

El silencio administrativo en el Ecuador: entre la percepción ciudadana y sus límites jurídicos / *Administrative silence in Ecuador: between citizen perception and its legal limits.*

¹Kruspkaya Beatriz Ortega-Serrano ¹ <https://orcid.org/0009-0000-0815-5865> kruspkaya.ortega@unl.edu.ec

²Ángel Medardo Hoyos-Escaleras ² <https://orcid.org/0000-0002-3465-2504> angel.hoyos@unl.edu.ec

^{1,2}, Universidad Nacional de Loja. Ecuador

Resumen

A nivel de la administración pública, la institución jurídica denominada como silencio administrativo, ha alcanzado una gran notoriedad debido al profuso estudio normativo, doctrinario y jurisprudencial que ha alcanzado desde su instauración en el Código Orgánico Administrativo, instituido legislativamente en el año 2017; no obstante, no se ha logrado una explicación debida y concreta de cómo debe ser entendido por la o el ciudadano común, que ve en esta figura como una solución sencilla y práctica a las peticiones que puede presentar en el aparataje institucional, sin considerar que detrás de esta figura del derecho administrativo, pueden existir ciertos límites y obstáculos que pueden hacer ver a esta posibilidad jurídica, como una seria complejidad a la hora de ejercer la posición jurídica del ciudadano y sus peticiones ante la administración pública. De lo dicho, la presente investigación se centra en explicar algunas de sus principales particularidades, así como cuáles serían los inconvenientes apegados a la realidad y dinámica institucional, con su inicio, tramitación y eventual resolución en el campo administrativo y judicial. Para el cumplimiento de esta actividad académica de cuarto nivel, se contó con el uso de métodos y herramientas de investigación, que serán apreciables en el desarrollo de este documento.

Palabras claves: Silencio administrativo; derecho público; acto administrativo; vía judicial; temporalidad.

Abstract

At the public administration level, the legal institution known as administrative silence has gained considerable notoriety due to the extensive normative, doctrinal, and jurisprudential study it has received since its establishment in the Organic Administrative Code, enacted in 2017. However, a clear and concise explanation of how it should be understood by the average citizen has not yet been achieved. Citizens often perceive this concept as a simple and practical solution to petitions they may submit to the institutional apparatus, without considering that behind this figure of administrative law lie certain limitations and obstacles that can make this legal possibility appear as a serious complication when citizens exercise their legal rights and make petitions to the public administration. Therefore, this research focuses on explaining some of its main characteristics, as well as the potential drawbacks related to the realities and dynamics of the institution, including its initiation, processing, and eventual resolution in the administrative and judicial spheres. For the completion of this postgraduate academic activity, research methods and tools were used, which will be evident in the development of this document.

Keywords: Administrative silence; public law; administrative act; judicial process; time frame.



INTRODUCCIÓN

La realidad ecuatoriana, presenta algunos conflictos jurídicos que se desentrañan en la sociedad debido a la relación directa entre ciudadanos, el modelo de gobierno, la política y la democracia, característica puntual e importante del Estado social de derecho que prescribe el texto constitucional vigente en el artículo 1. Según explica Cueva (2018) la construcción de la sociedad tiende a erigir el progreso del individuo desde el sentido de la naturaleza, desembocando en lo que finalmente es la sociedad.

Este exordio, presenta un razonamiento inicial que tiene que ver con la existencia de una sociedad con la presencia de ciertas manifestaciones políticas y gubernamentales que se contienen en las instituciones públicas estatales, a las cuales asisten de cualquier u otra forma los ciudadanos para ejercer sus derechos constitucionales y legales. La idea central de esta dinámica, surge por la interacción entre personas e instituciones, a fin de atender un interés social directo de servicios públicos que oferta las administraciones públicas. Esta teoría como sugiere Sánchez Bayón (2017) crea una relación entre el derecho público-administrativo, las instituciones públicas y actores sociales.

De lo expuesto, se debe considerar que esta relación debe tener una protección jurídica que se manifiesta en la ley, y es por esto que un mecanismo legal de gran trascendencia aparece para dotar al ciudadano de una aparente ventaja ante la desidia y la incuria de la administración pública: el silencio administrativo que, básicamente, es una forma en que el derecho administrativo, protege al conglomerado ante la falta de respuesta del aparataje burocrático. Como lo define concisamente Collaguazo Fiallo et. al (2024): “Esta figura se activa cuando la administración no emite una respuesta a una solicitud dentro del plazo legalmente establecido dentro de la normativa” (pág. 1).

Así las cosas, la presente investigación está orientada a cumplir una meta académica de connotación, que es desnudar y revelar la importancia de esta institución jurídica, pero sobre todo dejar constancia del por qué el legislador creyó importante su vigencia en el contexto del derecho administrativo, cuál es el sentido y alcance en los derechos del ciudadano, y en qué momento su petición e invocación puede ser positiva y negativa, estableciendo con esta propuesta, un análisis de la aplicación del silencio administrativo, a fin de determinar su adecuación a los presupuestos legales y al principio de legalidad establecidos en el Código Orgánico Administrativo, y su incidencia en la seguridad jurídica.



MATERIALES Y MÉTODOS

Entre los métodos de investigación que sirvieron para la elaboración del presente manuscrito, consta el método analítico-sintético, el mismo permitió realizar una separación válida y selectiva de la literatura jurídica, plasmar las partes más específicas e importantes, resumiendo lo trascendental de esta selección, conforme lo establecen los presupuestos de este método de investigación científico, inherente a las ciencias sociales. Se utilizó además, el método inductivo y deductivo, que parte del estudio de casos y normas particulares (inductivo), para luego establecer principios generales aplicables a nivel normativo (deductivo), lo cual es propio de los estudios jurídicos con proyección normativa (Tamayo y Tamayo, 2008), para lograr la debida explicación del silencio administrativo desde el enfoque de la acepción de la ciudadanía; recurriendo a la vez al uso del método hermenéutico para analizar el sentido y alcance de las disposiciones normativas y su interpretación jurisprudencial y doctrinaria, lo que permitirá comprender su aplicación práctica y las limitaciones en la interpretación del silencio administrativo.

Continuando, a partir de un enfoque netamente cualitativo, por medio de un alcance investigativo de tipo explorativo-descriptivo, la investigación se llevó a cabo con el respaldo de distintos métodos de investigación científica, habituales y aplicables al ejercicio hermenéutico en las ciencias sociales, como el dogmático jurídico, relevante por su carácter investigativo sustentado en fuentes y bibliografía documental del derecho. Este enfoque también se utiliza para referirse al conjunto de opiniones valorativas de los juristas sobre el derecho positivo (*lege* y *sententia ferenda*) (Nuñez, 2014, p. 246).

De igual manera, se aplicó el método sistemático, orientado al análisis progresivo y concreto de las normas jurídicas y su interrelación dentro del sistema judicial ecuatoriano, especialmente en el ámbito del derecho administrativo y del procedimiento que rige en todo lo concerniente al silencio administrativo, herramienta de amplios estudios a nivel nacional y de la región. Este método permitió elaborar razonamientos y argumentaciones que se integraron en el texto, en función del tema planteado.

Finalmente, se recurrió al método exegético, de gran relevancia jurídica, que enriqueció el análisis mediante la explicación y esclarecimiento de textos específicos, permitiendo al investigador extraer el sentido de los contenidos normativos (Machicado, citado por Coloma Hernández, 2022, p. 9). Finalmente, como técnica de investigación se hizo uso de fichas bibliográficas, útiles para organizar y clasificar las principales fuentes documentales, las cuales serán evidentes en la interpretación de este proceso de investigación, así como en las líneas de discusión y resultados investigativos en cuarto nivel de educación.



REVISIÓN DE LA LITERATURA

El silencio administrativo y su origen legislativo.

Para cimentar adecuadamente el enfoque investigativo, es necesario rememorar en qué momento o bajo qué condición el silencio administrativo apareció normativamente en Ecuador. La investigación de Andrés Moreta (2020) menciona que es a través de la Ley de Modernización del Estado que tuvo su debut esta figura jurídica; rememorando: “Así su artículo 28 refería que todo reclamo, solicitud o pedido debía ser resuelto en un término máximo de quince días, salvo que otra ley disponga un término diferente, bajo consecuencia de entenderse aceptada la petición” (pág. 7), lo que establece una facultad que estaba destinada a favor del ciudadano para poder acceder a las instituciones públicas por medio de una petición o reclamo.

Inicialmente, esta concepción legislativa, vio la luz bajo una premisa justificada desde el punto de vista social, ya que como lo instruye Cedeño Moreira (2023) el silencio administrativo:

(...) nace con la finalidad de abrir al ciudadano la posibilidad de enjuiciar la conducta de la administración, aunque no existiese un acto administrativo que impugnar, es decir, superar la inactividad formal que obstaculiza el acceso de los particulares a los mecanismos de protección jurisdiccional (pág. 1519).

Esta referencia, establece como tal un sentido directo de instaurar inicialmente, en la proscrita Ley de Modernización del Estado, la probabilidad jurídica de evaluar la eficiencia estatal en cuanto la respuesta al usuario. Para el año 1993 que estaba vigente esta normativa no existía ciertamente un método concreto de evaluar el impacto del silencio administrativo, ya que su escrutinio no establecía a *prima facie*, una forma de decir que su efectividad era propicia en la sociedad y en los derechos del ciudadano. Según explica y rememora Reyes (2018):

Hasta el día 6 de julio 2018, estará en vigencia la “Ley de Modernización del Estado”; y, en esta norma se estipulaba como requisito fundamental para la procedencia del *silencio administrativo* que, la entidad pública confiera una certificación en la que se indique el vencimiento del plazo que tuvo la entidad para haber contestado (s.p).

Lo que evidencia que esta institución jurídica, tenía ciertas condiciones que dificultaban su acceso, tramitación y resolución desde el sentido del derecho administrativo y el decir de su destino en las instituciones públicas del Estado; no obstante, el tiempo y la evolución legislativa, permitieron que su



esencia pudiera ser flexible y eficiente ante el permanente devenir de la relación ciudadano y administración pública. En esta parte se considera lo que mencionan los investigadores Santander et. al (2025):

El silencio administrativo ha evolucionado de un mecanismo desestimatorio a uno estimatorio, al permitir a los ciudadanos cuestionar la inacción de la administración pública sin necesidad de un acto administrativo explícito. Esto ha mejorado el acceso a mecanismos jurisdiccionales al superar la inacción formal de las entidades públicas (págs. 4-5).

Frente a esto, el silencio administrativo asumió un rol de alta presencia en la sociedad, ya que la norma del COA le otorga no sólo un significado sustantivo, sino que le concede una definición al prescribir que:

Los reclamos o pedidos dirigidos a las administraciones públicas, con excepción de las solicitudes de acceso a la información pública, deberán ser resueltos en el término de treinta (30) días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva (COA, 2017, art. 207).

De lo transcrito, se observa que cada uno de los postulados de este artículo, suponen que el ejercicio de responder motivadamente al ciudadano es una exigencia que debe germinarse en el escenario administrativo, y bajo esta apariencia, es que el compromiso que se sucede considerando esta situación, otorga al ciudadano una ventaja aparente ante un requerimiento administrativo. Además, la misma norma jurídica expresa que el silencio administrativo adquirió a través de la evolución normativa, un carácter de positivo o negativo, distinciones que se explican con el apoyo de Jara et. al (2024):

Estos efectos actúan como una salvaguarda tanto del derecho de petición como del debido proceso. Su objetivo es prevenir que la administración abuse de su posición de superioridad frente al administrado, asegurando así que no se pueda eludir la obligación de proporcionar una respuesta motivada, evitando cualquier ambigüedad (pág. 518).

Entonces, el silencio administrativo a partir de la emisión en el COA vigente desde el año 2017, es una institución jurídica que se coloca como un referente que se proporciona a favor del ciudadano, en el ejercicio del derecho de petición que se consagra en el texto constitucional, así como la prevalencia del derecho público, que tiene como principal postulado el de regular las normas legales para garantizar la relación entre las instituciones públicas y las personas.

Límites y condiciones concretas del silencio administrativo en el COA.



Partiendo de la base conceptual de esta figura jurídica, y con el fin de conducir los principales razonamientos hacia el enfoque investigativo, es necesario definir a ciencia cierta al silencio administrativo. La Corte Constitucional del Ecuador, por medio de la sentencia No. 944-18-EP/23 refiere acertadamente que: “(...) “el silencio administrativo es el reconocimiento a un derecho preexistente, es decir, que a través del silencio administrativo no se reconocen derechos, sino que se reconocen derechos preexistentes” (voto salvado, núm. 7), por lo que esta explicación determina una situación concreta que atañe al administrado: el derecho preexistente.

Este derecho preexistente, singulariza la posición inicial que debe ser comprendida por quien recurre a su uso, es decir, tener claro que la petición administrativa que realiza, debe tener asegurado su derecho a fin de que la respuesta positiva, acarree una consecuencia favorable a sus intereses. Esta parte se refuerza con el mismo apoyo de la jurisprudencia, ya que la Sala de lo Administrativo de la desaparecida Corte Suprema explicó que el:

El derecho que se establece por el silencio administrativo positivo es un derecho autónomo, y al que ni siquiera le afecta la contestación negativa del organismo cuando tal contestación es emitida con posterioridad al término que la ley establece para la oportuna contestación (pág. 3).

Frente a lo mencionado, se ha considerado a la institución del silencio administrativo positivo, ya que el mismo conduce los razonamientos que se esgrimen en este texto, y dicha institución y como lo explica Montalvo, referenciado por el investigador Flores (2024):

(...) el silencio administrativo positivo no es más que una ficción jurídica que sustituye la voluntad expresa de la administración, debido a que es la ley la que le da un contenido positivo ante la falta de respuesta por la autoridad competente; por lo que producido el mismo, el beneficiario de este acto presunto se vuelve capaz para ejercer la titularidad del derecho conferido por la propia ley, de manera que la administración por su parte asume la responsabilidad de ejecutarlo (pág. 1439)

Continuando, se debe valorar desde la perspectiva personal, que debe tener coherencia y congruencia entre lo que requiere el administrado o usuario, en razón de lo que peticiona, ya que en el sentido de este derecho de petición y de recurrir a la administración pública adquiere una lógica cuando el derecho preexistente es posible ejecutarlo judicialmente. En esta línea la Corte Constitucional instruye que:

(...) el silencio administrativo surge cuando no se ha dado contestación al administrado respecto de sus peticiones, durante el lapso señalado por la ley, cuando ésta expresamente le da un efecto



positivo, y origina un derecho autónomo, que no tiene relación alguna con sus antecedentes, y que en consecuencia, de no ser ejecutado de inmediato por la administración, puede ser base suficiente para iniciar un proceso, no de conocimiento sino de ejecución (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2393-16-EP/21, núm. 21).

Entonces y de lo aquí descrito, un hallazgo importante en la explicación de este tema, es que debe existir una condición directa que legitime la pretensión en el silencio administrativo de quien lo recurre, y cuando la solicitud planteada al ente administrativo, persigue un derecho que no es preexistente, sino que es contrario e irrealizable a su derecho, no es posible asimilar que el silencio administrativo sea favorable para quien crea tenerlo.

Ante esto, se debe aclarar que la relación jurídica y social que tienen las personas con la administración pública, se basa en los principios de juridicidad y legalidad que regula estas relaciones, por lo que es errado asimilar que el silencio administrativo pueda ser una herramienta que provea un derecho material a su favor, cuando el mismo no está acorde con la ley, y además tenga vicios invaliables que a la postre sean nulos (Muñoz, 2018), por lo que el análisis de su esencia comprende el fin directo que persigue y la relación directa que tiene con el derecho administrativo, y la facultad que tiene el administrado de ejercer su derecho de petición.

En este sentido, y si la petición planteada es alcanzable en el sentido de materializar el pedido del administrado, dicho pedido no puede ser entregado desde el espacio institucional, sino que el mismo debe ser presentado, tramitado y resuelto a través de un proceso judicial que debe ser planteado en el órgano jurisdiccional del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario que, en el caso ecuatoriano, son tribunales distritales, situación que desde el enfoque del ciudadano, comprende un trámite adicional a cumplir, que en este caso es el judicial. Esto será analizado en este proceso investigativo.

Falta de respuesta institucional y el ejercicio jurisdiccional.

Como se ha venido analizando, el silencio administrativo adquiere un sentido de tramitación favorable cuando el mismo es inherente al derecho del ciudadano que lo propone, es decir, es posible conferirlo a su favor por medio de la administración pública. En relación a esto, una vez que la entidad pública ha sobrepasado el límite de tiempo que concede el artículo 207 del COA para otorgar una respuesta, sin darla, se entiende que la entidad debe emitir el acto administrativo que indique esta situación. Recordando esta relación jurídica del administrado y la administración, el acto administrativo es la



declaración de la voluntad de la institución, destinada a generar actos jurídicos que establecen los derechos y obligaciones del administrado (Vallejo y Ruiz, 2023).

Esta parte es sumamente importante en el contexto del silencio administrativo, ya que como lo refiere el mencionado artículo 207 del COA: “El acto administrativo que resulte del silencio, será considerado como título de ejecución en la vía judicial”. Esta disposición conduce inexorablemente a la iniciativa que debe tener el usuario de este trámite administrativo, para trasladarlo al trámite judicial, rememorando que el Código Orgánico General del Procesos, refiere en su contenido que:

Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oír a las partes. Corresponde a la o al accionante demostrar que se ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición, mediante una declaración bajo juramento en la solicitud de ejecución de no haber sido notificado con resolución expresa dentro del término legal, además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción (Código Orgánico General de Procesos, 2015, art. 370A).

Lo que expresa que, en el entendimiento de esta institución jurídica, no es suficiente la incuria de la administración a la hora de no responder oportunamente al administrado con su petición, ya que lo que corresponde una vez transcurrido este tiempo, es que el mismo obtenga el acto administrativo para ejecutarlo -vía judicial- en el órgano judicial correspondiente. Este evento es una situación que en la práctica es ajena a muchas y variadas percepciones que se tiene del silencio administrativo, ya que la consecución y finalización comprende el auxilio judicial, y por ende un compromiso legal, presupuestario y de tiempo que debe ser asumido por quien recurrió inicialmente a petitionar a la administración pública.

Además de este razonamiento, se debe valorar desde la realidad procesal-judicial ecuatoriana, que los procesos judiciales que se sustancian en los Tribunales Contenciosos Administrativos y Tributarios, comprenden una profusa carga laboral y de diligencias como la audiencia, por lo que no se puede hablar de ninguna manera que la celeridad y eficiencia sea inmediata ante la proposición de esta demanda. Como ribete a este punto de vista, se cuenta con el criterio de Cedeño Loor (2023):

(...) se evidencia que existen diferencias y similitudes en la sustanciación de los procesos individualizados, no obstante, la semejanza nace de la aplicación del Principio de Uniformidad de los Procesos y no de una regla, por ello, esta ausencia de reglas sobre el proceso de ejecución por silencio administrativo permite una discrecionalidad en la sustanciación del procedimiento por parte de los Juzgador (pág. 80).



Entonces, la realidad administrativa que parte por el COA, establece a esta figura jurídica como un mecanismo favorable y beneficioso hacia los intereses del ciudadano, que ve en el tiempo y en el apoyo del derecho, la solución hacia sus peticiones administrativas, empero, la normativa legal no logra abordar desde su compendio cuáles son las circunstancias concretas que deben conocerse para plantear, en un primer momento, la solicitud al ente administrativo; y, ii) el acto de proposición de ejecución de silencio administrativo, conforme se ha indicado supra.

Asimismo, es necesario remitirnos a lo que desde la óptica institucional se aprecia, cuando en la práctica este mecanismo puede tener un punto de inflexión en el escenario de la burocracia, ya que las acciones tendientes a solucionar este proceso del derecho positivo, no se cumple a tiempo y esto genera no solo la incertidumbre de las y los usuarios en el vaivén dentro de una institución (Benitez Triviño et. al, 2025), sino que expone a que la administración pública, pueda verse expuesto a pasar por procesos judiciales que representan la desconfianza en el sector público y en sus políticas de servicio, contrario los principios constitucionales y del derecho administrativo.

DISCUSIÓN

Las ideas, conceptos, criterios y referencias que se han singularizado en este proceso, han dejado varias perspectivas del derecho administrativo que, en el ejercicio investigativo, son los hallazgos que han permitido esbozar los principales parámetros de acuerdo al tema de estudio. El derecho administrativo a partir del COA, representa un alcance de valiosa representación legislativa, esto desde el sentido del derecho positivo y el derecho público, que es el que sostiene a las instituciones públicas. La investigación de Jiménez (2025) explica acertadamente que: "(...) la emisión del COA con fecha 20 de junio de 2017, estableció un precedente de valioso aporte en el escenario institucional, debido a los presupuestos de los que se vale la norma para su función efectiva en variado y complejo escenario institucional" (pág. 4).

En relación a esto, el derecho administrativo adquiere un sentido social y de interés común, cuando por medio de instituciones jurídicas como el silencio administrativo, se abre un campo amplio de participación del conglomerado, a través de peticiones que sean legítimas y coherentes con el ordenamiento jurídico. Chavarría et. al (2022) enfatiza en explicar una definición de esta figura al decir: "El silencio administrativo se basa en un tipo determinado de aprobación o denegación implícita que surge de la ley, producto de la solicitud de un administrado, y que no demanda una contestación de manera expresa de la administración" (pág. 565).



Estas distinciones y condiciones han sido debidamente sustentadas *ut supra*, pero desde el derecho administrativo ¿cuál es la principal acepción e impresión que se debe tener de su contenido a partir de la explicación contenida en el COA? Las posturas pueden ser diversas en el argot jurídico, es decir, desde quienes están en el quehacer del derecho y todas sus manifestaciones, pero es el ciudadano común el que, en su interpretación, necesita una orientación del cómo y por qué el silencio administrativo existe legislativamente, y en qué medida puede esta figura jurídica ser positiva y conveniente a sus intereses.

Inicialmente, se explica que el origen de esta figura jurídica, tiene un antecedente en una normativa proscrita que era la Ley de Modernización del Estado que, explicada nuevamente por Flores (2025) rememora:

(...) en su momento la Ley de Modernización del Estado, permitió el conocer el motivo y fin del silencio administrativo, esta figura cobró un refuerzo conceptual que se dio con la anuencia del Código Orgánico Administrativo (...). La norma legal en comento, fue emitida en el año 2017, concretamente el 20 de junio, y la misma está orientada a regular y coordinar el ejercicio y dinámica de la función administrativa de todos aquellos organismos que conforman el sector público (pág. 1437).

Por lo que, desde la interpretación del contexto legislativo, el silencio administrativo no ha tenido una variación extrema o desmedida, ya que su espíritu se contiene en: i) derecho de petición, ii) temporalidad para entregar una respuesta, iii) definición de su positividad; y, iv) posterior acción judicial para su debida formalización y beneficio a los derechos de la o el peticionario.

Continuando, se debe mencionar que en cuanto los límites y condiciones del silencio administrativo, el hallazgo investigativo establece que técnica y normativamente no se puede concebir que toda petición que se formule a la administración pública, *per se*, es beneficiosa a los requerimientos de quien lo plantea, por lo que el silencio positivo es una condición estricta y rígida que debe ser respetada por quien recurre al ente institucional. De ahí que es plausible lo que expone el investigador Duy Santamaría (2021) en su amplia investigación de esta institución jurídica:

Es importante destacar que la regla del silencio (sic) administrativo positivo aplica en cuanto dispone el artículo 207 del COA, en cuanto “peticiones, solicitudes y reclamos”. El artículo 127 del COA manifiesta que el reclamo es un medio de impugnación contra hechos o actuaciones de la administración pública, que se deducen en actuaciones materiales con efectos directos o



indirectos en contra del administrado. Es tal caso, la naturaleza de la reclamación versa sobre hechos administrativos, por ejemplo, aumento de la planilla de la luz, u ocupación de un lugar por parte del municipio (pág. 48).

De lo dicho, no se puede asimilar que el silencio administrativo sea concebido como una herramienta inmediata a las intenciones del administrado, ya que previamente, debe existir la concepción del derecho, y enseguida establecer la coherencia de la petición y del alcance de su posterior tramitación en el aspecto judicial, siendo esta parte del proceso investigación, el que reviste de suma importancia para la debida comprensión de lo que es el derecho a accionar el silencio administrativo.

Un tercer elemento de gran connotación investigativa, se centra en el hecho de que si la entidad pública requerida, no ha manifestado o concedido su respuesta, el usuario debe obtener la declaración de este silencio por medio del acto administrativo respectivo, a fin de que sea esta especie la que posteriormente deba tramitarse por vía judicial, evento que en la práctica, establece una marcada complejidad que se representa en el tiempo e inversión que debe ser emprendida por el usuario o administrado. Esto se refuerza con el aporte investigativo de Solórzano et. al (2025) quienes exponen:

(...) poner al silencio administrativo título de ejecución pero que se ejecuta como una demanda y que además deba ser llevada ante el Contencioso Administrativo, tribunales que por tener demasiadas cargas procesales y al no delimitar cuales son los términos para ejecutarlos deja carta libre para interpretaciones y dilataciones (pág. 517).

De lo expuesto, se ha considerado al silencio administrativo como parte de este estudio, en el que se ha dilucidado las principales características que posee su contenido, valorando la perspectiva de su sentido, y cómo el mismo puede ser asimilado desde un escenario en que, el ciudadano, pueda recurrir a su uso, estableciendo los claros parámetros y condiciones, así como cuáles serías las verdaderas y reales características de su tramitación en sede administrativa y judicial, a fin de dilucidar la percepción real que existe en esta figura jurídica en el sentido institucional ecuatoriano.

CONCLUSIONES

El silencio administrativo, a partir de su evolución y origen en el COA, se constituye en una herramienta jurídica de garantía de aplicación de los derechos del ciudadano, así como de la instauración del derecho público, y de los principios de juridicidad y legalidad, presentes en el Estado social de derechos.



Este estudio ha abordado un conjunto de razonamientos y criterios que se han sustentado con el apoyo de las fuentes documentales del derecho, para establecer claramente la institución jurídica del silencio administrativo, sus límites y alcances, y cómo esta realidad supone un proceso complejo de instaurar a partir de la sola voluntad del ciudadano común, por lo que es necesario apreciar este trabajo desde la perspectiva del conglomerado.

Además, el derecho administrativo como parte del compendio legislativo del Ecuador, recibe un aporte investigativo desde este enfoque, ya que se ha analizado al silencio administrativo desde la relación jurídica de usuario y la posición de las instituciones públicas del Ecuador, por lo que es plausible la meta alcanzada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Asamblea Constituyente. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial No. 449*.
2. Asamblea Nacional. (2017, 20 de junio). Código Orgánico Administrativo. *Registro Oficial No. 31*.
3. Asamblea Nacional del Ecuador. (2015, 22 de mayo). Código Orgánico General de Procesos. *Registro Oficial No. 506*.
4. Benítez-Triviño, A. S., Montero-Villena, G. M., Marcillo-Balseca, J. C., & Liza-Acuña, R. M. (2025). Silencio Administrativo Positivo en Ecuador: Aplicación y Efectos en la Simplificación de Trámites: Estudio sobre la implementación del silencio administrativo como mecanismo de eficiencia procesal. *ASCE*, 4(3), 1299–1317.
5. Cedeño Moreira, M. D. (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
6. Cedeño Loor, R. (2023). El silencio administrativo positivo y su procedimiento de ejecución en Ecuador. *FIPCAEC* (Edición 38) Vol. 8, No 2 Abril-Junio 2023, pp. 66-85. <https://doi.org/10.23857/fipcaec.v8i2>
7. 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), e402. <https://doi.org/10.55204/trc.v4i2.e402>
8. Coloma, F. (2022). EL MÉTODO EXEGÉTICO EN EL DERECHO PROCESAL PENAL DEL ECUADOR Y SU ALCANCE FRENTE AL SISTEMA DE JUSTICIA. Universidad Metropolitana del Ecuador. [Tesis previo al título de abogado]. <https://sl1nk.com/zonqc5e>
9. Corte Constitucional del Ecuador. (2023, 01 de febrero). Sentencia No. 944-18-EP. Juez Ponente Jhoel Escudero Soliz-Voto Salvado Richard Ortiz Ortiz.
10. Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 04 de agosto). Sentencia No. 2393-16-EP/21. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.
11. Corte Suprema de Justicia. Caso Agip vs Petrocomercial. O 287 de 3 1-111- año 1998. Sala de lo Contencioso Administrativo.



12. Cueva, Guido. 2019. “La Sociedad Civil En El Ecuador Como Agente Del Desarrollo: Aportes Y desafíos Actuales”. *Estudios De La Gestión: Revista Internacional De Administración*, no. 4 (April): 35-56. <https://doi.org/10.32719/25506641.2018.4.2>.
13. Chavarría-Mendoza, C.; Morales-Loor, J.; Cañarte-Mantuano, L.; y, Chávez-Castillo, E. (2022). El código orgánico administrativo ecuatoriano en la regulación del silencio administrativo. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas* Año VII. Vol. VII. N° 1. Edición Especial. 2022. Hecho el depósito de Ley: FA2016000064. ISSN: 2542-3371
14. Duy Santamaría, M. (2021). EL DERECHO DE PETICIÓN Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO. UNA MIRADA DESDE EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO COMPARADO. Reflexiones de Derecho Administrativo y Electoral: Silencio Administrativo, Repetición, Asignación de Escaños Plurinominales y Derecho al Sufragio. *Editorial Universidad Ecotec*.
15. Flores Ovaco, R. V. (2024). Análisis jurídico del silencio administrativo en la aplicación del principio de celeridad en los procedimientos administrativos. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (5), 1433–1445. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2696>
16. Jara Rubio, S. C., Yugcha Quinatoa, A. M., Vásquez Chicaiza, F. P., García Flores, A. L., & Galarza Castro, C. X. (2024). Silencio administrativo en el recurso de revisión y el derecho de petición en Ecuador. *Revista Lex*, 7(25), 512–526. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v7i25.197>
17. Jiménez-Merino, A. F., & Aranda-Peñarreta, F. N. (2025). La revisión de oficio y la declaración de lesividad en el Código Orgánico Administrativo: mecanismos ineficaces o desconocidos en el GAD Municipal de Espíndola. *MQRInvestigar*, 9(3), e857. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.9.3.2025.e857>
18. Moreta, A. (2020). El Silencio Administrativo en el COA. *Ediciones Legalité*. <https://escuelalegalite.com/wp-content/uploads/2024/10/El-Silencio-Administrativo-en-el-COA-1.pdf>
19. Nuñez, A. (2014). Dogmática Jurídica. Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad* N° 6, marzo –agosto 2014, pp. 245-260 ISSN 2253-6655
20. Reyes, A. (2018). El silencio administrativo en el nuevo Código Orgánico Administrativo. <https://alvaroreyesjuridico.com/blog/el-silencio-administrativo-en-el-nuevo-codigo-organico-administrativo/>
21. Sánchez Bayón, A. (2017). DERECHO PÚBLICO GENERAL: INSTITUCIONES PÚBLICAS Y ACTORES SOCIALES. *Derecho y cambio social*. <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/2226/1626>
22. Santander, J., Martínez J., González, J., y, Davila, M. (2025). Interacción entre la administración pública y la garantía de los derechos ciudadanos. *Revista Dilemas Contemporáneos*. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v12i2.4554>
23. Solórzano Moreira, A. J., Campaña Muñoz, L. C., & Bosquez Remache, J. D. (2025). Silencio administrativo positivo como acto tácito ejecutable: Implicaciones procesales. *Pro Sciences: Revista De Producción, Ciencias E Investigación*, 9(58), 510–521. <https://journalprosciences.com/index.php/ps>
24. **Tamayo y Tamayo, M.** (2008). *El proceso de la investigación científica*. México DF: Limusa.



25. Vallejo, E., y Ruiz, J. (2023). La ejecución del silencio administrativo frente a los principios de calidad, eficacia y eficiencia. *Pol. Con.* (Edición núm. 85) Vol. 8, No 9, Septiembre 2023, pp. 930-946, ISSN: 2550 - 682X DOI: 10.23857/pc.v8i9.6062

Síntesis curricular de los autores

Kruspkaya Beatriz Ortega-Serrano kruspkaya.ortega@unl.edu.ec, <https://orcid.org/0009-0000-0815-5865> Máster en Derecho, mención Derecho Penal y Criminología. Maestrante de la Maestría en Derecho, con mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación

Ángel Medardo Hoyos-Escaleras, angel.hoyos@unl.edu.ec, <https://orcid.org/0000-0002-3465-2504>. Magister en Derecho Civil y Procesal Civil. Docente de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja-Ecuador.

Institución de los autores

¹ Universidad Nacional de Loja. Ecuador.

² Universidad Nacional de Loja. Ecuador.

Conflicto de intereses

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses en relación con el artículo presentado.

Como citar este artículo:

Ortega-Serrano, K. B. & Hoyos-Escaleras, A. M. (2026). El silencio administrativo en el Ecuador: entre la percepción ciudadana y sus límites jurídicos. *Revista Ciencias Holguín*, 32 (3), 26–40.

Envío a revista: 27 de mayo de 20206

Aprobado para publicar: 3 de julio de 2026

