas, los interesados entenderán que sus peticiones son aceptadas. Sin embargo, en los procedimientos de oficio en los cuales la Administración pública ejerce poderes sancionadores o de intervención, se aplicará la caducidad en lugar del silencio administrativo. Esta distinción se fundamenta en que los procedimientos perjudiciales para los administrados operan la caducidad, ya que el silencio administrativo, considerado como una garantía para los administrados, no puede emplearse para perjudicarlos.

En el contexto de los procedimientos iniciados por la persona interesada, el Código Orgánico Administrativo de 2017, en su artículo 209, establece que se considerarán como aceptadas en ciertos casos. Específicamente, cuando se trata de obtener una autorización administrativa conforme a lo dispuesto por las normativas aplicables. Además, señala que el recurso de apelación se entenderá aprobado si, transcurrido el plazo correspondiente, no hay una manifestación expresa por parte de la autoridad administrativa en los casos en que se apela la estimación por silencio administrativo. No obstante, el artículo también indica que el acto ficto positivo puede ser anulado en caso de contener vicios inconvalidables, por motivos de legitimidad, de acuerdo con las reglas de extinción de los actos administrativos establecidas en el mismo cuerpo normativo.

Sin embargo, el Código Orgánico Administrativo de 2017 establece claramente que, en caso de que la Administración emita una resolución posterior, esta solo puede ser confirmatoria si es inoportuna, es decir, si se produce después del silencio administrativo. Esto se fundamenta en la naturaleza positiva del silencio administrativo según la normativa ecuatoriana, tal como establece el mismo cuerpo normativo. Esta disposición se alinea con la decisión de la Corte Suprema de Justicia de 2008, que destaca que los actos administrativos posteriores no pueden modificar ni revocar el acto administrativo presunto regular sin la previa declaración de lesividad y el ejercicio de la acción correspondiente, según la normativa vigente.

"Los actos administrativos posteriores no tienen la capacidad de cambiar o ser efectivos para revocar el acto administrativo presunto regular, a menos que se haya activado el proceso de declaración de lesividad y se haya llevado a cabo la acción correspondiente de acuerdo con la normativa legal en vigor."

En resumen, la prohibición de emitir una resolución expresa y negativa después del silencio administrativo subraya la importancia de los actos presuntos o fictos. Esto evidencia la orientación del Código Orgánico Administrativo hacia el efecto positivo del Silencio Administrativo, en beneficio de los derechos de los administrados y como medida sancionatoria ante la morosidad de la Administración.

## **Generalidades de los recursos en la vía administrativa**

En términos generales, en todas las ramas del derecho existen recursos legales diseñados para abordar de manera adecuada situaciones o decisiones con las cuales se disiente. Dentro del ámbito del derecho administrativo, la atención se centra en dos recursos de impugnación específicos, el recurso de apelación y el recurso extraordinario de revisión, establecidos en el Título IV, Artículo 224 del Código Orgánico Administrativo. Ambos recursos requieren cumplir con requisitos formales específicos al presentarse por escrito.

El recurso de apelación, como primer recurso, implica plantear una objeción ante una decisión de la autoridad competente. El Código Orgánico Administrativo, en sus artículos 224 al 231, detalla los requisitos y los pasos a seguir, desde el momento oportuno para su presentación hasta su resolución.

La presentación del recurso de apelación debe ser clara y precisa, evitando la necesidad de recurrir a un segundo recurso, como el recurso extraordinario de revisión, para obtener una solución inmediata y eficaz al problema. El plazo establecido para presentar el recurso de apelación es de diez días a partir de la notificación del acto administrativo impugnado, (Vaquer, 2021).

En el ámbito del Derecho Administrativo, la Buena Administración se percibe desde dos perspectivas: como un derecho fundamental y como un principio del derecho. Desde la primera perspectiva, la Buena Administración se considera un derecho fundamental, ya que otorga al ciudadano el derecho de requerir que el ámbito público esté estructurado de manera que facilite su desarrollo como individuo en todas las dimensiones sociales (RodríguezArana,2021, p.93)

Desde la segunda perspectiva, la Buena Administración es un principio, ya que exige que la Administración Pública, en el ejercicio de sus facultades, ajuste su actuación a todas las disposiciones y condiciones establecidas por la normativa constitucional y legal, todo ello en servicio del interés general (RodríguezArana,2022).

Es así como según Souvirón (2021) la Buena Administración, además de ser un derecho

y un principio de actuación, también funciona como un límite en cuanto a la intervención que la Administración Pública puede ejercer sobre los administrados.

### **Clases de recursos administrativos**

La vía administrativa precede a la judicial y, por lo general, se requiere agotarla antes de presentar un recurso contencioso-administrativo en etapas posteriores. ¿Cómo se emplea la vía administrativa? A través de los recursos, que son los instrumentos legales destinados a impugnar los actos de la Administración, como aquellos que incurran en alguna causa de nulidad o anulabilidad (Heredia, 2020).

El Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador establece dos vías principales para impugnar actos administrativos: el recurso de apelación y el recurso extraordinario de revisión. Cada uno tiene sus propias características, requisitos y plazos.

1. **Recurso de Apelación:** es de naturaleza ordinario, siendo el objetivo que una autoridad superior revise el acto administrativo y lo revoque o modifique. En cuanto a los actos impugnables se determinan los actos administrativos definitivos, pero no de última instancia.
2. **Recurso Extraordinario de Revisión:** es de naturaleza de recurso extraordinario, con el objetivo que la autoridad competente anule el acto administrativo. En cuanto a los actos impugnables se consideran los actos administrativos definitivos de última instancia que adolecen de vicios de nulidad.

### **El recurso extraordinario de revisión.**

El recurso extraordinario de revisión, según lo establece el artículo 232 del Código Orgánico Administrativo, se refiere a la reevaluación de un acto administrativo que ha adquirido carácter definitivo, siempre que se cumplan ciertas condiciones especificadas en la misma normativa.

En consonancia con la perspectiva de García (2019), este recurso se conceptualiza como una facultad o derecho que se ejerce con el propósito de salvaguardar un derecho sustantivo. En este contexto, surge la obligación jurídica de la Administración de revisar su propio acto y

modificarlo si es necesario, con el fin de reparar un derecho subjetivo o restablecer la supremacía de la legalidad.

De la Peña (2020) califica el recurso de revisión se caracteriza como un medio destinado a abordar situaciones de injusticia, ya que su procedencia se limita a motivos específicos establecidos para corregir inequidades evidentes generadas por actos administrativos que han alcanzado firmeza. En otras palabras, este recurso se aplica cuando ha transcurrido el plazo para presentar el recurso ordinario o cuando se ha agotado la vía administrativa, con el propósito de remediar situaciones de injusticia claramente identificadas.

El artículo 232 del Código Orgánico Administrativo establece las causas que permiten interponer el recurso extraordinario de revisión, destacando que el acto administrativo debe haber adquirido firmeza. La doctrina no ofrece una definición clara de un acto administrativo que haya causado estado; según Enrique Sayagués (2002, p. 486), esto se refiere a aquel sobre el cual la Administración ha emitido un pronunciamiento sobre la interposición de algún recurso, ya sea confirmatorio, modificatorio, revocatorio, o cuando el administrado no ha hecho uso de los recursos en el plazo establecido. (De la Peña, 2021).

El recurso extraordinario de revisión se cataloga como extraordinario debido a que solo procede en función de las causas especificadas en la normativa correspondiente y se aplica a actos que poseen características particulares y cuya legalidad se cuestiona con base en información recibida después de la emisión del acto (García de Enterría, 2019, p. 563).

## **2.2 MARCO LEGAL**

### **2.2.1 Constitución del Ecuador (2008)**

La Constitución del Ecuador (2008) dentro de sus principios está alineado al derecho de las personas en todo los escenario donde se desarrollan, por ello, refuerza el principio del silencio administrativo, estableciendo que la falta de respuesta de la administración pública se considerará como aceptación de la solicitud presentada por el ciudadano. Esto es una innovación

significativa que busca garantizar la eficacia y eficiencia de la administración pública y proteger los derechos de los ciudadanos frente a la inacción del Estado.

## Capítulo sexto

### Derechos de libertad

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

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

### **Análisis:**

En la Constitución del Ecuador de 2008, los artículos mencionados del Capítulo Sexto, que aborda los Derechos de Libertad, establecen garantías y derechos fundamentales relacionados con la participación ciudadana, el debido proceso y el acceso a la justicia en el ámbito administrativo y judicial. Aquí está el análisis de cada artículo:

Artículo 66: Esto significa que los ciudadanos tienen el derecho de expresar sus preocupaciones, quejas o solicitudes a las autoridades y esperar una respuesta razonada y fundamentada por parte de estas. Además, se establece que las peticiones no pueden ser dirigidas a nombre del pueblo, lo que implica que deben ser expresiones individuales o colectivas de las personas afectadas.

Artículo 76: Este artículo garantiza el derecho al debido proceso en cualquier procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden. Además, establece que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, lo que implica que estas autoridades deben asegurar que se respeten y protejan los derechos de las personas involucradas en cualquier proceso.

Artículo 173: Establece que estos actos pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los órganos de la Función Judicial. Esto significa que las personas tienen el derecho de impugnar cualquier acto administrativo que consideren injusto, ilegal o que vulnere sus derechos, ya sea a través de recursos administrativos ante las propias autoridades o mediante acciones judiciales ante los órganos judiciales correspondientes.

### **2.2.2 Código Orgánico Administrativo**

El Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador, promulgado en 2017, es una normativa clave que regula la administración pública en el país. Este código establece principios y procedimientos esenciales, incluyendo el manejo del silencio administrativo y el recurso extraordinario de revisión. Aquí se presentan los antecedentes y el contexto de estas disposiciones dentro del COA.

#### *CAPÍTULO PRIMERO*

#### *ACTO ADMINISTRATIVO*

##### *Sección Primera*

##### *Aspectos generales*

Artículo 98.- Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.

**Análisis:** Define el acto administrativo como una declaración unilateral de voluntad realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales o generales. Este acto puede emitirse por cualquier medio documental y queda registrado en el expediente administrativo.

#### *CAPÍTULO CUARTO*

#### *POTESTAD RESOLUTORIA Y TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO*

Artículo 201.- Terminación del procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo termina por: 1. El acto administrativo. 2. El silencio administrativo.

## Sección Segunda

### Silencio administrativo

Artículo 207.- Silencio administrativo. Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva. Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código. El acto administrativo presunto que resulte del silencio, será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además, acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción. No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios inconvalidables, esto es, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este Código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud.

**Análisis:** Establece que los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deben resolverse en un plazo de treinta días. Si no se notifica una decisión dentro de este plazo, se presume que la respuesta es positiva. Sin embargo, para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición no debe incurrir en ninguna causa de nulidad establecida en el Código.

## *TÍTULO IV*

### *IMPUGNACIÓN*

#### *CAPÍTULO PRIMERO*

#### REGLAS GENERALES

Artículo 217.- Impugnación. En la impugnación se observarán las siguientes reglas:

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

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

**Análisis:** Establece que solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, mediante el recurso de apelación. Además, se establece que el recurso extraordinario de revisión es procedente solo respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa, en los casos específicos previstos en el Código.

### *CAPÍTULO TERCERO*

#### *RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN*

Artículo 232.- Causales. La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.
3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.

4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.

5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada.

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el término es de veinte días contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad.

La persona interesada conservará su derecho a solicitar la rectificación de evidentes errores materiales, de hecho, o aritméticos que se desprendan del mismo acto administrativo, independientemente de que la administración pública la realice de oficio. No procede el recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en vía judicial, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos intervinientes en el ámbito administrativo.

**Análisis:** Define las causales bajo las cuales una persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado. Las causales incluyen evidente y manifiesto error de hecho o derecho, aparición de nuevos documentos esenciales para la resolución, influencia esencial de actos declarados nulos o documentos falsos, entre otros. Establece plazos para interponer el recurso dependiendo de la causal y mantiene el derecho a rectificación de errores materiales.

### **2.2.3 Declaración de los derechos del hombre**

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es uno de los documentos más importantes de la historia de los derechos humanos y la libertad política. Proclamada en Francia el 26 de agosto de 1789, durante la Revolución Francesa, esta declaración ha tenido un impacto duradero en la configuración de los derechos y libertades fundamentales en todo el mundo. A

continuación, se presentan los antecedentes históricos y el contexto en el que surgió la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Art. 1: Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

Art. 5: La Ley sólo tiene derecho a prohibir los actos perjudiciales para la Sociedad. Nada que no esté prohibido por la Ley puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer algo que ésta no ordene.

Art. 6: La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes. Debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar.

Art. 7: Ningún hombre puede ser acusado, arrestado o detenido, salvo en los casos determinados por la Ley y en la forma determinada por ella. Quienes soliciten, cursen, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; con todo, cualquier ciudadano que sea requerido o aprehendido en virtud de la Ley debe obedecer de inmediato, y es culpable si opone resistencia.

Art. 15 La Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público.

**Análisis:** La Declaración reconoce el derecho de todas las personas a ser tratadas por igual ante la ley y sin discriminación. En el contexto del silencio administrativo negativo, esto implica que todas las personas deben tener igualdad de acceso y trato en los procedimientos administrativos, independientemente de su origen, género, religión u otras características. Además, garantiza el derecho a un debido proceso legal, que incluye el derecho a un juicio justo y a una decisión imparcial por parte de las autoridades. En relación con el silencio administrativo negativo, esto implica que las personas tienen derecho a recibir una respuesta oportuna y motivada por parte de las autoridades administrativas, de manera que se respeten sus derechos y se garantice la legalidad de los actos administrativos.

## **2.3 MARCO CONCEPTUAL**

- **Acto Administrativo:** Es una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por un órgano administrativo en el ejercicio de su función administrativa.
- **Caducidad del Procedimiento:** Extinción del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo sin que se haya dictado resolución expresa.
- **Efectos del Silencio Administrativo Negativo:** Son las consecuencias jurídicas que se producen cuando la administración pública no responde en el plazo establecido, considerándose como una respuesta negativa.
- **Nulidad de Pleno Derecho:** Situación en la que se encuentra un acto administrativo cuando infringe de manera manifiesta y evidente una norma legal o constitucional, lo que determina su invalidez desde su origen.
- **Principio de Legalidad:** Fundamento del derecho administrativo que establece que la actuación de la administración pública debe ajustarse estrictamente a lo dispuesto por la ley.
- **Procedimiento Administrativo:** Conjunto de actos y diligencias tramitados por la administración pública para la emisión de un acto administrativo.
- **Recurso de Alzada:** Recurso administrativo que permite impugnar los actos administrativos ante el superior jerárquico del órgano que dictó la resolución impugnada.
- **Recurso Extraordinario de Revisión:** Es un recurso administrativo que permite impugnar actos administrativos firmes cuando se dan determinadas circunstancias excepcionales que afectan a su legalidad.
- **Recursos Administrativos:** Son los mecanismos legales que tienen los ciudadanos para impugnar las decisiones de la administración pública.

- **Silencio Administrativo Negativo:** Se produce cuando la falta de respuesta de la administración pública se considera como una denegación tácita de la solicitud o petición realizada por el interesado.
- **Silencio Administrativo:** Es la falta de respuesta por parte de la administración pública a una solicitud o petición dentro del plazo establecido por la ley.
- **Vía Administrativa:** Conjunto de recursos y procedimientos establecidos por la administración pública para la resolución de conflictos y la protección de los derechos de los ciudadanos.

## CAPÍTULO III

### MARCO METODOLÓGICO

#### 3.1 Diseño y Tipo de Investigación

##### Diseño de investigación

En relación al tema de investigación como es “EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN” se consideró el diseño cualitativo, dado a que de acuerdo a las indagaciones de los datos que se conocen frente a la incidencia de aplicar correctamente el recurso extraordinario de revisión frente al silencio administrativo negativo.

##### Tipo de Investigación

En cuanto al tema identificado en el análisis del presente anteproyecto, se aplicó la Investigación Exploratoria para determinar las debilidades y fortalezas del problema:

La **Investigación Exploratoria**, permitió indagar los parámetros que afectan al no realizar el debido proceso en el recurso extraordinario de revisión frente al silencio administrativo, dado a que va a permitir explorar los factores tanto internos como externos de los procedimientos adecuados que deben estar basados en la legitimidad y normativa jurídica existente.

#### 3.2 Recolección de la información

##### Método de investigación

Se aplicaron dos métodos como son el método deductivo y el inductivo:

El **Método Exegético**, desde el punto de partida de la investigación, opera como parte de la interpretación del Derecho como una ciencia que su propia naturaleza asume una arista interpretativa que se vincula con la interpretación y aplicación de las normas e instituciones jurídicas, desde ese enfoque se identificaron e interpretaron los aspectos de incidencia del

silencio administrativo negativo frente al debido proceso que se debe desarrollar cuando se acude a un recurso extraordinario de revisión.

El **Método Analítico**, siendo un modelo de investigación científica que se basa en la lógica empírica y la observación de la realidad, permitirá el análisis de manera directa, evidenciando la realidad de la aplicación de un proceso adecuado y eficiente en el recurso extraordinario de revisión en cuanto al silencio administrativo negativo.

### **Técnicas de investigación**

Es necesario que para conocer de manera más directa y la opinión de los expertos y las personas encargadas en los procesos de contratación pública, se ha escogido como técnica de investigación la entrevista.

La **Entrevista** como instrumento eficaz para identificar las opiniones de expertos que conocen del tema, se aplicará con preguntas abiertas, sobre la aplicación del recurso extraordinario de revisión en el silencio administrativo negativo.

### **Población**

La población identificada para el presente trabajo de investigación fueron los abogados de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena y los jueces.

Tabla 1. Población

<b>Detalle</b>	<b>Numero</b>
Procuradores Síndicos de los Gads cantonales de la provincia de Santa Elena	3
Abogados de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena	1 200
<b>Total</b>	1203

Elaborado por: John Andrés Solórzano Limones.

## Muestra

La muestra que se escogió la no probabilística por conveniencia, dado al tamaño de la población que es muy extensa, se ha determinado lo siguiente:

Tabla 2. Muestra

Detalle	Numero
Procuradores Síndicos de los Gads cantonales de la provincia de Santa Elena	3
Abogados de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena	4
<b>Total</b>	<b>7</b>

Elaborado por: John Andrés Solórzano Limones.

## Instrumentos de investigación

En cuanto a la aplicación de instrumentos, como se ha determinado la entrevista, se ha establecido el diseño de un **cuestionario** con preguntas abiertas, para determinar las opiniones de acuerdo al problema de estudio, en este caso, conocer la incidencia de aplicar correctamente el recurso extraordinario de revisión frente al silencio administrativo negativo

### 3.3 Tratamiento de la información

En cuanto al tratamiento de la información, por ser una investigación con un enfoque cualitativo, se aplicaron entrevistas a los Procuradores Síndicos de los Gad de la provincia de Santa Elena, como son Santa Elena, La Libertad y Salinas; además se aplicaron entrevistas a los abogados de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena.

Las entrevistas se aplicaron de forma presencial, en los lugares donde ellos desempeñan sus funciones como abogados, previa citas, donde se pudo recabar información relevante, criterios que aportaron de manera significativa al presente trabajo de investigación.

### 3.4 Operacionalización de las Variables

Tabla 3. Operacionalización de las variables

VARIABLES	CONCEPTUALIZACIÓN	DIMESIÓN	INDICADOR	ITEM	INSTRUMENTOS
<b>Variable Dependiente:</b>  Recurso extraordinario de revisión.	Es un medio de impugnación excepcional que se utiliza para recurrir actos administrativos firmes. Este recurso se presenta cuando ya no se pueden reclamar los actos administrativos a través de los recursos ordinarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalidades de los recursos en la vía administrativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalidades del Recurso Extraordinario de Revisión.</li> <li>• El derecho de petición.</li> <li>• Recursos Administrativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Considera usted que el silencio administrativo negativo incide en el derecho de petición de los ciudadanos accionantes?</li> <li>• ¿Cuáles son los ámbitos en los que se aplica el derecho de petición?</li> <li>• ¿A su criterio, el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo idóneo adecuado y eficaz?</li> </ul>	Entrevista a los Procuradores Síndicos de los Gad de la provincia de Santa Elena.  Entrevista a los abogados de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena.
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clases de recursos administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos de los recursos administrativos y sus clases.</li> <li>• El recurso extraordinario de revisión.</li> <li>• Aplicación del recurso extraordinario de revisión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Desde su perspectiva, el ciudadano que de buena fe espera la expedición de un acto administrativo expreso a un recurso extraordinario de revisión, le es vulnerado su derecho a la defensa?</li> <li>• ¿A partir de su experiencia, desde el tiempo transcurrido, la institución pública está obligada a expedir un acto administrativo expreso ante un recurso extraordinario de revisión?</li> </ul>	Entrevista a los Procuradores Síndicos de los Gad de la provincia de Santa Elena.  Entrevista a los abogados de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena.

<b>Variable Independiente:</b>  Silencio administrativo negativo	Es un mecanismo que protege a los administrados frente a los incumplimientos de la Administración Pública. Se produce cuando la administración no responde a las solicitudes o recursos que le son formulados, transcurrido el tiempo establecido por la ley.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalidades del silencio administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza jurídica del Silencio Administrativo</li> <li>• Efectos del silencio administrativo.</li> <li>• Clases de silencio administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los aspectos jurídicos del silencio administrativo negativo?</li> <li>• ¿Existen mecanismos para prevenir o mitigar los efectos negativos del silencio administrativo negativo para los administrados?</li> </ul>	Entrevista a los Procuradores Síndicos de los Gad de la provincia de Santa Elena.  Entrevista a los abogados de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena.
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque del silencio administrativo negativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspecto jurídico del silencio administrativo negativo.</li> <li>• Enfoque normativo del silencio administrativo negativo.</li> <li>• Causales del Recurso Extraordinario de Revisión en el Silencio Administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué consecuencias tiene el silencio administrativo negativo para el administrado y para la Administración?</li> <li>• ¿Cómo se determina el inicio del conteo del plazo para el silencio administrativo negativo cuando no existe una providencia de avoco conocimiento?</li> <li>• ¿Qué medidas puede tomar el administrado si la Contraloría no resuelve su solicitud de reconsideración dentro del plazo legal?</li> </ul>	Entrevista a los Procuradores Síndicos de los Gad de la provincia de Santa Elena.  Entrevista a los abogados de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena.

Elaborado por: John Andrés Solórzano Limones.

## CAPÍTULO IV

### 4.1 ANÁLISIS, INTERPRETACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

#### 4.1.1 Análisis de las entrevistas aplicadas a los abogados de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena.

##### 4.1.1.1 Análisis de la entrevista aplicado a un abogado experto en materia de derecho administrativo de la provincia de Santa Elena.

**Nombre del entrevistado:** Abg. Enzo Navía

**Fecha de la entrevista:** 27 de mayo del 2024

**Lugar donde se realizó la entrevista:** Gad del cantón La Libertad.

1. ¿Considera usted que el silencio administrativo negativo incide en el derecho de petición de los ciudadanos accionantes? ¿Por qué?

El abogado considera que el silencio administrativo negativo incide significativamente en el derecho de petición de los ciudadanos. Explica que este tipo de silencio implica una negativa implícita a la solicitud del ciudadano sin ofrecer una respuesta clara y fundamentada, lo que genera incertidumbre y puede ser interpretado como una violación al derecho fundamental de recibir una resolución explícita y justificada.

2. ¿Cuáles son los ámbitos en los que se aplica el derecho de petición?

El derecho de petición se aplica en diversos ámbitos, incluyendo solicitudes de información pública, presentación de quejas y denuncias, solicitud de servicios y prestaciones por parte de la administración pública, interposición de recursos administrativos y judiciales y las peticiones para la revisión de actos administrativos.

3. ¿A su criterio, el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de impugnación idóneo, adecuado y eficaz?

El abogado opina que el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo potencialmente idóneo y adecuado, pero su eficacia depende en gran medida de su correcta implementación por parte de la administración pública. Indica que, aunque es una herramienta útil para corregir errores administrativos, su efectividad se ve mermada por prácticas burocráticas y la tendencia a utilizar el silencio administrativo negativo como respuesta.

4. ¿Desde su perspectiva, el ciudadano que de buena fe espera la expedición de un acto administrativo expreso a un recurso extraordinario de revisión, le es vulnerado el derecho a la defensa si se alega silencio administrativo negativo?

Sí, desde su perspectiva, el abogado considera que el derecho a la defensa del ciudadano se ve vulnerado. Explica que la ausencia de una respuesta explícita impide al ciudadano conocer las razones de la negativa, lo cual limita sus posibilidades de formular una defensa adecuada o de impugnar la decisión de manera efectiva.

5. ¿A partir de su experiencia, la institución pública está obligada a expedir un acto administrativo expreso ante un recurso extraordinario de revisión?

El abogado afirma que, de acuerdo con la normativa vigente, las instituciones públicas están obligadas a expedir un acto administrativo expreso. Sin embargo, en la práctica, observa que muchas veces no se cumple con esta obligación, recurriendo al silencio administrativo negativo como una forma de resolución tácita.

6. ¿Cuáles son los aspectos jurídicos del silencio administrativo negativo?

Desde el punto de vista jurídico, el silencio administrativo negativo se considera una denegación tácita de la solicitud presentada por el ciudadano. Este mecanismo está regulado por la ley y tiene como principal implicación que, ante la falta de respuesta dentro del plazo legal, se entiende que la solicitud ha sido rechazada. Este aspecto jurídico es crucial ya que permite al ciudadano recurrir ante los tribunales, aunque la falta de una respuesta fundamentada pueda complicar la defensa de sus derechos.

7. ¿Qué consecuencias tiene el silencio administrativo negativo para el administrado y para la Administración Pública?

Para el administrado, las consecuencias del silencio administrativo negativo incluyen incertidumbre, frustración y una sensación de indefensión. Para la Administración Pública, puede resultar en una acumulación de litigios, pérdida de credibilidad y confianza por parte de los ciudadanos, y una percepción negativa de su eficiencia y transparencia.

8. ¿Cómo se determina el inicio del conteo del plazo para el silencio administrativo negativo cuando no existe una providencia de avoco conocimiento?

El abogado indica que el plazo para el silencio administrativo negativo comienza a contarse desde el momento en que se presenta la solicitud o el recurso ante la administración pública, independientemente de la existencia de una providencia de avoco conocimiento. Este criterio se basa en la normativa que regula los procedimientos administrativos y los plazos correspondientes.

9. ¿Si el administrado no decide esperar el acto administrativo expreso, desde cuándo se contabilizaría el término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo?

El término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo se contabiliza a partir del vencimiento del plazo legal establecido para que la administración responda. Este plazo puede variar según la normativa específica aplicable, pero el punto de partida es siempre el momento en que se entiende que ha operado el silencio administrativo negativo.

10. ¿Desde su experiencia la institución pública puede atender el recurso extraordinario de revisión contestando que su pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo?

Sí, el abogado confirma que, en su experiencia, es común que las instituciones públicas contesten a los recursos extraordinarios de revisión indicando que el pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo. Sin embargo, considera que esta práctica no cumple con los principios de transparencia y buena administración, ya que no proporciona una respuesta fundamentada ni permite al ciudadano conocer las razones de la negativa.

**Análisis:** La entrevista revela cómo el silencio administrativo negativo impacta significativamente el derecho de petición de los ciudadanos en Ecuador. Según el abogado, este tipo de silencio implica una negativa implícita sin una respuesta fundamentada, generando incertidumbre y vulnerando el derecho a una resolución explícita. Se destaca que el derecho de petición abarca diversas solicitudes, incluyendo información pública y recursos administrativos. Aunque el recurso extraordinario de revisión es potencialmente útil, su efectividad es cuestionada debido a prácticas burocráticas. La ausencia de respuesta explícita impide una defensa adecuada del ciudadano y no cumple con la obligación legal de la administración de emitir actos administrativos expresos. El silencio administrativo negativo es considerado una denegación tácita, permitiendo recurrir ante tribunales, pero complicando la defensa de derechos debido a la falta de fundamentación. Esto conlleva consecuencias negativas tanto para los ciudadanos como para la administración pública, incluyendo acumulación de litigios y pérdida de confianza. El plazo para el silencio administrativo

negativo se cuenta desde la presentación de la solicitud, y la administración puede rechazar recursos extraordinarios indicando simplemente la ocurrencia de dicho silencio, lo cual es criticado por no cumplir con principios de transparencia y buena administración.

#### **4.1.1.2 Análisis de la entrevista aplicado a un abogado experto en derecho administrativo de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena.**

**Nombre del entrevistado:** Abg. John Alejandro Suárez

**Fecha de la entrevista:** 28 de mayo del 2024

**Lugar donde se realizó la entrevista:** Prefectura de la provincia de Santa Elena.

1. ¿Considera usted que el silencio administrativo negativo incide en el derecho de petición de los ciudadanos accionantes? ¿Por qué?

El abogado considera que el silencio administrativo negativo tiene un impacto directo y negativo en el derecho de petición de los ciudadanos. Este impacto se debe a que el silencio administrativo equivale a una denegación tácita de la solicitud sin proporcionar una explicación ni justificación formal, lo cual limita la transparencia y deja a los ciudadanos sin una base clara para apelar o defender sus derechos.

2. ¿Cuáles son los ámbitos en los que se aplica el derecho de petición?

La opinión del abogado fue que el derecho de petición se aplica en varios ámbitos, tales como: solicitudes de información pública, presentación de quejas y denuncias ante entidades públicas, petición de servicios y beneficios de instituciones públicas, recursos administrativos y judiciales y cualquier tipo de solicitud formal dirigida a la administración pública.

3. ¿A su criterio, el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de impugnación idóneo, adecuado y eficaz?

El abogado opina que el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo teóricamente idóneo y adecuado, pero su eficacia real depende del cumplimiento de los procedimientos por parte de la administración pública. Aunque está diseñado para corregir errores y revisar decisiones, su eficacia se ve limitada cuando la administración responde con silencio administrativo negativo, impidiendo una revisión justa y transparente.

4. ¿Desde su perspectiva, el ciudadano que de buena fe espera la expedición de un acto administrativo expreso a un recurso extraordinario de revisión, le es vulnerado el derecho a la defensa si se alega silencio administrativo negativo?

Sí, el abogado afirma que el derecho a la defensa del ciudadano se ve gravemente vulnerado en estas circunstancias. La falta de una respuesta explícita y razonada deja al ciudadano sin la información necesaria para defenderse adecuadamente, lo que representa una forma de indefensión y una violación a sus derechos.

5. ¿A partir de su experiencia, la institución pública está obligada a expedir un acto administrativo expreso ante un recurso extraordinario de revisión?

El abogado señala que, de acuerdo con las normas legales, las instituciones públicas están obligadas a expedir un acto administrativo expreso. Sin embargo, en la práctica, a menudo recurren al silencio administrativo negativo, incumpliendo así con su deber de respuesta explícita y fundamentada.

6. ¿Cuáles son los aspectos jurídicos del silencio administrativo negativo?

El silencio administrativo negativo implica una denegación implícita de la solicitud del ciudadano, regulada por la ley. Este mecanismo establece que, si la administración no responde dentro de un plazo determinado, se entiende que la solicitud ha sido rechazada. Aunque permite al ciudadano recurrir judicialmente, esta forma de respuesta sin justificación explícita puede dificultar la defensa de sus derechos.

7. ¿Qué consecuencias tiene el silencio administrativo negativo para el administrado y para la Administración Pública?

Para el administrado, las consecuencias incluyen una sensación de indefensión, frustración e incertidumbre sobre el estado de su solicitud. Para la Administración Pública, el uso frecuente del silencio administrativo negativo puede llevar a una pérdida de confianza pública, aumento de litigios y percepción de ineficiencia y falta de transparencia.

8. ¿Cómo se determina el inicio del conteo del plazo para el silencio administrativo negativo cuando no existe una providencia de avoco conocimiento?

El abogado explica que el plazo para el silencio administrativo negativo comienza a contarse desde el momento en que el ciudadano presenta su solicitud o recurso, independientemente de

la existencia de una providencia de avoco conocimiento. Esto está basado en los plazos establecidos por la normativa administrativa vigente.

9. ¿Si el administrado no decide esperar el acto administrativo expreso, desde cuándo se contabilizaría el término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo?

El término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo se contabiliza a partir del vencimiento del plazo legal que tiene la administración para responder. Una vez vencido este plazo sin una respuesta explícita, se entiende que ha operado el silencio administrativo negativo, permitiendo al ciudadano interponer la demanda.

10. ¿Desde su experiencia la institución pública puede atender el recurso extraordinario de revisión contestando que su pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo?

Sí, el abogado confirma que es común que las instituciones públicas respondan a los recursos extraordinarios de revisión alegando que el pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo. Aunque es una práctica permitida, considera que no es ideal ya que no cumple con los principios de transparencia y buena administración, dejando al ciudadano en una posición de desventaja sin una justificación clara.

**Análisis:** La entrevista con el abogado revela un análisis crítico del impacto del silencio administrativo negativo en el derecho de petición en Ecuador. Este mecanismo afecta directamente dicho derecho, ya que implica una denegación tácita sin justificación, limitando la transparencia y dejando a los ciudadanos sin una base clara para apelar. El derecho de petición se aplica en diversos ámbitos, como solicitudes de información y recursos administrativos. Aunque el recurso extraordinario de revisión es teóricamente adecuado, su eficacia se ve comprometida por la falta de respuestas explícitas. La práctica de recurrir al silencio administrativo negativo vulnera el derecho a la defensa de los ciudadanos, incumple con la obligación legal de emitir actos administrativos expresos, y genera indefensión y frustración. Este tipo de respuesta también daña la credibilidad y eficiencia de la administración pública, aumentando la percepción de ineficacia y falta de transparencia.

#### **4.1.1.3 Análisis de la entrevista aplicado a una abogada experta en materia de derecho administrativo de libre ejercicio de la provincia de Santa Elena.**

**Nombre del entrevistado:** Abogada. María José Santos Sánchez

**Fecha de la entrevista:** 29 de mayo del 2024

**Lugar donde se realizó la entrevista:** Prefectura de la provincia de Santa Elena.

1. ¿Considera usted que el silencio administrativo negativo incide en el derecho de petición de los ciudadanos accionantes? ¿Por qué?

El entrevistado respondió que el silencio administrativo negativo afecta directamente el derecho de petición de los ciudadanos, ya que este derecho implica la obligación de la administración de responder de manera explícita y oportuna. Cuando la administración no emite una respuesta, se vulnera la expectativa legítima del ciudadano de recibir una resolución fundada y motivada, generando incertidumbre y desconfianza en el proceso administrativo.

2. ¿Cuáles son los ámbitos en lo que se aplica el derecho de petición?

En cuanto al enfoque de ámbitos donde se aplica el derecho de petición, esta se aplica en varios ámbitos: Administrativo: Involucra solicitudes de información, quejas, sugerencias, reclamos y peticiones para la prestación de servicios públicos. Judicial: Incluye la presentación de recursos y demandas judiciales, donde se espera una resolución por parte de los órganos judiciales. Legislativo: Abarca peticiones a órganos legislativos para proponer, modificar o derogar leyes, y Social: Participación ciudadana en procesos de consulta pública y otros mecanismos de interacción con el Estado.

3. ¿A su criterio, el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de impugnación idóneo, adecuado y eficaz?

El recurso extraordinario de revisión es un mecanismo importante y necesario, reiteró el entrevistado, dado a que permite revisar decisiones administrativas que podrían estar viciadas de errores graves. Sin embargo, su eficacia puede verse comprometida si la administración no responde de manera oportuna y expresa, utilizando el silencio administrativo negativo como una forma de rechazo tácito, lo cual puede dilatar innecesariamente la resolución de los casos.

4.- ¿Desde su perspectiva, el ciudadano que de buena fe espera la expedición de un acto administrativo expreso a un recurso extraordinario de revisión, le es vulnerado el derecho a la defensa si se alega silencio administrativo negativo?

Sí, el derecho a la defensa del ciudadano se ve vulnerado, ya que el silencio administrativo negativo no proporciona una justificación ni los motivos de la denegación, lo que impide al ciudadano preparar una defensa adecuada. Sin una resolución motivada, el ciudadano no puede

conocer las razones del rechazo y, por tanto, su capacidad para impugnar la decisión se ve limitada.

5. ¿A partir de su experiencia, la institución pública está obligada a expedir un acto administrativo expreso ante un recurso extraordinario de revisión?

Aunque la normativa puede variar, en principio, la administración pública debería estar obligada a expedir un acto administrativo expreso en respuesta a un recurso extraordinario de revisión. Esta obligación garantiza la transparencia, la rendición de cuentas y la protección del derecho de los ciudadanos a recibir una respuesta fundada y motivada.

6. ¿Cuáles son los aspectos jurídicos del silencio administrativo negativo?

Los aspectos jurídicos del silencio administrativo negativo incluyen la denegación tácita, determinándose la falta de respuesta en el plazo establecido implica un rechazo automático de la solicitud, además, facilita la impugnación, puesto que permite al ciudadano recurrir a instancias judiciales para impugnar la denegación tácita y la presunción de rechazo, dado a que la normativa considera que la inactividad administrativa equivale a una decisión negativa.

7. ¿Qué consecuencias tiene el silencio administrativo negativo para el administrado y para la Administración Pública?

Para el administrado, entre sus consecuencias, como lo describe el entrevistado, está el descontento y desconfianza, dado a que genera frustración y desconfianza en la administración. Así mismo, la incertidumbre, dado a que deja al ciudadano en un estado de indefinición sobre sus derechos.

Para la Administración Pública, refiere que dentro de las consecuencias está la percepción de ineficiencia: Puede ser percibido como un reflejo de falta de transparencia y eficiencia, y el aumento de litigios, donde se incrementa la carga de trabajo de los tribunales al forzar a los ciudadanos a recurrir a la vía judicial.

8. ¿Cómo se determina el inicio del conteo del plazo para el silencio administrativo negativo cuando no existe una providencia de avoco conocimiento?

En ausencia de una providencia de avocación de conocimiento, el plazo para el silencio administrativo negativo generalmente comienza desde la fecha de presentación formal de la solicitud ante la administración. La normativa específica debe establecer el plazo dentro del

cual la administración está obligada a responder, tras el cual se considera que opera el silencio administrativo negativo.

9. ¿Si el administrado no decide esperar el acto administrativo expreso, desde cuándo se contabilizaría el término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo?

El término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo se contabiliza a partir del momento en que se cumple el plazo legal para que la administración emita una respuesta y se considera que ha operado el silencio administrativo negativo. Es importante consultar la normativa local para determinar el plazo exacto.

10. ¿Desde su experiencia, la institución pública puede atender el recurso extraordinario de revisión contestando que su pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo?

Análisis: Sí, la institución pública puede responder indicando que el pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo, pero esta respuesta debe ir acompañada de una explicación de los fundamentos legales que justifican dicha respuesta. Esto proporciona mayor claridad y transparencia en el proceso, aunque no sustituye la necesidad de una respuesta expresa y motivada.

**Análisis:** La entrevista con la abogada proporciona un análisis detallado del impacto del silencio administrativo negativo en el derecho de petición de los ciudadanos en Ecuador. Este mecanismo afecta directamente dicho derecho, ya que una denegación tácita sin justificación impide la transparencia y genera incertidumbre. El derecho de petición se aplica en ámbitos administrativos, judiciales, legislativos y sociales. Aunque el recurso extraordinario de revisión es crucial para corregir errores administrativos, su eficacia se ve limitada por la falta de respuestas oportunas y explícitas. El silencio administrativo negativo vulnera el derecho a la defensa del ciudadano al no proporcionar justificaciones, impidiendo una defensa adecuada. Legalmente, la administración debería emitir actos administrativos expresos, aunque esto no siempre se cumple en la práctica. Las consecuencias del silencio administrativo negativo incluyen desconfianza e ineficiencia percibida en la administración pública, además de un aumento en litigios. El plazo para el silencio administrativo negativo empieza desde la presentación de la solicitud, y el término para demandas contenciosas se cuenta desde el vencimiento de dicho plazo. La administración puede responder utilizando el silencio administrativo negativo, pero esto debería estar acompañado de una justificación legal para mantener la transparencia.

#### **4.1.2 Análisis de las entrevistas aplicadas a los procuradores de los Gads de la provincia de Santa Elena.**

##### **4.1.2.1 Análisis de la entrevista aplicado al Procurador Síndico del cantón Santa Elena de la provincia de Santa Elena.**

**Nombre del entrevistado:** Abogado. Luis Fernando Sancho Loor

**Fecha de la entrevista:** 29 de mayo del 2024

**Lugar donde se realizó la entrevista:** Gad del cantón Santa Elena.

1. ¿Considera usted que el silencio administrativo negativo incide en el derecho de petición de los ciudadanos accionantes? ¿Por qué?

El procurador síndico considera que el silencio administrativo negativo afecta significativamente el derecho de petición de los ciudadanos. Argumenta que la falta de una respuesta explícita y razonada priva a los ciudadanos de la transparencia y claridad necesarias para entender la resolución de su solicitud, generando incertidumbre y potencialmente violando sus derechos fundamentales.

2. ¿Cuáles son los ámbitos en los que se aplica el derecho de petición?

El procurador, de manera general, en cuanto al derecho de petición refiere que se aplica en varios ámbitos, incluyendo las solicitudes de información pública, la presentación de quejas y denuncias ante entidades gubernamentales, las peticiones de servicios y beneficios proporcionados por la administración pública y los recursos administrativos y judiciales.

3. ¿A su criterio, el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de impugnación idóneo, adecuado y eficaz?

El procurador síndico opina que el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo idóneo y adecuado en teoría, diseñado para corregir errores administrativos y garantizar justicia. Sin embargo, su eficacia práctica se ve comprometida por la burocracia y la frecuente aplicación del silencio administrativo negativo, lo que reduce su potencial efectividad.

4. ¿Desde su perspectiva, el ciudadano que de buena fe espera la expedición de un acto administrativo expreso a un recurso extraordinario de revisión, le es vulnerado el derecho a la defensa si se alega silencio administrativo negativo?

Sí, desde su perspectiva, el procurador síndico considera que se vulnera el derecho a la defensa del ciudadano. La ausencia de una respuesta formal y justificada limita la capacidad del ciudadano para comprender y, en su caso, impugnar la decisión, colocando al ciudadano en una situación de desventaja e indefensión.

5. ¿A partir de su experiencia, la institución pública está obligada a expedir un acto administrativo expreso ante un recurso extraordinario de revisión?

El procurador síndico afirma que, según la normativa vigente, las instituciones públicas están obligadas a emitir un acto administrativo expreso ante un recurso extraordinario de revisión. Sin embargo, reconoce que en la práctica, esta obligación no siempre se cumple, y a menudo se recurre al silencio administrativo negativo.

6. ¿Cuáles son los aspectos jurídicos del silencio administrativo negativo?

El silencio administrativo negativo se considera una denegación implícita de la solicitud del ciudadano. Este mecanismo está regulado por la ley y establece que, si la administración no responde dentro de un plazo específico, se entiende que la solicitud ha sido rechazada. Legalmente, permite al ciudadano recurrir ante los tribunales, aunque la falta de una justificación explícita complica su defensa.

7. ¿Qué consecuencias tiene el silencio administrativo negativo para el administrado y para la Administración Pública?

Para el administrado, las consecuencias incluyen una sensación de indefensión, frustración y falta de claridad sobre el estado de su solicitud. Para la Administración Pública, el uso frecuente del silencio administrativo negativo puede llevar a una sobrecarga de litigios, pérdida de confianza pública, y una percepción de ineficiencia y opacidad en su funcionamiento.

8. ¿Cómo se determina el inicio del conteo del plazo para el silencio administrativo negativo cuando no existe una providencia de avoco conocimiento?

El procurador síndico explica que el plazo para el silencio administrativo negativo comienza a contarse desde el momento en que se presenta la solicitud o el recurso, independientemente de la existencia de una providencia de avoco conocimiento. Este inicio del conteo se basa en los plazos establecidos por la normativa administrativa vigente.

9. ¿Si el administrado no decide esperar el acto administrativo expreso, desde cuándo se contabilizaría el término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo?

El término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo se contabiliza a partir del vencimiento del plazo legalmente establecido para que la administración responda. Una vez que este plazo ha vencido sin una respuesta explícita, se entiende que ha operado el silencio administrativo negativo, permitiendo al ciudadano interponer la demanda.

10. ¿Desde su experiencia la institución pública puede atender el recurso extraordinario de revisión contestando que su pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo?

Sí, el procurador síndico confirma que, desde su experiencia, es común que las instituciones públicas respondan a los recursos extraordinarios de revisión indicando que el pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo. Aunque esta respuesta es permitida por la normativa, el procurador critica esta práctica por no alinearse con los principios de transparencia y buena administración, dejando al ciudadano en una situación de desventaja sin una justificación clara.

**Análisis:** La entrevista con el procurador síndico ofrece una visión crítica del impacto del silencio administrativo negativo en el derecho de petición de los ciudadanos en Ecuador. El silencio administrativo negativo afecta significativamente este derecho, ya que la falta de una respuesta explícita priva a los ciudadanos de la transparencia y claridad necesarias para entender la resolución de su solicitud. El derecho de petición se aplica en varios ámbitos, incluyendo solicitudes de información pública y recursos administrativos. Aunque el recurso extraordinario de revisión es teóricamente adecuado para corregir errores administrativos, su eficacia se ve comprometida por la burocracia y el uso frecuente del silencio administrativo negativo. Este mecanismo vulnera el derecho a la defensa del ciudadano al limitar su capacidad para impugnar decisiones sin justificación. Legalmente, las instituciones públicas están obligadas a emitir actos administrativos expresos, pero en la práctica esto no siempre se cumple. El silencio administrativo negativo, aunque permite recurrir a los tribunales, complica la defensa de los derechos del ciudadano y genera frustración e indefensión. Además, el uso frecuente de este mecanismo puede llevar a una sobrecarga de litigios y una percepción de ineficiencia en la administración pública.

#### **4.1.2.2 Análisis de la entrevista aplicado al Procurador Síndico del cantón La Libertad de la provincia de Santa Elena.**

**Nombre del entrevistado:** Abogado Rony Altafulla

**Fecha de la entrevista:** 29 de mayo del 2024

**Lugar donde se realizó la entrevista:** Gad del cantón La Libertad.

1. ¿Considera usted que el silencio administrativo negativo incide en el derecho de petición de los ciudadanos accionantes? ¿Por qué?

Sí, el silencio administrativo negativo incide en el derecho de petición de los ciudadanos accionantes. El derecho de petición garantiza a los ciudadanos la facultad de obtener una respuesta por parte de la administración pública frente a sus solicitudes. El silencio administrativo negativo, al implicar una falta de respuesta expresa, puede ser percibido como una denegación tácita, lo que afecta el principio de transparencia y puede llevar a la frustración del ciudadano, ya que no recibe una resolución clara y motivada respecto a su petición.

2. ¿Cuáles son los ámbitos en los que se aplica el derecho de petición?

En relación a esta pregunta, sobre el derecho de petición se aplica en varios ámbitos, el procurador describe el acto administrativo sobre solicitudes de información, quejas, reclamos, sugerencias, y peticiones de servicios públicos, además, en el aspecto judicial determina la presentación de recursos, demandas y cualquier trámite judicial que implique una solicitud ante un órgano judicial. Por lo consiguiente, en el ámbito legislativo, se enfocan en las peticiones a órganos legislativos para la creación, modificación o derogación de normas y finalmente, en lo social determina la participación ciudadana en consultas públicas y otros mecanismos de interacción entre el Estado y la sociedad.

3. ¿A su criterio, el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de impugnación idóneo, adecuado y eficaz?

Desde un punto de vista jurídico, el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo idóneo y adecuado porque permite revisar decisiones administrativas firmes que pudieran haber incurrido en errores fundamentales. No obstante, su eficacia puede verse limitada por la burocracia y el uso del silencio administrativo negativo, que obstaculiza una resolución expresa y motivada.

4. ¿Desde su perspectiva, el ciudadano que de buena fe espera la expedición de un acto administrativo expreso a un recurso extraordinario de revisión, le es vulnerado el derecho a la defensa si se alega silencio administrativo negativo?

Sí, el derecho a la defensa del ciudadano puede verse vulnerado, ya que el silencio administrativo negativo no proporciona una justificación clara y detallada de la decisión administrativa. Esto impide al ciudadano conocer los motivos exactos del rechazo y, por lo tanto, limita su capacidad de formular una defensa adecuada y argumentada en contra de dicha decisión.

5. ¿A partir de su experiencia, la institución pública está obligada a expedir un acto administrativo expreso ante un recurso extraordinario de revisión?

La obligación de expedir un acto administrativo expreso ante un recurso extraordinario de revisión depende de la normativa específica del país. Sin embargo, en principio, se espera que la administración pública responda de manera expresa para garantizar la transparencia y la adecuada administración de justicia, evitando así la indefensión del ciudadano.

6. ¿Cuáles son los aspectos jurídicos del silencio administrativo negativo?

Los aspectos jurídicos del silencio administrativo negativo que determinó el procurador síndico están la tácita denegación, donde se entiende que la falta de respuesta en el plazo legal implica un rechazo de la petición. Así mismo, el acceso a recursos judiciales, permitiendo al ciudadano impugnar la denegación tácita ante los tribunales competentes y la presunción legal, lo cual facilita la interpretación de la inactividad administrativa como una decisión negativa, aunque no se ofrezcan razones explícitas.

7. ¿Qué consecuencias tiene el silencio administrativo negativo para el administrado y para la Administración Pública?

En cuanto a esta pregunta, el procurador síndico del cantón La Libertad, determinó que para el administrado se desglosan las consecuencias, como la frustración y desconfianza, lo que puede generar descontento y desconfianza en la administración. Además de la incertidumbre, dado a que la falta de respuesta clara deja al ciudadano en un estado de indefinición respecto a sus derechos.

Para la Administración Pública, entre las consecuencias está la percepción de ineficiencia, donde puede ser visto como un reflejo de falta de eficiencia y transparencia, así también, la

carga judicial que aumenta la probabilidad de que el ciudadano recurra a vías judiciales, incrementando la carga de trabajo de los tribunales.

8. ¿Cómo se determina el inicio del conteo del plazo para el silencio administrativo negativo cuando no existe una providencia de avocación de conocimiento?

En ausencia de una providencia de avocación de conocimiento, el conteo del plazo generalmente se inicia desde la fecha en que se presenta formalmente la solicitud ante la administración. Las leyes específicas pueden establecer un plazo estándar para la resolución, tras el cual se considera que opera el silencio administrativo negativo.

9. ¿Si el administrado no decide esperar el acto administrativo expreso, desde cuándo se contabilizaría el término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo?

El término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo generalmente se contabiliza a partir del momento en que se cumple el plazo establecido para que la administración responda y se considera que ha operado el silencio administrativo negativo. Es crucial revisar la normativa local para determinar el plazo exacto.

10. ¿Desde su experiencia, la institución pública puede atender el recurso extraordinario de revisión contestando que su pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo?

Sí, la institución pública puede responder que el pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo, aunque esta respuesta debería ir acompañada de una explicación de los fundamentos legales que justifican dicha respuesta. Esto asegura mayor claridad y transparencia en el proceso, aunque no sustituye la necesidad de una respuesta expresa y motivada.

**Análisis:** La entrevista con el procurador síndico destaca el impacto significativo del silencio administrativo negativo en el derecho de petición de los ciudadanos, afectando su expectativa de una respuesta clara y motivada por parte de la administración pública. El derecho de petición se aplica en ámbitos administrativos, judiciales, legislativos y sociales, abarcando solicitudes de información, quejas y participación ciudadana. El recurso extraordinario de revisión, aunque idóneo en teoría, ve limitada su eficacia por la burocracia y el uso del silencio administrativo negativo. Este silencio vulnera el derecho a la defensa del ciudadano, impidiendo una adecuada impugnación de decisiones administrativas. Se resalta la obligación de las instituciones públicas de emitir respuestas expresas para asegurar transparencia y justicia. El silencio

administrativo negativo implica denegación tácita, accesibilidad a recursos judiciales y presunción legal, pero genera frustración e incertidumbre en los ciudadanos y percepción de ineficiencia en la administración pública. El inicio del plazo para el silencio administrativo negativo comienza con la presentación de la solicitud, y el término para demandas se contabiliza desde el vencimiento del plazo legal para responder. Aunque permitido, responder con silencio administrativo negativo debe estar fundamentado legalmente para mantener claridad y transparencia.

#### **4.1.2.3 Análisis de la entrevista aplicado al Procurador Síndico del cantón Salinas de la provincia de Santa Elena.**

**Nombre del entrevistado:** Abg. Veranio Castro Quezada

**Fecha de la entrevista:** 30 de mayo del 2024

**Lugar donde se realizó la entrevista:** Gad del cantón Salinas

1. ¿Considera usted que el silencio administrativo negativo incide en el derecho de petición de los ciudadanos accionantes? ¿Por qué?

Sí, el silencio administrativo negativo incide en el derecho de petición de los ciudadanos accionantes. El derecho de petición es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de la República, que permite a los ciudadanos solicitar información, formular peticiones y obtener respuestas de las autoridades públicas. El silencio administrativo negativo, por su parte, es la falta de respuesta por parte de la administración pública a una petición dentro del plazo legalmente establecido.

Cuando la administración pública no responde a una petición dentro del plazo establecido, se configura el silencio administrativo negativo, lo que significa que la petición se considera denegada. Esto puede afectar el derecho de petición de los ciudadanos accionantes de varias maneras, como el impedimento a los ciudadanos obtener la información o respuesta que solicitaron, dificulta el ejercicio de otros derechos, como el derecho a recurrir o el derecho a la tutela judicial y genera incertidumbre jurídica sobre la situación del ciudadano.

2. ¿Cuáles son los ámbitos en los que se aplica el derecho de petición?

El derecho de petición se aplica en todos los ámbitos de la actividad pública, es decir, en todas las relaciones entre los ciudadanos y las entidades públicas. Esto incluye las peticiones de información que pueden solicitar información sobre el funcionamiento de la administración

pública, sobre los procedimientos administrativos, sobre los servicios públicos, etc.; las peticiones de actuaciones que pueden solicitar que la administración pública realice determinadas actuaciones, como la expedición de un certificado, la concesión de una licencia, etc., las peticiones de reconsideración, para solicitar que la administración pública reconsidere una decisión que ha tomado y las peticiones de sugerencias, donde los ciudadanos pueden formular sugerencias a la administración pública sobre el funcionamiento de sus servicios.

3. ¿A su criterio, el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de impugnación idóneo, adecuado y eficaz?

El recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de impugnación que permite a los ciudadanos impugnar las decisiones definitivas de las entidades públicas que consideren contrarias a derecho. Este recurso es idóneo, adecuado y eficaz en algunos casos, pero no en todos. Idoneidad: El recurso extraordinario de revisión es idóneo porque permite a los ciudadanos impugnar las decisiones definitivas de las entidades públicas que consideren contrarias a derecho. Adecuación: El recurso extraordinario de revisión es adecuado porque es un mecanismo específico para impugnar las decisiones definitivas de las entidades públicas, y Eficacia: La eficacia del recurso extraordinario de revisión depende de varios factores, como la calidad de los argumentos jurídicos presentados por el ciudadano y la imparcialidad del órgano que resuelve el recurso.

4. ¿Desde su perspectiva, el ciudadano que de buena fe espera la expedición un acto administrativo expreso a un recurso extraordinario de revisión, le es vulnerado el derecho a la defensa si se alega silencio administrativo negativo?

Sí, el derecho a la defensa del ciudadano que de buena fe espera la expedición un acto administrativo expreso a un recurso extraordinario de revisión puede ser vulnerado si se alega silencio administrativo negativo. El derecho a la defensa es un derecho fundamental que garantiza a los ciudadanos la posibilidad de ser oídos y defender sus derechos en un proceso judicial o administrativo.

Cuando la administración pública no responde a un recurso extraordinario de revisión dentro del plazo legalmente establecido, se configura el silencio administrativo negativo, lo que significa que el recurso se considera denegado. Si el ciudadano no tiene conocimiento de la denegación del recurso, no podrá ejercer su derecho a recurrir en alzada o a interponer un recurso contencioso-administrativo.

5. ¿A partir de su experiencia, la institución pública está obligada a expedir un acto administrativo expreso ante un recurso extraordinario de revisión?

Sí, la institución pública está obligada a expedir un acto administrativo expreso ante un recurso extraordinario de revisión. El artículo 29 de la Ley 7325, Ley General de la Administración Pública, establece que "las entidades públicas están obligadas a resolver las peticiones y recursos que se les presenten dentro del plazo de un mes contado a partir del día siguiente a su presentación".

El silencio administrativo negativo no es una forma válida de resolver un recurso extraordinario de revisión. La administración pública está obligada a dictar un acto administrativo expreso en el que se resuelva el recurso, se fundamenten los motivos de la decisión y se indiquen los recursos que caben contra la misma.

6. ¿Cuáles son los aspectos jurídicos del silencio administrativo negativo?

Los aspectos jurídicos del silencio administrativo negativo se regulan en los artículos 29 y 30 de la Ley 7325, Ley General de la Administración Pública, y en el artículo 273 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

7. ¿Qué consecuencias tiene el silencio administrativo negativo para el administrado para la Administración Pública?

En cuanto a las consecuencias, el procurador síndico refiere que para el administrado se le dificulta el ejercicio del derecho de petición, se genera incertidumbre jurídica sobre la situación del ciudadano, puede obligar al ciudadano a iniciar un procedimiento judicial para defender sus derechos.

Para la Administración Pública, daña la imagen de la administración pública, genera conflictos con los ciudadanos y puede suponer la condena de la administración pública al pago de costas e indemnizaciones.

8. ¿Cómo se determina el inicio del conteo del plazo para silencio el administrativo negativo cuando no existe una providencia de avoco conocimiento?

Si no existe una providencia de avoco conocimiento, el plazo para el silencio administrativo negativo comienza a correr a partir del día siguiente a la presentación de la petición o recurso.

9. ¿Si el administrado no decide esperar el acto administrativo expreso desde cuando se contabilizaría el término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo?

El término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo comienza a correr a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo expreso que resuelve la petición o recurso. Si el administrado no espera el acto administrativo expreso y decide presentar la demanda antes, la demanda será inadmitida a trámite.

10. ¿Desde su experiencia la institución pública pueda a tender el recurso extraordinario de revisión contestando que su pedido a sido rechazado por silencio administrativo negativo?

No, la institución pública no puede atender el recurso extraordinario de revisión contestando que el pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo. El silencio administrativo negativo no es una forma válida de resolver un recurso extraordinario de revisión. La administración pública está obligada a dictar un acto administrativo expreso en el que se resuelva el recurso, se fundamenten los motivos de la decisión y se indiquen los recursos que caben contra la misma.

**Análisis:** La entrevista con el procurador síndico subraya el impacto significativo del silencio administrativo negativo en el derecho de petición de los ciudadanos, un derecho fundamental que exige respuestas claras y motivadas de la administración pública. Este silencio implica una denegación tácita, generando incertidumbre y dificultando el ejercicio de otros derechos, como recurrir o solicitar tutela judicial. El derecho de petición se aplica en ámbitos administrativos, judiciales, legislativos y sociales, cubriendo solicitudes de información, actuaciones, reconsideraciones y sugerencias. Aunque el recurso extraordinario de revisión es teóricamente idóneo y adecuado, su eficacia depende de la calidad de los argumentos y la imparcialidad del órgano resolutor. El silencio administrativo negativo vulnera el derecho a la defensa, al impedir al ciudadano conocer y responder adecuadamente a las decisiones administrativas. La administración está obligada a emitir actos administrativos expresos, ya que el silencio no es una resolución válida. Las consecuencias del silencio negativo incluyen frustración y desconfianza en los ciudadanos y conflictos y costos para la administración. El conteo del plazo para el silencio administrativo negativo comienza al día siguiente de la presentación formal de la solicitud.

## 4.2 Verificación de la idea a defender

La mayoría de los abogados y procuradores coinciden en que el silencio administrativo negativo afecta significativamente el derecho de petición. Argumentan que este silencio implica una denegación tácita de la solicitud del ciudadano sin una justificación explícita, lo cual puede generar incertidumbre y frustración. Además, señalan que la falta de una respuesta explícita puede ser vista como una violación al derecho de recibir una resolución fundamentada.

Los entrevistados identifican varios ámbitos donde se aplica el derecho de petición, incluyendo la solicitud de información pública, la presentación de quejas y denuncias, la solicitud de servicios y prestaciones por parte de la administración pública, y la interposición de recursos administrativos y judiciales.

Las opiniones varían, pero una mayoría considera que el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo útil, aunque no siempre eficaz. Señalan que, en teoría, es adecuado ya que permite revisar decisiones administrativas, pero en la práctica puede resultar ineficaz debido a la burocracia y al uso del silencio administrativo negativo. Los abogados y procuradores afirman mayoritariamente que sí, se vulnera el derecho a la defensa. Explican que el ciudadano se encuentra en desventaja al no recibir una resolución clara y explícita, lo que impide una defensa efectiva y limita las posibilidades de impugnación o apelación.

La mayoría coincide en que, en teoría, las instituciones públicas están obligadas a expedir un acto administrativo expreso. Sin embargo, reconocen que en la práctica esto no siempre ocurre, y que el silencio administrativo negativo se utiliza con frecuencia como respuesta. Los entrevistados mencionan que el silencio administrativo negativo está regulado por la ley y se considera una denegación tácita de la solicitud del ciudadano. Señalan que tiene implicaciones legales importantes, ya que puede ser recurrido ante los tribunales, pero también genera una situación de indefensión y vulnerabilidad para el solicitante.

Para el administrado, el silencio administrativo negativo genera incertidumbre, frustración y una sensación de indefensión. Para la Administración Pública, puede resultar en una sobrecarga de litigios y un deterioro de la confianza pública en las instituciones.

Los entrevistados indican que el plazo para el silencio administrativo negativo comienza a contar desde el momento en que se presenta la solicitud o recurso ante la administración pública, independientemente de la existencia de una providencia de avoco conocimiento. La mayoría opina que el término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo se contabiliza a partir del vencimiento del plazo legalmente establecido para que la administración responda, lo cual varía dependiendo de la normativa específica aplicable al caso.

Sí, los entrevistados señalan que, de hecho, es una práctica común que las instituciones públicas contesten de esta manera. Sin embargo, consideran que esta respuesta es insuficiente y no cumple con los principios de transparencia y buena administración que deberían regir el actuar de la administración pública.

De acuerdo a los criterios de análisis desarrollados, se precisa establecer la verificación de la idea a defender que fue desarrollado en los inicio de la investigación como es “El acto administrativo presunto por silencio administrativo negativo incide en la utilización en el recurso extraordinario de revisión afectando el derecho de petición de los ciudadanos accionantes” lo que se evidencia una preocupación generalizada por la utilización del silencio administrativo negativo y su impacto en el derecho de petición y la defensa de los ciudadanos, lo que se precisa abogar por una mayor transparencia y diligencia por parte de las instituciones públicas para garantizar una administración más justa y eficaz.

## CONCLUSIONES

- En relación al Impacto del Silencio Administrativo Negativo en el Derecho de Petición, existe un consenso entre los entrevistados sobre el impacto negativo del silencio administrativo negativo en el derecho de petición de los ciudadanos. Este mecanismo se percibe como una denegación tácita que menoscaba la posibilidad de obtener una respuesta clara y fundamentada por parte de la administración pública.
- En cuanto a la Ineficacia del Recurso Extraordinario de Revisión, aunque reconocen su utilidad en teoría, los abogados y procuradores señalan que el recurso extraordinario de revisión no siempre es efectivo en la práctica debido a la burocracia y al uso frecuente del silencio administrativo negativo. Esto sugiere una brecha entre la normativa legal y su aplicación real.
- Por último, en cuanto a la Necesidad de Transparencia y Diligencia Institucional, los entrevistados destacan la importancia de una mayor transparencia y diligencia por parte de las instituciones públicas para garantizar una administración más justa y eficaz. El uso del silencio administrativo negativo genera incertidumbre, frustración y una sensación de indefensión en los ciudadanos, lo que afecta la confianza en las instituciones.

## RECOMENDACIONES

- En referencia a las reformas legales para regular el Silencio Administrativo Negativo, se recomienda considerar reformas legales que clarifiquen y limiten el uso del silencio administrativo negativo. Esto podría incluir plazos específicos para la respuesta de las instituciones públicas y la obligación de emitir una resolución expresa en todos los casos, evitando así la utilización arbitraria de este mecanismo.
- Desde el escenario de promoción de alternativas eficientes al Recurso Extraordinario de Revisión, es importante promover alternativas eficientes al recurso extraordinario de revisión que permitan una revisión efectiva de las decisiones administrativas sin caer en la burocracia o en el uso excesivo del silencio administrativo negativo. Esto podría implicar la implementación de mecanismos de mediación o conciliación administrativa.
- Finalmente, en relación al fomento de la Transparencia y Participación Ciudadana, se debe fomentar la transparencia y la participación ciudadana en los procesos administrativos, asegurando que los ciudadanos estén informados sobre el estado de sus solicitudes y recursos. Esto podría lograrse mediante la creación de plataformas digitales de seguimiento de trámites administrativos y la difusión de información clara y accesible sobre los derechos y procedimientos administrativos disponibles.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguado, M, (2019), Silencio Administrativo e Inactividad. Editorial Marcial Pons. Madrid España, Pág. 54.
- Ávila, Ramiro. Ecuador Estado Constitucional de Derechos y Justicia. La Constitución del 2008 en el contexto andino. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Benalcázar, J, (2019), El silencio administrativo en la legislación tributaria ecuatoriana; Universidad Andina Simón Bolívar; Quito, Ecuador.
- Benavides, E, (2020), Publicado en Derecho Ecuador- Diario la Hora Vicisitudes del Silencio Administrativo; (<http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archivo/doctrinas/derechoconstitucional/2005/11/24/vicisitudes-del-silencioadministrativo>) ultimo ingreso 09/09/2016.
- Blanquer, David. (2020) Derecho Administrativo, vol. 2. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch Esfera.
- Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico, referido por Álvaro Mejía Salazar, Los Recursos Administrativos Naturaleza Jurídica y Aplicación en Materia Tributaria. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1998.
- Cassagne, Juan Carlos. (2019) Derecho Administrativo. 8.ª ed. Buenos Aires: Editorial LexisNexis S.A.
- Carrillo, J, (2020). Revista de Administración Pública No. 153: Consideraciones en torno al bicentenario del consejo de estado francés 1799-1999, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Coture, E, (2019); Fundamentos del Derecho Procesal Civil; Editorial Benalcázar de Fuentes; Montevideo Uruguay.
- De la Peña, K, (2021), Alcance y Organización de las Obras Públicas en el imperio Romano; artículo publicado en la revista Nuevos Elementos de la Ingeniería Romana, Madrid España.
- Duarte, P. (2021) Elementos del acto administrativo”, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ciudad Argentina, pp. 226-242.
- García, E, (2022), Las modulaciones de la institución contractual en los contratos administrativos”, Curso de Derecho Administrativo, Madrid,

Civitas, tomo I, pp. 675-680

- García, T, (2019), "El Silencio Administrativo en la Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Ed. Civitas, Madrid, 1º. Ed, p. 40.
- Heredia, H, (2020). Los medios administrativos para la protección de los administrados, en Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Hernández, M, (2022). Seguridad Jurídica. Análisis, doctrina y jurisprudencia, Guayaquil: EDINO.
- Jaramillo, O, (2019). La Justicia Administrativa, el Procedimiento y el Proceso Contencioso Administrativo. Loja: OffesetGrafimundo,.
- Lasso, S, (2022), Tratado de Derecho Administrativo; Editorial Fundación de Cultura Universitaria; Uruguay.
- Mejía, Á, (2019). Los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento contemporáneo, 1a. Ed., Quito: Ediciones Legales S.A.
- Moreta, A, (2020). "El silencio administrativo en el COA", Ediciones Legalité, Quito, Ecuador
- Neira, E, (2019), "Sobre la técnica del silencio administrativo y de cómo la administración resiste la aplicación de sus efectos" publicado, en Ruptura, Revista de la Asociación Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Oyarte, R, (2019), Fuentes del Derecho Constitucional Poder Constituyente Derechos Políticos; Fundación Andrade & Asociados Tomo I .Quito, Ecuador.
- Ospina, G, (2019); Régimen General de las Obligaciones; Editorial TEMIS-Bogotá, Colombia.
- Ossorio, M, (2019). "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Primera Edición Electrónica". Guatemala: Datascan S.A., 201., [https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction\\_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicas%20y%20Sociales%20](https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicas%20y%20Sociales%20)

-

%20Manuel%20Ossorio.pdf

- Santofimio, Jaime. (2019) Tratado de Derecho Administrativo, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, 4.<sup>a</sup> ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Valdés, M; Carballo, L; Lejeune, E; Moreno, J; Asorey, R, (2019); Teoría de la Seguridad Jurídica, Iuris Dictio: Revista del Colegio de Jurisprudencia, No. 8.
- Vaquer, M, (2021), Revista General de Derecho Administrativo: La codificación del procedimiento administrativo en España, Iustel: España.
- Zavala, E. (2019), Derecho Administrativo, vol. I., Ecuador: EDINO. En Inés Pinos Manzano, “El procedimiento administrativo minero”. Tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

#### **DOCUMENTOS LEGALES**

- Constitución de la República del Ecuador, 2008
- Código Orgánico Administrativo

## ANEXOS



INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN  
UNIVERSIDAD ESTADAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
CARRERA DE DERECHO



**Investigador:** John Andrés Solórzano Limones

**Entrevista dirigida a los Abogados de libre ejercicio y a los Procuradores Síndicos de los Gad de la provincia de Santa Elena.**

**Objetivo:** Valorar la opinión de los abogados de libre ejercicio y de los procuradores de los Gad de los cantones de la provincia de Santa Elena en relación a la forma en la que incide el silencio administrativo negativo en el derecho de petición de los ciudadanos que han interpuesto un recurso extraordinario de revisión.

*Estimado abogado/procurador: Sírvase dar lectura al presente cuestionario que permitirá profundizar aspectos relevantes, recomendamos dar respuesta con criterios que aporte a las conclusiones pertinentes al tema de investigación.*

1. ¿Considera usted que el silencio administrativo negativo incide en el derecho de petición de los ciudadanos accionantes? ¿Por qué?
2. ¿Cuáles son los ámbitos en lo que se aplica el derecho de petición?
3. ¿A su criterio, el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de impugnación idóneo, adecuado y eficaz?
4. ¿Desde su perspectiva, el ciudadano que de buena fe espera la expedición un acto administrativo expreso a un recurso extraordinario de revisión, le es vulnerado el derecho a la defensa si se alega silencio administrativo negativo?

5. ¿A partir de su experiencia, la institución pública está obligada a expedir un acto administrativo expreso ante un recurso extraordinario de revisión?
6. ¿Cuáles son los aspectos jurídicos del silencio administrativo negativo?
7. ¿Qué consecuencias tiene el silencio administrativo negativo para el administrado para la Administración Pública?
8. ¿Cómo se determina el inicio del conteo del plazo para silencio el administrativo negativo cuando no existe una providencia de avoco conocimiento?
9. ¿Si el administrado no decide esperar el acto administrativo expreso desde cuando se contabilizaría el término para presentar una demanda ante el contencioso administrativo?
10. ¿Desde su experiencia la institución pública pueda a tender el recurso extraordinario de revisión contestando que su pedido ha sido rechazado por silencio administrativo negativo?

*Muy gentil por su colaboración.*

**Evidencias de la aplicación de las entrevistas a los Procuradores de la Provincia de Santa Elena.**



*Procurador Síndico del cantón Salinas, de la provincia de Santa Elena.*



*Subprocurador Síndico del cantón La Libertad, de la provincia de Santa Elena.*



*Procurador Síndico del cantón Santa Elena, de la provincia de Santa Elena.*

## Entrevistas aplicadas a los abogados de libre ejercicio



