

El silencio administrativo en Ecuador: análisis de su aplicación en tramites ciudadanos y su impacto en la seguridad jurídica

Administrative silence in Ecuador: Analysis of its application in citizen procedures and its impact on legal certainty

Gustavo Mijaíl Lazo Feijoo, Doménica Natasja Ortiz Cedeño, María José Calle
Córdova

Resumen

El silencio administrativo constituye un mecanismo jurídico de gran relevancia en el derecho administrativo ecuatoriano, al surgir como consecuencia de la inacción de la administración pública frente a solicitudes ciudadanas. Su regulación se encuentra plasmada en el Código Orgánico Administrativo (COA), el cual establece que, una vez vencido el plazo legal sin una resolución expresa por parte de la autoridad competente, se genera un efecto jurídico presunto, que en determinados casos favorece al administrado. Este estudio examina el impacto de esta figura en los ciudadanos y su incidencia en la seguridad jurídica, evidenciando que, pese a su reconocimiento normativo, persisten deficiencias en su implementación práctica. Mediante un enfoque cualitativo, sustentado en análisis doctrinal y jurisprudencial, se identificó que su aplicación resulta limitada y heterogénea, con problemas como el desconocimiento institucional o la resistencia de entidades gubernamentales a reconocer sus efectos. Asimismo, se observa una disparidad de criterios entre los operadores jurídicos. Se concluye que la problemática subyace en la escasa efectividad de su aplicación y la falta de uniformidad institucional, lo que menoscaba el funcionamiento del aparato estatal y genera incertidumbre en la tutela de derechos. Palabras clave: Derecho administrativo; eficiencia administrativa; procedimiento administrativo; seguridad jurídica; silencio administrativo.

Gustavo Mijaíl Lazo Feijoo

Universidad Católica de Cuenca | Cuenca | Ecuador | gustavo.lazo.59@est.ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0008-1233-6595>

Doménica Natasja Ortiz Cedeño

Universidad Católica de Cuenca | Cuenca | Ecuador | domenica.ortiz.25@est.ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0003-0855-9204>

María José Calle Córdova

Universidad Católica de Cuenca | Cuenca | Ecuador | mariajose.calle@ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0001-4609-110X>

<http://doi.org/10.46652/resistances.v6i12.234>
ISSN 2737-6222
Vol. 6 No. 12 julio-diciembre 2025, e250234
Quito, Ecuador

Enviado: mayo, 01, 2025
Aceptado: julio, 19, 2025
Publicado: agosto, 30, 2025
Publicación Continua

Abstract

Administrative silence is a legal mechanism of significant importance in Ecuadorian administrative law, emerging as a consequence of public administration inaction in response to citizen requests. Its regulation is outlined in the Organic Administrative Code (COA), which stipulates that, upon the expiration of the legal deadline without an explicit decision from the competent authority, a presumed legal effect arises—sometimes favorable to the petitioner. This research examines the impact of this mechanism on citizens and its implications for legal certainty, revealing that, despite its normative recognition, shortcomings persist in its practical implementation. Using a qualitative approach grounded in doctrinal and jurisprudential analysis, the study identifies its limited and inconsistent application, with issues such as institutional unawareness or governmental resistance to acknowledging its effects. Additionally, divergent interpretations among legal practitioners are observed. The study concludes that the core issue lies in its ineffective enforcement and the lack of institutional uniformity, which undermines the efficiency of public administration and creates uncertainty in the protection of rights.

Keywords: Administrative law; administrative efficiency; administrative procedure; legal certainty; administrative silence.

Introducción

El silencio administrativo es una figura jurídica que tuvo sus orígenes en el derecho francés del siglo XIX, concebida como un instrumento para contrarrestar la inactividad de la administración pública ante las solicitudes ciudadanas. En 1864, se estableció un plazo de cuatro meses para que las autoridades ministeriales resolvieran las peticiones; de no mediar respuesta, se habilitaba la vía contenciosa ante el Consejo de Estado. Posteriormente, el Decreto N.º 65-29 de 1965 lo consolidó como un principio general del derecho administrativo francés (Alonso Vidal, 2023).

Diversos antecedentes históricos refuerzan la importancia de esta figura. En Francia, hacia 1900, ya se aplicaba un procedimiento análogo, aunque carecía de una denominación específica. Según Castañeda (2018), el silencio negativo no representa un acto administrativo de denegación, sino la ausencia de manifestación de voluntad por parte de la administración.

La modernización de la administración pública francesa en el siglo XX, especialmente a partir de 1996, consolidó el silencio administrativo como una herramienta de gestión estatal. La legislación introdujo restricciones para evitar su aplicación en casos que pudieran contravenir principios constitucionales o compromisos internacionales. Este proceso culminó en 2013 con la adopción del silencio positivo como regla general: la falta de respuesta dentro de un plazo de dos meses se interpretaba como una aprobación tácita, reforzando la posición del ciudadano frente al Estado (Bretón, 2018).

En el contexto ecuatoriano, el silencio administrativo fue incorporado mediante la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos de 1993. Esta normativa fijó un plazo de 15 días, tras el cual la ausencia de respuesta generaba una aceptación implícita de la solicitud. El Código Orgánico Administrativo (COA) vigente refuerza esta figura,

disponiendo en su artículo 207 que, si la administración no se pronuncia en un término de 30 días, se entiende aprobada la petición (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2017).

la figura del silencio administrativo fue introducida formalmente mediante la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, promulgada en 1993. Este cuerpo normativo marcó un hito al establecer, en su artículo 28, un plazo perentorio de 15 días hábiles para que la administración pública emitiera una resolución expresa frente a las solicitudes ciudadanas. Transcurrido este período sin pronunciamiento alguno, la norma presumía una aceptación tácita de la petición, configurando así un silencio positivo como mecanismo de protección al administrado frente a la inacción estatal (Asamblea Nacional del Ecuador, 1993).

Posteriormente, el Código Orgánico Administrativo (COA), vigente desde 2017, perfeccionó esta institución jurídica. En su artículo 207, el COA amplió el plazo para la respuesta administrativa a 30 días hábiles, manteniendo el efecto favorable del silencio positivo como regla general. No obstante, la norma incorporó excepciones para aquellos trámites cuyas particularidades por su complejidad o impacto requieran un tratamiento diferenciado, lo que implica que el silencio negativo (o desestimatorio) opera en tales casos (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2017).

Esta evolución normativa refleja un intento por equilibrar dos principios fundamentales del derecho administrativo: la eficiencia de la gestión pública y la seguridad jurídica de los ciudadanos. Sin embargo, como se analizará más adelante, la aplicación práctica de estas disposiciones enfrenta desafíos derivados de la disparidad interpretativa entre instituciones y la resistencia burocrática a reconocer los efectos vinculantes del silencio administrativo.

El debate doctrinal persiste en torno a su naturaleza y alcances. Fernández Ruiz (2020), señala que el silencio administrativo solo tiene efectos favorables cuando la normativa expresamente lo establece, mientras que Polo (2018) describe al silencio positivo como una manifestación tácita de la voluntad administrativa sin necesidad de actos expresos.

¿Qué ocurre cuando un ciudadano ecuatoriano presenta una solicitud ante una entidad pública y no recibe respuesta en los plazos establecidos? Esta investigación surge de la necesidad de analizar cómo incide el silencio administrativo en la vida de los ciudadanos que realizan trámites ante las instituciones del Estado y, particularmente, cómo afecta la garantía fundamental de la seguridad jurídica.

El estudio se centra en el análisis de la regulación y la aplicación práctica del silencio administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, considerando su evolución doctrinal y normativa. Se delimita al marco normativo vigente, en especial al Código Orgánico Administrativo (COA) y la Constitución de la República del Ecuador, así como a la interpretación jurisprudencial que ha delineado sus alcances y limitaciones en el contexto nacional.

El objetivo general de la investigación es evaluar el impacto del silencio administrativo en la garantía de la seguridad jurídica y en la eficiencia de la administración pública en Ecuador. Para alcanzar este propósito, se adopta un enfoque jurídico-analítico, basado en la revisión sistemática de la legislación, la doctrina especializada y los pronunciamientos jurisprudenciales, con el fin de determinar si el silencio administrativo constituye un mecanismo efectivo para la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la inacción administrativa.

Metodología

En esta investigación se optó por un enfoque cualitativo, con la intención de comprender de cerca cómo funciona el silencio administrativo desde el lado del derecho. Para este trabajo, decidimos hacer un estudio descriptivo y no experimental. Esto quiere decir que nos propusimos observar y analizar cómo funciona esta figura tal como se da en la realidad, sin intervenir ni alterar las cosas. De esta forma, el objetivo principal. Era examinar con una mirada crítica como se aplica en la práctica dentro del entorno de la administración pública.

Para obtener la información necesaria, nos pusimos a revisar diferentes leyes y libros especializados, fijándose con especial interés en el Código Orgánico Administrativo y en algunas sentencias importantes de la Corte Nacional de Justicia. Además, buscamos artículos y trabajos académicos en bases de datos como SciELO, Dialnet, Google Académico y Scopus. También dimos una vuelta por los repositorios digitales de varias universidades ecuatorianas, con la idea de tener una visión más completa y al día sobre el tema.

Para analizar la información, empleamos el método de análisis de contenido, centrándonos en los temas clave del estudio: la seguridad jurídica, los procesos administrativos y la eficiencia de las instituciones. Además, estuvimos comparando constantemente lo que dicen las leyes, la doctrina y las sentencias. Esto, con la idea de darle más fuerza al análisis y tener una visión más completa y sólida sobre el tema.

Gracias a este método de trabajo, pudimos identificar y analizar los principales problemas que hay al aplicar el silencio administrativo en la práctica, y también entender cómo esto afecta los derechos de las personas. Con estos resultados, se pueden aportar ideas para que la gestión pública sea más eficiente y transparente, y esté más alineada con los principios básicos del derecho administrativo.

Desarrollo

La figura jurídica del silencio administrativo

El silencio administrativo es un mecanismo legal muy importante en el ámbito administrativo, y se da cuando las instituciones del Estado no responden a las solicitudes de los ciudadanos dentro del tiempo que establece la ley. Su principal objetivo es proteger la seguridad jurídica y a los ciudadanos frente a la falta de respuesta del Estado, para que el silencio de la administración no impida que las personas puedan ejercer sus derechos. La normativa indica en cuánto tiempo la entidad pública debe dar una respuesta formal, ya sea por medio de una resolución, un acto administrativo u otro documento que resuelva realmente lo que el ciudadano pidió.

El silencio administrativo apareció en Europa en el siglo XIX como una herramienta para evitar que la inactividad de las autoridades afectara a los ciudadanos. En especial, en el sistema francés se entendió que, si la administración no respondía, esto no podía quedar sin consecuencias, por lo que el silencio debía tener efectos legales y considerarse como una respuesta presunta. Esta idea fue un gran avance para la protección de los derechos de las personas, ya que evitó que la falta de respuesta del Estado impidiera que los ciudadanos hicieran valer sus derechos.

En el sistema jurídico ecuatoriano, la institución del silencio administrativo fue formalmente integrada mediante la Ley de Modernización del Estado de 1993, instrumento normativo que estableció inicialmente un término de 15 días como plazo máximo para que la Administración emitiera una respuesta a las peticiones ciudadanas. Transcurrido dicho periodo sin manifestación expresa, la norma contemplaba que la solicitud debía entenderse como tácitamente aceptada, configurando así un silencio administrativo positivo (Asamblea Nacional, 2022). El régimen jurídico de esta figura ha experimentado una evolución normativa significativa, encontrándose en la actualidad regulado principalmente por el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo (COA), disposición que amplía el plazo a 30 días para que los organismos públicos.

Tapia (2019), expresa que el silencio administrativo constituye la respuesta jurídica directa al ejercicio del derecho de petición cuando la administración omite pronunciarse dentro de los plazos establecidos, protegiendo al ciudadano frente a la inacción estatal y evitando que sus solicitudes queden indefinidamente sin resolución, cobrando mayor relevancia ante retrasos injustificados y funcionando como equilibrio necesario en la relación entre el poder público y los administrados.

El derecho administrativo surge como un instrumento esencial para ordenar y delimitar el actuar de la administración pública, asegurando que sus funciones se desarrollen conforme a principios y normas previamente establecidas. Como explica Torres (2019), el procedimiento administrativo es clave para asegurar que la administración pública cumpla bien su trabajo, así como los procesos judiciales y parlamentarios son esenciales en sus propias áreas. Así, es cada función

del estado que tiene reglas propias, y para concederlas es importante entender hasta dónde llega y cuáles son los límites del poder público.

Esta es sin duda una herramienta muy importante de carácter legal que puede tener muchos efectos diferentes respecto de lo que estipule la ley. Por ejemplo, cuando se habla de silencio positivo, quiere decir que, si la administración no responde dentro del plazo fijado, se asume que la solicitud del ciudadano ha sido aceptada. En cambio, con el silencio negativo, la falta de respuesta se considera como una negativa, y la persona debe buscar otras vías para defender sus derechos. Como menciona Santofimio Gamboa (2019), esta diferencia es clave para saber qué pasa legalmente cuando la administración no responde.

El silencio administrativo, ampliamente estudiado por especialistas, está muy relacionado con la seguridad jurídica. Según Alonso Vidal (2018), cuando el silencio es positivo ayuda a generar confianza en las personas, ya que establece tiempos claros y consecuencias previsibles si el Estado no responde. Esto es muy útil sobre todo cuando hay desconfianza en las instituciones, porque protege los derechos de los ciudadanos incluso si la administración no da una respuesta, asegurando que el silencio no se convierta en un obstáculo para obtener soluciones o justicia. La importancia de este mecanismo está en que ayuda a equilibrar la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Sin embargo, esta confianza puede verse afectada si el silencio administrativo se usa sin los cuidados necesarios. El autor Villacis (2022), señala que este mecanismo al ser aplicado y no tener un buen fundamento legal o en caso de que no se haya realizado el respectivo análisis técnico jurídico previo puede llevar a resultados indeseados como por ejemplo aceptar peticiones que no tienen fundamento. Esto genera incertidumbre sobre la legalidad y la legitimidad de las normas administrativas que decide de manera silenciosa, lo que incluso generalmente provoca incertidumbre y obstáculos en la correcta aplicación de los principios del derecho administrativo.

Además, otra obra con autores como Alvarado y Pérez (2021), expresan sobre el silencio administrativo el criterio de que es igual a una herramienta jurídica utilizada para hacer actuar al Estado. Según los propios autores, si la respuesta del instituto no llega en el tiempo establecido por la ley, este se puede considerar como una respuesta negativa, lo que indica claramente que el silencio también tiene efectos legales. Los autores destacan lo importante de que la administración pública a través de sus instituciones sea transparente y efectiva, que den soluciones a tiempo, que den contestaciones a las peticiones de los usuarios y así se lograra un correcto desempeño del sistema administrativo.

En Ecuador, los tribunales han explicado cómo funciona el silencio administrativo y cuáles son sus efectos. Por ejemplo, en 2021 la Corte Nacional de Justicia señaló que, aunque el silencio positivo pueda otorgar ciertos derechos al solicitante, la administración todavía tiene la responsabilidad de justificar y fundamentar sus decisiones para asegurar la transparencia, incluso cuando

su respuesta sea implícita. Por otro lado, según Guevara Morocho (2022), el silencio negativo no significa necesariamente una negativa definitiva; más bien, le da al ciudadano la posibilidad de recurrir a mecanismos legales para exigir su derecho si el Estado no responde.

En conclusión, el silencio administrativo es una herramienta importante en el derecho administrativo moderno, ya que busca evitar que las solicitudes de los ciudadanos queden sin respuesta durante mucho tiempo. No obstante, para que el funcionamiento sea afectivo es necesario aplicarlo con responsabilidad y tener certeza de que las varias decisiones se encuentran debidamente justificadas en derecho. De este modo, se garantiza que esta institución jurídica sea fehacientemente protectora de derechos de los usuarios y no sencillamente una lirica dentro del sistema legal que solo causaría injusticias para quienes acuden a él.

Principalmente, la institución jurídica del silencio administrativo lo que busca es el poder proteger el derecho de las personas al debido proceso, esto en situaciones cuando buscan la ayuda que debe brindar el estado. Al establecer estos términos para que se constituya el silencio administrativo el estado le pone un alto a la ineficiencia de alguna institución o servidor público que no realiza bien sus funciones. No obstante, es fundamental determinar el cómo influye el silencio administrativo en la tutela administrativa y debido proceso. Según el autor Cedeño (2023), este es un mecanismo que debe acompañarse con un rápido y eficiente acceso a los recursos administrativos, para que los usuarios se sientan seguros:

Cuando la administración no responde, muchas veces los ciudadanos se ven obligados a recurrir a los tribunales para buscar una solución. Esto no solo aumenta la carga de trabajo de los jueces, sino que además puede hacer que los procesos sean más largos y menos eficientes. Por eso, es fundamental lograr un equilibrio entre el uso del silencio administrativo y el acceso rápido y efectivo a la justicia, sin perder de vista los principios básicos del debido proceso, como la idoneidad, imparcialidad, igualdad, transparencia, derecho a la defensa, existencia de pruebas y la correcta justificación de las decisiones. (p. 33)

El silencio administrativo es una rama del derecho que se encarga de regular las interacciones de las intuiciones del Estado para con los usuarios, con fundamentos legales para que se pueda ejercer la función política. Como señala Toral Gavilanes (2023), esta disciplina está en constante evolución, ya que

incorpora normas de derecho público, criterios de los tribunales y principios doctrinales que influyen en su aplicación diaria. Esta dinámica normativa y doctrinal permite la consolidación de las instituciones propias del régimen administrativo.

El silencio administrativo como instrumento de protección de derechos

El silencio administrativo es una garantía para los ciudadanos frente a la falta de respuesta del Estado y está regulado en el Código Orgánico Administrativo de Ecuador. Transforma la pasividad administrativa en una respuesta legal, generalmente favorable al administrado. La doctrina reconoce su valor para promover la eficiencia y proteger derechos, mientras la jurisprudencia ha precisado que, incluso al operar el silencio positivo, persiste la obligación estatal de motivar sus actos conforme a los principios de transparencia y seguridad jurídica.

Según el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo (COA), si pasan 30 días sin que la administración dé una respuesta clara, la solicitud de la persona se considerará aceptada automáticamente. A esto se le llama silencio administrativo positivo y su propósito es que los trámites no se queden detenidos, evitando que la falta de respuesta por parte de la autoridad afecte a quienes esperan una solución (COA, 2022). No obstante, existe también el silencio administrativo negativo, por el cual la ausencia de pronunciamiento se interpreta como un rechazo implícito, restringiendo los derechos del peticionario y forzándolo a presentar recursos administrativos o judiciales para defender su solicitud (Santofimio Gamboa, 2019).

Existen varios estudios que analizan minuciosamente los efectos del silencio administrativo por sobre la seguridad jurídica. Según el autor Alonso Vidal (2018), lo que se constituye como silencio administrativo positivo es lo que prácticamente ayuda a los ciudadanos a que tengan mayor confianza en las instituciones, ya que impone reglas a través del sistema de justicia respecto de los plazos y términos que tienen estas para contestar en base a derecho una petición. De hecho, hay varios autores que indican que existe riesgo sobre el conceder todo lo solicitado por los usuarios sin que exista un análisis adecuado, por ello es que la ley provee este tipo de situaciones y da un término de tiempo que considera razonable para que se dé respuesta en base a derecho a las peticiones.

El silencio administrativo existe únicamente cuando las instituciones del estado, es decir las instituciones públicas no dan una respuesta de forma oficial a las solicitudes que pueden presentar los ciudadanos; y es la propia ley quien indica que esta falta de respuesta debe entenderse como una aceptación tácita de la misma. En el estado ecuatoriano, esta figura jurídica se encuentra regulada por el Código Orgánico Administrativo en el que se establecen los parámetros que deben seguirse para que se consagre el propio silencio administrativo, como lo es el presentar la petición formalmente, que la institución lo reciba y que transcurra el plazo de treinta días sin que la institución pública se haya pronunciado oficialmente al respecto, ya sea en favor o en contra de lo solicitado.

Esta protección de los derechos constitucionales que tenemos todos los ciudadanos como lo es principalmente al debido proceso, siempre ha sido un punto clave para que las instituciones públicas funcionen correctamente, apartando así todo tipo de evasiones a lo solicitado, provocando

una seguridad en lo usuarios que, de lo contrario, se traduciría en desconfianza y una mala relación entre el sistema y los ciudadanos.

En Ecuador, el silencio administrativo positivo comenzó a cobrar relevancia con la Ley de Modernización del Estado, publicada el 31 de diciembre de 1993. Esta ley, que también abordó temas como la privatización y la gestión de servicios públicos por parte de empresas privadas, marcó un antes y un después en la relación entre los ciudadanos y la administración pública. Desde entonces, se fijaron plazos específicos para que las instituciones respondan a las solicitudes de las personas. Si la autoridad no responde dentro del tiempo establecido, esa falta de respuesta se considera legalmente favorable para quien hizo la petición, lo que representa un avance importante en seguridad jurídica y en la protección de los derechos ciudadanos.

Las diferentes aplicaciones del silencio administrativo

En nuestro país Ecuador, el famoso “silencio administrativo positivo” comenzó a tomar forma oficial con la implementación de la Ley de Modernización del Estado. Esta normativa, que también abordaba cuestiones como los procesos de privatización y la participación del sector privado en servicios públicos, vio la luz el último día de 1993, específicamente el 31 de diciembre. Representó un verdadero punto de inflexión en la historia administrativa ecuatoriana, ya que por primera vez se fijaron períodos concretos dentro de los cuales la administración debía dar respuesta a las peticiones ciudadanas. Lo más interesante de este mecanismo es que cuando las instituciones públicas no responden dentro del plazo establecido, su silencio ya no queda en el limbo jurídico, sino que adquiere un efecto legal que beneficia directamente al solicitante.

A diferencia del silencio administrativo positivo, el llamado silencio negativo significa que, si la administración no responde a tiempo, se entiende que la solicitud del ciudadano ha sido rechazada. Esta situación requiere especial atención debido a sus efectos legales. Según lo que explica Toral Gavilanes (2023), este tipo de respuesta o más bien, la falta de ella puede limitar el derecho de petición, ya que se trata de un rechazo implícito, sin explicación ni justificación alguna por parte de la autoridad. El problema principal de este mecanismo es que deja al ciudadano sin una respuesta clara, lo cual entorpece el avance del trámite y siembra dudas sobre la situación de su solicitud, aumentando la incertidumbre y la inseguridad jurídica para quien realizó el pedido.

El silencio administrativo, en sus dos vertientes (positiva y negativa), actúa como un mecanismo que garantiza el debido proceso. Como señala Collaguazo Fiallo (2024), cuando se trata del silencio positivo, este protege el derecho del administrado a recibir una respuesta favorable cuando la administración no se pronuncia. Por otro lado, en el caso del silencio negativo, se asegura que las decisiones administrativas que deniegan peticiones mantengan claridad, incluso cuando estas son tácitas, preservando así el orden y la legalidad dentro de la administración pública (p. 4).

El análisis del silencio administrativo debe partir desde el momento en que se formula la petición por parte del ciudadano, ya que es allí donde comienza a correr el plazo legal para que la administración emita un pronunciamiento. Aunque el ordenamiento ecuatoriano no define esta figura de forma única, su regulación se recoge en el Código Orgánico Administrativo, particularmente en los artículos 32 y 183. Ambos artículos comparten el reconocimiento del derecho de petición como base fundamental del silencio administrativo, pero presentan matices distintos respecto a los efectos de la omisión por parte de la administración.

Desde la perspectiva jurisprudencial, la inactividad estatal frente a los trámites administrativos genera obligaciones legales específicas. Moreira (2023), destaca que, ante el incumplimiento del deber de respuesta, los ciudadanos suelen presentar reclamaciones por escrito como medida previa, ya que la demora en resolver constituye un fenómeno jurídico que puede tener consecuencias tanto favorables como desfavorables. En este contexto, se vuelve relevante diferenciar entre los conceptos de hecho y acto administrativo. Mientras el acto implica una manifestación expresa y motivada de voluntad administrativa, el hecho se configura por la sola omisión, generando efectos jurídicos distintos. Entre los elementos propios del acto administrativo destacan: su fundamentación jurídica, los efectos legales determinados, la presunción de legitimidad y la posibilidad de ser impugnado por los canales correspondientes.

La Constitución ecuatoriana garantiza a todos el derecho de presentar peticiones ante autoridades administrativas ya sea de forma individual o colectiva. Esto obliga a las instituciones públicas a responder con fundamentos y dentro del plazo legal. Un aspecto clave de la Carta Magna de 2008 es que prohíbe hacer solicitudes en nombre del pueblo sin tener representación legítima. Así, el silencio administrativo se integra en un sistema que protege la participación ciudadana mientras exige responsabilidad institucional.

Desde el punto de vista metodológico, es importante aclarar que cuando la administración no responde, esto no se considera un acto administrativo en sentido estricto, porque no existe una expresión clara de voluntad ni los elementos que definen ese tipo de actos. La Corte Nacional de Justicia del Ecuador (2021), ha explicado que el silencio administrativo es más bien un hecho que la ley le da efectos jurídicos, y no una manifestación directa de la voluntad de la institución. Es crucial hacer esta diferencia, entendiendo que no siempre que existe un pronunciamiento que no nos satisfaga significa que la institución ha fallado.

Ahora bien, en la parte administrativa, jurisprudencial e incluso doctrinal establece que el silencio administrativo desempeña un papel fundamental en el hecho de definir el cómo debe aplicarse el debido proceso en el ámbito administrativo. Tal y como lo establece el autor Guevara (2022), actualmente los tribunales ya pueden y de hecho lo hacen, desarrollan criterios para poder determinar cuándo se configura el silencio administrativo y cuando no, de ser así que significa esto para los usuarios peticionantes. Se puede decir que estas interpretaciones son fundamentales para

que se estudie el silencio administrativo con el instrumento útil y accesible que es para todos los ciudadanos.

Las decisiones de la Corte Nacional de Justicia reflejan un compromiso con el bienestar social y la eficiencia en la administración pública. Su labor respecto a la caducidad administrativa ha sido fundamental para establecer límites claros frente a la inacción de las instituciones, equilibrando el cumplimiento de las normas con la obligación de fundamentar adecuadamente las decisiones. De esta manera, se enfatiza la importancia de respetar los plazos legales para resolver los casos, lo que protege los derechos de los ciudadanos y garantiza el debido proceso.

Incluso, ya existe varios criterios que deben cumplirse para que se consagre como la institución de silencio administrativo y sobre quien recae que es sobre la correcta administración pública. Es así como de la obra de Maridueña (2020), se extrae que la esencia de que transcurra el tiempo de manera ininterrumpida por una respuesta ya sea favorable o desfavorable constituye una falta por parte de la institución y por ende de parte del estado quien la administra. Todo esto ayuda a diferenciar en qué situaciones la falta de respuesta por parte de la administración puede beneficiar al ciudadano y en cuáles no.

En cuanto a la jurisprudencia, un pronunciamiento emblemático es el del caso Otatti Cordeiro contra el Municipio de Azogues (N.º 195-99), donde la Sala de lo Contencioso Administrativo reconoció que el silencio puede generar un derecho presunto favorable para el administrado. Este entendimiento ha sido respaldado por Dromi, quien argumenta que cuando el ordenamiento prevé expresamente los efectos del silencio, puede entenderse que la administración manifiesta su voluntad de forma implícita.

La sentencia expedida dentro del expediente de casación No. 364, publicada en el Registro oficial 19 de 17 de febrero de 2000, en la cual se expone que:

Para que el silencio positivo opere se requiere, como condición inexcusable, que la petición sea justa, oportuna que no esté prohibida por la ley, que se encuentre dentro de las previsiones legales que a ella corresponda y que sea dirigida a la autoridad competente. Por esta razón, no todo silencio positivo, entendido como la sola falta de respuesta a determinada petición, puede ser demandado con éxito.

Pero también existen casos donde no se utiliza correctamente el silencio administrativo positivo o se malinterpreta, como lo detalla el Juicio No. 17811- 2019-01114 del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, en esta sentencia el tribunal explica que no podemos hablar de silencio cuando la administración pública ha respondido de manera negativa a una solicitud planteada por el ciudadano, en este caso en concreto el IESS niega un reembolso, y se interpone el silencio para intentar cambiar esta decisión, es decir no podemos generar un acto favorable solo por la falta de respuesta.

Otro punto importante es la importancia de dirigir nuestras peticiones a las autoridades correspondientes, en la sentencia mencionada el segundo recurso fue interpuesto a una autoridad sin competencia para resolver este tipo de reclamos, volviendo así inválido cualquier acto que pudiera presumirse como aprobado por silencio.

Resultados

El análisis efectuado a partir de fuentes doctrinarias, jurisprudenciales y normativas permitió evidenciar varias tensiones y vacíos en torno a la aplicación práctica del silencio administrativo en el contexto ecuatoriano. Si bien el ordenamiento jurídico vigente reconoce su validez, especialmente mediante el artículo 207 del COA, en la práctica su aplicación resulta limitada y, en muchos casos, poco operativa. En distintas entidades públicas, ya sea Gobiernos Autónomos Descentralizados o Instituciones públicas gubernamentales mantienen criterios dispares frente al momento en que esta figura produce efectos jurídicos, así como frente a la validez del acto presunto que se configura en ausencia de respuesta expresa por parte de la administración.

Una de las situaciones más recurrentes es la emisión de actos administrativos fuera del plazo legal, los cuales intentan invalidar los efectos del silencio ya producido. Estas decisiones tardías introducen incertidumbre, al no dejar claro si la voluntad administrativa tácita, generada por el silencio, tiene efectos vinculantes o si puede ser desplazada por un pronunciamiento posterior. Esta práctica afecta directamente la garantía de seguridad jurídica, pues deja en duda los derechos que el administrado podría haber adquirido por el transcurso del tiempo sin respuesta.

A lo anterior se suma la inexistencia de lineamientos internos estandarizados en la mayoría de las entidades públicas, lo que genera que la figura del silencio administrativo se aplique de forma irregular, sin mecanismos concretos que aseguren su reconocimiento y ejecución. Esta ausencia de criterios administrativos precisos ocasiona que, aunque la normativa prevea una consecuencia jurídica favorable al administrado, esta no se materialice en la práctica sin intervención judicial. En este sentido, se constató que no es infrecuente que los ciudadanos deban acudir a la justicia contencioso-administrativa para obtener el reconocimiento de los efectos del silencio, lo cual contradice su función de garantía directa e inmediata.

Otro aspecto que se evidenció es el escaso conocimiento ciudadano sobre el funcionamiento y consecuencias del silencio administrativo. Esta limitación afecta su ejercicio práctico, ya que los administrados, al no identificar que ha operado esta figura, no gestionan la exigibilidad del acto presunto ni activan las vías legales disponibles para proteger sus derechos.

En la revisión de los pronunciamientos judiciales se identificó que, aunque existen criterios consistentes, como el establecido en el caso de Otatti Cordero contra la municipalidad de Azogues, en donde se reconoce el acto presunto derivado del silencio como generador de derechos, dicha

interpretación no se ha consolidado como práctica uniforme entre las instituciones públicas. En consecuencia, el mismo criterio jurisprudencial puede o no ser aplicado dependiendo del organismo involucrado, lo que incrementa la desigualdad en el tratamiento de situaciones semejantes y reduce la efectividad de este mecanismo en su rol de protección.

Finalmente, se identificó el uso recurrente de las excepciones previstas por el propio ordenamiento jurídico para impedir la aplicación del silencio positivo. Aunque la ley permite aplicar esta figura en algunos casos específicos, como cuando las solicitudes van en contra de la ley o afectan el interés público, se ha notado que estas excepciones se usan a menudo sin dar una explicación clara o concreta. Esto hace que el verdadero propósito de la norma se pierda y, además, genera desconfianza en las personas hacia el sistema administrativo.

Conclusión

Como conclusión de esta investigación, se puede decir que el silencio administrativo está reconocido en la normativa ecuatoriana, pero en la práctica no siempre funciona bien debido a una aplicación confusa. Gran parte de la responsabilidad recae en las instituciones públicas que no aplican correctamente lo que la ley establece cuando no responden a tiempo. Esto vulnera el derecho de las personas a recibir una respuesta debidamente fundamentada en el tiempo establecido por la ley, ya sea esta respuesta negativa o positiva, generando una desconexión entre lo que dice la ley y lo que realmente sucede en la administración. Como consecuencia, se afecta la seguridad jurídica y se crea incertidumbre en el funcionamiento del sector público, que debería responder de manera oportuna y conforme a la ley.

Esto genera confusión e inseguridad en los ciudadanos, porque no saben con claridad cuáles son los derechos que realmente han adquirido. A ello se suma la falta de protocolos internos que orienten a los funcionarios sobre cómo proceder cuando opera el silencio, lo que refuerza una cultura administrativa de resistencia frente al cumplimiento de los efectos previstos por la norma.

Otro problema es que la ciudadanía recibe poca información sobre este tema, y ese desconocimiento hace que muchas personas no sepan cuándo ni cómo exigir que se respeten sus derechos a tiempo. Por eso, en muchos casos, simplemente abandonan sus trámites o no buscan apoyo legal, incluso cuando podrían hacerlo. Así, esta figura que en teoría debería ayudar a la gente termina perdiendo fuerza porque no hay un respaldo claro y consistente por parte de las instituciones.

Aunque la jurisprudencia ha reconocido los efectos jurídicos del silencio administrativo en varios fallos, su impacto práctico se ve limitado por la ausencia de lineamientos uniformes en las entidades públicas. Esta falta de coherencia institucional impide que dichos precedentes se apliquen de forma sistemática, lo que reduce la efectividad del silencio como garantía real para los

ciudadanos. Así, esta figura continúa siendo relevante desde el punto de vista normativo, pero su aplicación concreta en la gestión administrativa sigue siendo insuficiente e inconsistente.

En conclusión, el estudio permitió verificar que el problema no radica en la ausencia normativa, sino en la falta de aplicación efectiva de lo dispuesto. Mientras no se adopten medidas administrativas concretas que refuercen su ejecución como protocolos internos, capacitación funcional y claridad en la motivación de excepciones legales, el silencio administrativo continuará siendo una figura frágil, que, en lugar de proteger, termina exponiendo al ciudadano a nuevas formas de indefensión institucional.

Referencias

- Aguado Cudolà, V. (1997). La evolución histórica del silencio administrativo: De los Estatutos de Calvo Sotelo hasta la ley 30/1992. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 273, 1-20. <https://doi.org/10.24965/reala.vi273.8946>
- Alonso Vidal, H. J. (2018). *Derecho administrativo y teoría del derecho: Tres cuestiones fundamentales*. Editorial Palestra.
- Alvarado Verdezoto, J. F., & Pérez Andrade, M. L. (2021). Ejecución del acto presunto por silencio administrativo según la legislación y la jurisprudencia ecuatoriana. *Revista Sociedad & Tecnología*, 4(1), 13-28. <https://doi.org/10.51247/st.v4is1.111>
- Arévalo Coronel, J. P. (2018). *El código orgánico administrativo y el nuevo ordenamiento jurídico del silencio administrativo* [Tesis de pregrado, Universidad Internacional del Ecuador].
- Asamblea Nacional. (2022). *Proyecto de Código Orgánico Administrativo COA*. Asamblea Nacional de la República del Ecuador.
- Bartra, J. (2006). El derecho de petición. *Elkarri*, 97.
- Benalcázar Guerrón, J. C. (2007). *Derecho procesal administrativo ecuatoriano*. Fundación Andrade & Asociados.
- Bretón, F. H. (2018, 25 de agosto). Breve explicación del origen del derecho administrativo. *Defensa Fiscal RD*. <https://n9.cl/8tmm2>
- Castañeda, P. (2018). En que consiste el derecho administrativo. *Derecho Ecuador*. <https://derechoecuador.com/antecedentes-del-silencioadministrativo/>
- Cedeño, M. (2023). La ejecución del silencio administrativo y el debido proceso en Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(2), 1528-1530. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i2.5417
- Cevallos Gorozabel, E. M., Quiñonez Francis, H. S., & Castillo Cevallos, C. E. (2018). El silencio administrativo positivo en la legislación ecuatoriana. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*.
- Collaguazo Fiallo, L. V., Coloma Rodríguez, M. E., Sánchez Arias, D. A., & Valle Melena, E. S. (2024). El silencio administrativo en el Ecuador: Un análisis crítico, jurídico y académico. *Tesla Revista Científica*, 4(2). <https://doi.org/10.55204/trc.v4i2.e402>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008*.

- Corte Nacional de Justicia. (2021). *Resoluciones sentencias consultas*.
- Duy Santamaria, M. J., Ortiz Páez, J. A., Valladares Sierra, N. A., & Vera Rosales, B. P. (2022). *Reflexiones del derecho administrativo y electoral; silencio administrativo, repetición, asignación de escaños plurinominales y derecho al sufragio*. Universidad ECOTEC.
- Fernández Ruiz, J. (2020). El derecho de petición y el silencio administrativo. *Revista de Derecho y Sociedad*, 54(1). <https://doi.org/10.14409/aada.v1i1.6063>
- Gavilánez, S. (2020). La seguridad jurídica y los paradigmas del estado constitucional de derechos. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(1), 346-355.
- Granada, V., & Rivero, R. (2018). *Derecho administrativo*. Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional. <https://doi.org/10.29078/rp.v0i48.723.s59>
- Guevara Morocho, C. F. (2022). *Análisis del silencio administrativo, según el Código Orgánico Administrativo* [Tesis de pregrado, Universidad de Cuenca].
- López Simbaya, S. I. (2021). *La falta de claridad normativa en la ejecución del silencio administrativo en el Ecuador* [Tesis de maestría]. Repositorio Universidad Regional Autónoma de los Andes.
- Maridueña, M., Alfredo, L., Benavides Verdesoto, A., & Jack Guayaquil, R. (2020). *El silencio administrativo positivo y su falta de aplicación en el Ecuador*. Editorial Académica Española.
- Moreira, M. D. C. (2023). La ejecución del silencio administrativo y el debido proceso en Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(2), 1516-1537. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i2.5417
- Polo, B. (2018). *El derecho de petición y efectos del silencio administrativo positivo en el Ecuador* [Tesis de pregrado, Universidad Central del Ecuador].
- Santofimio Gamboa, J. O. (2019). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18mspcq.3>
- Tapia, G. (2019). *El derecho de petición frente al silencio administrativo* [Tesis de pregrado, Universidad Regional Autónoma de los Andes].
- Toral Gavilanes, M. N. (2023). *El silencio administrativo: Alcance y límites en su aplicación a partir de la vigencia del COA* [Tesis de pregrado, Universidad del Azuay].
- Torres, K. (2019). La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador. *Revista San Gregorio*, 1(33). <https://doi.org/10.36097/rsan.v1i33.1029>
- Villacís, A. (2022). *El derecho a la seguridad jurídica y principio de irretroactividad de las normas* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].
- Villacrés Ramírez, J. A. (2023). *Aplicación de la aceptación tácita como figura del silencio administrativo en la legislación tributaria ecuatoriana y el derecho a la seguridad jurídica* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional de Chimborazo].
- Villamán, M. (2019). La certeza jurídica y el derecho tributario chileno. *Revista de Derecho Tributario, Universidad de Concepción*, 5, 166-205. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512007000100011>

Declaración

Conflicto de interés

No tenemos ningún conflicto de interés que declarar.

Financiamiento

Sin ayuda financiera de partes externas a este artículo.

Agradecimiento

Universidad Católica de Cuenca.

Nota

El artículo es el resultado de un proyecto de fin de carrera.