



El silencio administrativo como mecanismo de garantía de derechos en los procedimientos administrativos

Administrative silence as a mechanism to guarantee rights in administrative procedures

O silêncio administrativo como mecanismo de garantia de direitos em procedimentos administrativos

Hector Arcelio Mosquera Pazmiño ^I

hector.mosquerap@ug.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-7090-1056>

Juan Ángel Jimenez Guartan ^{II}

juan.jimenezgu@ug.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0007-8214-2633>

Correspondencia: hector.mosquerap@ug.edu.ec

Ciencias Sociales y Políticas

Artículo de Investigación

* **Recibido:** 26 de abril de 2025 * **Aceptado:** 24 de mayo de 2025 * **Publicado:** 30 de junio de 2025

I. Abogado, Magister, Docente de la Universidad de Guayaquil UG, Ecuador.

II. Abogado, Magister, Docente de la Universidad de Guayaquil UG, Ecuador.

Resumen

El presente artículo analiza el silencio administrativo como un instrumento fundamental para garantizar los derechos de los ciudadanos frente a la inactividad de la administración pública. En muchos sistemas jurídicos, el silencio administrativo ha sido positivizado como una figura que permite al administrado obtener una respuesta implícita cuando la autoridad no responde dentro de los plazos legales. Esta institución cobra especial relevancia en contextos donde prevalece la ineficiencia estatal o la sobrecarga institucional. El estudio se centra en el contexto ecuatoriano, examinando los fundamentos jurídicos, doctrinales y jurisprudenciales que sustentan esta figura, así como su aplicación en casos concretos. Se aplicó una metodología descriptiva, bibliográfica y fenomenológica jurídica. Se concluye que el silencio administrativo positivo es una herramienta clave para promover la seguridad jurídica y la tutela efectiva, aunque requiere reformas normativas y mejores prácticas para evitar su uso arbitrario o regresivo.

Palabras Clave: silencio administrativo; garantía de derechos; procedimientos administrativos; tutela efectiva; seguridad jurídica; inactividad estatal; Ecuador.

Abstract

This article analyzes administrative silence as a fundamental instrument for guaranteeing citizens' rights in the face of administrative inaction. In many legal systems, administrative silence has been positivized as a measure that allows the citizen to obtain an implicit response when the authority fails to respond within legal deadlines. This institution takes on particular relevance in contexts where state inefficiency or institutional overload prevail. The study focuses on the Ecuadorian context, examining the legal, doctrinal, and jurisprudential foundations that support this measure, as well as its application in specific cases. A descriptive, bibliographic, and legal phenomenological methodology was applied. It is concluded that positive administrative silence is a key tool for promoting legal certainty and effective protection, although it requires regulatory reforms and best practices to avoid its arbitrary or regressive use.

Keywords: Administrative silence; guarantee of rights; administrative procedures; effective protection; legal security; state inaction; Ecuador.

Resumo

Este artigo analisa o silêncio administrativo como instrumento fundamental para garantir os direitos dos cidadãos face à inação administrativa. Em muitos ordenamentos jurídicos, o silêncio administrativo tem sido positivado como uma medida que permite ao cidadão obter uma resposta implícita quando a autoridade não responde dentro dos prazos legais. Esta instituição assume particular relevância em contextos onde prevalece a ineficiência estatal ou a sobrecarga institucional. O estudo centra-se no contexto equatoriano, examinando os fundamentos jurídicos, doutrinários e jurisprudenciais que sustentam esta medida, bem como a sua aplicação em casos específicos. Foi aplicada uma metodologia descritiva, bibliográfica e fenomenológica jurídica. Daqui se conclui que o silêncio administrativo positivo é uma ferramenta fundamental para promover a segurança jurídica e a proteção efetiva, embora exija reformas regulatórias e melhores práticas para evitar a sua utilização arbitrária ou regressiva.

Palavras-chave: Silêncio administrativo; garantia de direitos; procedimentos administrativos; proteção eficaz; segurança jurídica; inação estatal; Equador.

Introducción

El silencio administrativo se configura como una institución jurídico-administrativa cuya finalidad es garantizar la tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos frente a la inacción de la administración pública. En sociedades donde la burocracia es densa y los procedimientos administrativos tienden a dilatarse, esta figura se vuelve crucial para asegurar el principio de eficiencia administrativa y el derecho de petición (Dueñas, 2018, p. 45).

En el contexto ecuatoriano, el artículo 76 de la Constitución de la República reconoce el debido proceso como garantía de los derechos, incluyendo los procedimientos administrativos. Cuando el Estado no actúa conforme a los plazos legales, se afecta directamente este derecho, generando un vacío que el silencio administrativo busca llenar (Constitución del Ecuador, 2008, art. 76).

Este mecanismo permite interpretar la falta de respuesta administrativa como una aceptación tácita de la petición presentada por el ciudadano. En su forma positiva, implica una resolución favorable al administrado; en su forma negativa, implica un rechazo. Sin embargo, es el silencio positivo el que más se vincula con la protección de derechos fundamentales (Latorre, 2020, p. 92).

El silencio administrativo no solo actúa como medida de presión para que la administración actúe oportunamente, sino también como garantía de seguridad jurídica. Al fijar consecuencias jurídicas

claras a la inactividad, se evita que la discrecionalidad se transforme en arbitrariedad (Morales, 2021, p. 101).

Doctrinalmente, se ha destacado que este mecanismo contribuye a reforzar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, al otorgarles certidumbre sobre los efectos de sus solicitudes frente al silencio estatal (Ponce, 2017, p. 56). Este principio está directamente relacionado con los postulados de buena administración reconocidos en el derecho comparado.

A nivel internacional, diversos ordenamientos han desarrollado marcos normativos que regulan esta figura, como España (Ley 39/2015) o México (Ley Federal del Procedimiento Administrativo), reconociendo su importancia para el equilibrio entre administración y ciudadanía (López, 2019, p. 88).

En Ecuador, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Código Orgánico Administrativo (COA) desarrollan esta figura, aunque su aplicación práctica presenta limitaciones importantes, tanto en conocimiento ciudadano como en operatividad institucional (COA, 2017, arts. 207–209).

Las fallas en la implementación del silencio administrativo reflejan un déficit estructural que limita su eficacia como mecanismo de garantía. Existen inconsistencias en la interpretación judicial, escasa capacitación de servidores públicos y una débil cultura de cumplimiento (Salazar, 2020, p. 74).

Además, en muchos casos no se generan las condiciones procedimentales para que el administrado pueda efectivamente ejercer su derecho a una respuesta oportuna. La ausencia de notificaciones, registros y canales formales de atención perpetúa la incertidumbre jurídica (Vásquez, 2021, p. 115). Por ello, es necesario no solo reconocer esta figura en el plano normativo, sino analizar sus alcances y limitaciones desde una perspectiva práctica, doctrinal y jurisprudencial. Esto permite proponer mecanismos correctivos y fortalecer el Estado de Derecho.

El presente trabajo propone una reflexión crítica sobre el silencio administrativo como mecanismo de garantía de derechos en los procedimientos administrativos en Ecuador, tomando como referencia el derecho comparado y la normativa vigente.

Se busca responder a la pregunta: ¿Hasta qué punto el silencio administrativo, tal como está regulado y aplicado en Ecuador, constituye una garantía real de derechos o una figura meramente formal?

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La inactividad de la administración pública frente a las solicitudes de los ciudadanos constituye una vulneración al derecho al debido proceso y a la tutela efectiva. A pesar de que el ordenamiento jurídico ecuatoriano contempla el silencio administrativo como una respuesta legal ante dicha inactividad, en la práctica, su aplicación presenta múltiples obstáculos que impiden su efectividad.

OBJETIVO GENERAL

Analizar el silencio administrativo como mecanismo de garantía de derechos en el procedimiento administrativo ecuatoriano, desde una perspectiva doctrinal, normativa y jurisprudencial.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Examinar el marco jurídico ecuatoriano que regula el silencio administrativo.
2. Estudiar el tratamiento doctrinal y jurisprudencial del silencio administrativo.
3. Identificar los principales obstáculos para su aplicación efectiva en el contexto ecuatoriano.

POSIBLE SOLUCIÓN

Fortalecer la capacitación de funcionarios públicos, establecer mecanismos claros de cómputo de plazos y reforzar el control judicial sobre la administración para garantizar que el silencio administrativo cumpla con su función de garantía y no se transforme en una trampa para el administrado.

JUSTIFICACIÓN

El análisis del silencio administrativo resulta pertinente para evidenciar los límites y potencialidades del ordenamiento jurídico ecuatoriano en la protección de derechos. Dada la tendencia a la inactividad administrativa, se requiere un estudio profundo que permita proponer soluciones jurídicas viables para asegurar una administración más eficiente, transparente y garantista.

ESTADO DEL ARTE

Diversos estudios doctrinales y jurisprudenciales han abordado el silencio administrativo como una herramienta que, bien aplicada, permite suplir la omisión de la administración sin afectar los derechos del administrado. Según Aguilar (2019, p. 60), el silencio administrativo positivo nace como una forma de equilibrio frente al poder asimétrico de la administración pública. A medida que se ha fortalecido el Estado constitucional de derechos y justicia, esta figura ha sido revalorizada como una garantía para evitar la denegación tácita de derechos.

En América Latina, países como Perú, Colombia y México han implementado reformas legislativas que refuerzan el rol garantista del silencio administrativo. En Colombia, por ejemplo, el Consejo de Estado ha interpretado el silencio como una herramienta para evitar el desgaste judicial, promoviendo la seguridad jurídica (González, 2017, p. 108). Por su parte, en España, la Ley 39/2015 ha consolidado un régimen claro para el cómputo de plazos, estableciendo expresamente las consecuencias del silencio en función del tipo de solicitud (Martínez, 2020, p. 137).

En Ecuador, la academia ha analizado críticamente las debilidades normativas del Código Orgánico Administrativo (COA), particularmente en lo que respecta al cómputo de términos y la ausencia de consecuencias claras cuando se incumplen dichos plazos. Investigadores como Jaramillo (2021, p. 84) sostienen que el COA ha sido tímido en otorgar fuerza jurídica efectiva al silencio positivo, lo que genera incertidumbre para el ciudadano.

MARCO TEÓRICO

El marco teórico se fundamenta en tres principios: el principio de tutela efectiva, el principio de seguridad jurídica y el derecho a una buena administración.

El principio de tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 de la Constitución del Ecuador, garantiza que toda persona tenga acceso a una resolución motivada dentro de un plazo razonable. El silencio administrativo se inserta aquí como mecanismo correctivo cuando este derecho es lesionado por la inacción estatal (Constitución del Ecuador, 2008, art. 75).

El principio de seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la misma norma, exige claridad, predictibilidad y estabilidad de las actuaciones estatales. El silencio positivo refuerza este principio al otorgar efectos legales definidos a la omisión administrativa (Romero, 2020, p. 122).

El derecho a la buena administración, inspirado en el derecho comunitario europeo, implica el deber de resolver los procedimientos en plazos razonables, con imparcialidad, y respetando el derecho del ciudadano a conocer el estado de sus actuaciones (Trillo, 2018, p. 97).

Desde una visión doctrinal, autores como García de Enterría (2007, p. 210) y Rivero (2016, p. 73) sostienen que el silencio administrativo debe interpretarse como una medida excepcional, pero necesaria para hacer valer los derechos cuando el aparato estatal se muestra omiso.

ESTUDIOS DE CASO Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En Colombia, el fallo del Consejo de Estado No. 25000-23-36-000-2001-02236-01 estableció que el silencio administrativo positivo aplica cuando la administración omite responder una solicitud

debidamente presentada dentro del término legal, lo cual obliga al juez a declarar la existencia de un acto presunto favorable.

En España, la Sentencia del Tribunal Supremo 5125/2016 reconoció el derecho del administrado a que el silencio positivo opere de pleno derecho y produzca efectos jurídicos ejecutables, sin requerir nueva actuación de la administración.

En México, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) regula el silencio positivo como una presunción legal de aceptación, salvo cuando la naturaleza del acto implique el uso del interés público.

NORMATIVA ECUATORIANA SOBRE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

- Constitución del Ecuador: Artículos 75, 76 y 82 establecen las bases para la tutela efectiva, debido proceso y seguridad jurídica.
- Código Orgánico Administrativo (COA): En sus artículos 207 al 209 regula el silencio administrativo, distinguiendo entre silencio positivo (cuando se trata de derechos subjetivos) y silencio negativo (cuando el ordenamiento lo exige expresamente).
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: Establece mecanismos de protección cuando el Estado, mediante la omisión, vulnera derechos constitucionales.

METODOLOGÍA

El trabajo aplica este marco metodológico de manera integrada para ofrecer un análisis completo del impacto del silencio administrativo en el Ecuador.

Método Descriptivo: Se empleó para caracterizar el régimen jurídico del silencio administrativo, describiendo su evolución, normativas vigentes y funcionamiento en la práctica.

Método Bibliográfico: Se utilizó para recopilar y sistematizar la doctrina nacional e internacional relevante sobre el tema, así como para identificar los enfoques teóricos predominantes en el tratamiento de la figura.

Método Fenomenológico Jurídico: Se aplicó para interpretar cómo se experimenta el silencio administrativo por los ciudadanos desde la perspectiva del derecho vivido, analizando sentencias, casos reales y testimonios doctrinales.

DISCUSIÓN Y RESULTADOS

Definición:

El silencio administrativo es la ausencia de una respuesta expresa de la administración dentro de

los plazos legales, generando consecuencias jurídicas definidas, usualmente favorables al administrado en su forma positiva (COA, art. 207).

Ejemplos de Implementación y Resultados:

En Ecuador, la mayoría de procedimientos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) no cumplen los plazos legales, y en muchos casos el ciudadano no puede hacer valer el silencio como acto presunto por falta de regulación procesal clara (Salazar, 2020, p. 69).

Cuestiones Éticas: La omisión estatal puede interpretarse como una forma de violencia administrativa pasiva, especialmente cuando afecta derechos de poblaciones vulnerables. El silencio también puede ser usado estratégicamente para evitar responsabilidades, lo que plantea dilemas éticos graves.

Tabla 1. Acciones de protección interpuestas por omisión administrativa en Ecuador (2020–2024)

Año	Número de acciones	Porcentaje de incremento anual
2020	248	—
2021	305	23%
2022	341	12%
2023	409	20%
2024	452	10%

Nota: Información oficial del Consejo de la Judicatura.

Fuente: www.funcionjudicial.gob.ec

Explicación: El aumento sostenido de acciones de protección por inacción administrativa refleja la creciente judicialización de los silencios estatales y la necesidad urgente de una reforma estructural para prevenir litigios innecesarios.

CONCLUSIONES

El silencio administrativo, tal como se encuentra regulado en Ecuador, representa una figura ambigua en su aplicación, con un potencial garantista aún no aprovechado plenamente. Si bien su reconocimiento legal constituye un avance, su eficacia real depende de una cultura institucional orientada a la eficiencia, del control jurisdiccional riguroso y del empoderamiento ciudadano.

En definitiva, el silencio administrativo constituye una figura que, aunque bien concebida en la teoría jurídica, enfrenta severas dificultades en su implementación práctica dentro del sistema

ecuatoriano. La falta de conocimiento por parte de los ciudadanos, la escasa capacitación de los servidores públicos y la ambigüedad normativa han limitado su impacto real como garantía de derechos. Estas deficiencias revelan una distancia considerable entre el diseño legal del procedimiento administrativo y su vivencia concreta por parte de los usuarios del sistema.

Por tanto, fortalecer el silencio administrativo como herramienta efectiva de tutela de derechos requiere no solo ajustes normativos, sino también una transformación cultural institucional. Es indispensable consolidar un modelo de administración transparente, accesible y eficiente, en el que el respeto a los plazos procesales y el deber de respuesta de la administración no sean opcionales, sino componentes esenciales del Estado constitucional de derechos y justicia.

RECOMENDACIONES

1. Reformar el COA para clarificar los efectos jurídicos del silencio positivo y establecer mecanismos automáticos de notificación.
2. Capacitar al personal público sobre los plazos legales y consecuencias del incumplimiento.
3. Promover campañas ciudadanas para informar sobre el uso del silencio administrativo como herramienta de defensa de derechos.

Fortalecer el rol de la Defensoría del Pueblo en casos de omisión administrativa

Referencias

- Aguilar, M. (2019). *Derecho Administrativo General*. Bogotá: Ediciones Jurídicas.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449.
- COA. Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial Suplemento No. 31.
- García de Enterría, E. (2007). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- González, D. (2017). La aplicación del silencio administrativo en Colombia. *Revista Derecho & Sociedad*, 48, 107–112.
- Jaramillo, F. (2021). El silencio administrativo en el Ecuador: Entre la norma y la práctica. *Revista Jurídica Andina*, 23(2), 82–89.
- Latorre, A. (2020). Eficacia del silencio administrativo positivo en el Derecho Público. *Anuario de Derecho Público*, 15, 90–105.
- López, C. (2019). Análisis del procedimiento administrativo común en México. *Revista de Derecho Comparado*, 6(3), 85–92.
- Martínez, P. (2020). La regulación del silencio administrativo en España. *Revista de Derecho Público*, 28(1), 135–140.
- Morales, R. (2021). Garantías en el procedimiento administrativo ecuatoriano. *Revista Constitucionalista del Ecuador*, 17, 100–110.
- Ponce, J. (2017). El silencio administrativo y el derecho a una buena administración. *Estudios de Derecho Público*, 44(2), 54–61.
- Rivero, J. (2016). *Derecho Administrativo Contemporáneo*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Romero, C. (2020). Seguridad jurídica y administración pública. *Revista Iberoamericana de Derecho*, 36, 120–125.
- Salazar, E. (2020). La inactividad estatal en el procedimiento administrativo. *Revista Ecuatoriana de Derecho Público*, 29, 68–76.
- Trillo, A. (2018). *La buena administración en el derecho europeo*. Barcelona: Atelier.
- Vásquez, M. (2021). Barreras prácticas al silencio administrativo en Ecuador. *Anuario de Derecho y Sociedad*, 19, 110–119.