



Efectos jurídicos del silencio administrativo: ¿Autorización tácita o ilegalidad por omisión?

Legal effects of administrative silence: Tacit authorization or illegality by omission?

Efeitos jurídicos do silêncio administrativo: autorização tácita ou ilegalidade por omissão?

José Antonio Ruiz-Bautista ^I

joseruiz@uti.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-7115-4387>

Mario Bolívar Guerrero-Troya ^{II}

mguerrero27@indoamerica.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0009-0215-9887>

Correspondencia: joseruiz@uti.edu.ec

Ciencias Sociales y Políticas

Artículo de Investigación

* **Recibido:** 01 de julio de 2025 * **Aceptado:** 15 de agosto de 2025 * **Publicado:** 09 de septiembre de 2025

- I. Abogado, Docente Investigador de la Carrea de Derecho de la Universidad Indoamérica, Magíster en Derecho, Mención Derecho Administrativo, Magíster en Derecho Procesal Administrativo y Litigación, Ambato, Ecuador.
- II. Estudiante de la Carrea de Derecho de la Universidad Indoamérica, Ambato, Ecuador.

Resumen

El silencio administrativo es un principio jurídico que causa efectos legales por la falta de respuesta de una autoridad pública dentro de un término determinado. El problema gira en torno al silencio administrativo y su ejecución, pues las nuevas corrientes determinan la ausencia de necesidad de ejecución cuando no se requiere de actuaciones materiales de la administración pública, lo que podría ocasionar que esta institución sea entendida como autorización tácita afectando así la seguridad jurídica y la actividad de la administración pública. El objetivo de este estudio es analizar si el silencio administrativo constituye una autorización tácita válida, una forma de ilegalidad por omisión y si en todos los casos requiere de un procedimiento de ejecución ante los Tribunales Contenciosos Administrativos. A través de una metodología de carácter analítico con un enfoque dogmático y crítico que se examina el marco normativo vigente, identificando vacíos y debilidades legales. Como resultado tenemos que la ejecución del silencio administrativo es una actuación necesaria para la ejecución del requerimiento. Se concluye que el silencio administrativo no tiene un efecto uniforme, puede generar efectos positivos cuando la ley lo establece expresamente, o constituir una omisión ilegítima cuando no existe respaldo normativo, afectando principios como el debido proceso y la seguridad jurídica.

Palabras clave: Silencio administrativo; Efectos Jurídicos; Autorización Tácita; Omisión Administrativa; Derecho Administrativo.

Abstract

Administrative silence is a legal principle that triggers legal consequences due to the lack of a response from a public authority within a specified period. The problem revolves around administrative silence and its enforcement, as new trends determine that there is no need for enforcement when no material action is required from the public administration. This could lead to this institution being interpreted as tacit authorization, thus affecting legal certainty and the activity of the public administration. The objective of this study is to analyze whether administrative silence constitutes a valid tacit authorization, a form of illegality by omission, and whether it always requires enforcement proceedings before the Administrative Litigation Courts. Through an analytical methodology with a dogmatic and critical approach, the current regulatory framework is examined, identifying legal gaps and weaknesses. As a result, we find that the enforcement of administrative silence is a necessary action for the execution of the request. It is concluded that

administrative silence does not have a uniform effect; it can generate positive effects when the law expressly establishes it, or constitute an illegitimate omission when there is no regulatory support, affecting principles such as due process and legal certainty.

Keywords: Administrative silence; Legal effects; Tacit authorization; Administrative omission; Administrative law.

Resumo

O silêncio administrativo é um princípio jurídico que gera consequências jurídicas pela ausência de pronúncia da autoridade pública num prazo determinado. O problema gira em torno do silêncio administrativo e da sua execução, dado que as novas tendências determinam a inexistência de execução quando não há necessidade de um acto material por parte da administração pública. Isto pode levar à interpretação deste instituto como uma autorização tácita, afetando a segurança jurídica e a atividade da administração pública. O objetivo deste estudo é analisar se o silêncio administrativo constitui uma autorização tácita válida, uma forma de ilicitude por omissão, e se exige sempre a execução perante os Tribunais Administrativos Contenciosos. Através de uma metodologia analítica com uma abordagem dogmática e crítica, examina-se o quadro normativo vigente, identificando-se lacunas e fragilidades jurídicas. Em consequência, constata-se que a execução do silêncio administrativo é um ato necessário à execução do pedido. Daqui se conclui que o silêncio administrativo não tem efeito uniforme; pode gerar efeitos positivos quando a lei expressamente o estabelece, ou constituir omissão ilegítima quando não existe suporte normativo, afetando princípios como o devido processo legal e a segurança jurídica.

Palavras-chave: Silêncio administrativo; Efeitos jurídicos; Autorização tácita; Omissão administrativa; Direito administrativo.

Introducción

El silencio administrativo es una sanción que ocurre cuando la administración pública no emite una respuesta dentro del plazo establecido generando consecuencias legales específicas. Para Clavijo Cruz & Ruiz Bautista (2023) “el silencio administrativo es un mecanismo que protege a los administrados de infracciones por parte de la administración pública. Se produce cuando la administración no da respuesta a una reclamación o petición presentada por parte de los

ciudadanos” (p.271). Esta herramienta jurídica puede adoptar dos formas: positiva, cuando se entiende que la falta de contestación implica una aprobación tácita de la solicitud; y negativa, cuando se presume el rechazo; sin embargo, es importante precisar que cada legislación establece el efecto jurídico del silencio administrativo en su ordenamiento jurídico, cabe precisar que en el caso de Ecuador tenemos un silencio administrativo positivo. La finalidad del silencio administrativo es garantizar la celeridad, eficiencia y seguridad jurídica en los trámites administrativos, frente a la pasividad del Estado. No obstante, su aplicación ha generado controversias respecto a su naturaleza jurídica, sus efectos y el procedimiento necesario para su ejecución. En algunos ordenamientos jurídicos, el silencio positivo otorga derechos subjetivos plenos, mientras que en otros requiere aún de intervención judicial para su efectividad. Estas diferencias han provocado debates entre juristas sobre si el silencio constituye un acto administrativo válido o simplemente una figura legal simbólica para proteger a los ciudadanos, así también ha generado discrepancias con relación a su ejecución; a ello se suma la preocupación de que la figura pueda ser utilizada para eludir responsabilidades administrativas o legitimar actos sin sustento legal.

El análisis del silencio administrativo exige considerar principios fundamentales del derecho público como la legalidad, la tutela efectiva, la motivación de los actos y la responsabilidad del Estado. El problema se agrava cuando no se requiere actuación material de la administración, lo que podría interpretarse como una aprobación automática, afectando la seguridad jurídica. Por tanto, este tema continúa siendo objeto de análisis doctrinal y jurisprudencial en diversos sistemas jurídicos contemporáneos.

En Ecuador, el silencio administrativo está normado por el Código Orgánico Administrativo, estableciendo reglas claras para su aplicación, distinguiendo entre silencio positivo y negativo según la naturaleza del derecho en juego. Sin embargo, las autoridades públicas han omitido responder dentro de los términos previstos, lo que ha llevado a los ciudadanos a interpretar esta falta de actuación como una autorización tácita. Por otro lado, los Tribunales Contencioso Administrativo han conocido múltiples causas donde se ha discutido si el silencio produce efectos inmediatos o si requiere que una sentencia lo reconozca y lo ejecute, rechazando la idea de que el silencio administrativo implique automáticamente una autorización plena, sobre todo cuando no existe una norma expresa que así lo disponga. Esta postura ha provocado inseguridad jurídica, al no existir un criterio unificado sobre la necesidad de ejecución judicial del silencio administrativo.

Además, se ha producido una confusión práctica sobre cuándo es necesario acudir a los tribunales para que el acto administrativo se materialice. La administración pública ecuatoriana ha incurrido en omisiones reiteradas, muchas veces sin sanción, lo que ha debilitado los principios de celeridad y responsabilidad. La falta de un tratamiento uniforme ha generado incertidumbre en los administrados respecto a los efectos reales del silencio. Esta situación pone en evidencia una desconexión entre lo que establece la teoría jurídica y lo que realmente ocurre en la práctica, lo cual resulta importante analizar para proponer soluciones coherentes con los principios del Estado de derecho.

Entonces, el estudio del silencio administrativo permite visibilizar la necesidad de proteger los derechos ciudadanos frente a la inacción estatal y el deber de la administración de motivar sus decisiones. Contribuye al fortalecimiento del principio de legalidad, al exigir que las decisiones de la administración tengan respaldo normativo; y, permite en el caso del Ecuador, constituirse en una vía efectiva para reclamar derechos, aunque su eficacia ha sido limitada por la falta de uniformidad en su interpretación y ejecución.

La legislación ecuatoriana ha abordado el silencio administrativo desde una perspectiva legal y procedimental, pero ha omitido analizar en profundidad sus efectos jurídicos diferenciados y su necesidad de ejecución. Se ha debatido si el silencio produce efectos jurídicos inmediatos o si requiere pronunciamiento judicial, pero no se ha esclarecido con suficiencia cuándo se activa cada supuesto. Esta falta de claridad ha dificultado la aplicación uniforme del derecho. Además, no se ha desarrollado un análisis crítico que determine si la ausencia de ejecución vulnera el principio de legalidad o si permite una autorización tácita sin sustento expreso en la norma.

El silencio administrativo ha generado inseguridad jurídica porque ha sido interpretado como una autorización tácita incluso sin un respaldo legal específico. Esta interpretación permite que las autoridades evadan su obligación de motivar los actos administrativos, lo que afecta negativamente el principio de legalidad y la transparencia en la función pública.

Este estudio ha tenido como propósito analizar si el silencio administrativo constituye una autorización tácita válida, una omisión ilegítima o requiere ejecución judicial obligatoria.

Por todo esto el objetivo de este estudio es analizar si el silencio administrativo constituye una autorización tácita válida, una forma de ilegalidad por omisión y si en todos los casos requiere de un procedimiento de ejecución ante los Tribunales Contenciosos Administrativos.

Metodología

La investigación partió de una metodología de carácter analítico con un enfoque dogmático y crítico, mediante el cual se examinó el ordenamiento jurídico vigente respecto al silencio administrativo, analizando normas, principios y doctrinas, pero también cuestionando críticamente la eficacia normativa y los efectos jurídicos derivados de la inactividad estatal. El enfoque metodológico adoptado fue de carácter analítico, ya que la naturaleza del problema jurídico planteado exigió una comprensión profunda de las normas jurídicas, su aplicación, así como de los discursos doctrinarios y jurisprudenciales que las sustentaban.

Para el análisis se utilizaron principalmente dos técnicas. La primera fue la interpretación jurídica, que permitió entender qué significaban realmente las normas relacionadas con el silencio administrativo, tomando en cuenta los principios de la Constitución y los objetivos del Derecho Administrativo. La segunda fue el análisis crítico del lenguaje legal, que permitió examinar cómo se empleaban las palabras en las leyes y sentencias, con el fin de detectar posibles contradicciones o vacíos.

Desarrollo

1.1. Administración pública

La administración pública lleva a cabo las políticas diseñadas por el gobierno, así como de gestionar de forma eficiente los programas y servicios destinados a la población. Su función es clave para asegurar el buen funcionamiento del Estado y el cumplimiento de las necesidades colectivas. Uno de los principales roles de la administración pública es la ejecución de políticas públicas. Esto implica poner en práctica las decisiones tomadas por los entes legislativos o ejecutivos, convirtiéndolas en planes, programas y acciones concretas que beneficien a la ciudadanía (Amaya Valarezo & Chávez Acosta, 2025).

Otro aspecto fundamental es la prestación de servicios fundamentales, tales como: educación, salud, seguridad ciudadana y otros servicios básicos. Los profesionales de este campo trabajan para garantizar que estos servicios lleguen de manera equitativa, eficiente y oportuna a todos los sectores de la sociedad. La gestión de recursos también es una tarea central en la administración pública. Esto abarca la administración adecuada de los recursos financieros, humanos y materiales del Estado, buscando siempre el uso responsable y estratégico de los mismos para alcanzar los objetivos institucionales.

Para Ruiz Bautista, & Quiña López (2025) La Administración pública se establece por conjuntos de órganos e instituciones que se encuentra organizadas jerárquicamente, mismos que ejercen la función Administrativa y sus funciones se basan en la satisfacción de las necesidades colectivas y asuntos de interés público. (p. 25)

La transparencia y la responsabilidad en la gestión son principios esenciales, es un deber de la administración pública asegurar que las actuaciones y decisiones de sus funcionarios puedan ser fiscalizadas, de forma que se promueva la confianza ciudadana y se eviten actos de corrupción. Donde la participación ciudadana es esencial para una administración pública democrática y eficaz. Escuchar a la comunidad, comprender sus necesidades y considerar su opinión en el diseño de políticas públicas permite construir soluciones que respondan verdaderamente al interés general. Todo esto se enmarca dentro de un sistema legal, que regula las funciones, deberes y límites de las instituciones públicas, asegurando el respeto a los derechos ciudadanos y el acceso justo a los servicios del Estado.

1.2. Concepto de Derecho Administrativo

Como menciona Vintimilla (2022), el Derecho Administrativo es una disciplina del derecho público que se encarga de normar la organización, el funcionamiento y las actividades de la administración pública, así como sus relaciones con los ciudadanos. Su finalidad esencial es asegurar que la gestión pública se desarrolle conforme a la legalidad, de manera eficiente y equitativa, protegiendo los derechos de los administrados y garantizando la observancia del ordenamiento jurídico.

Se distingue por establecer un marco normativo que regula el accionar de los entes e instituciones públicas, así como el de sus funcionarios. Esta rama del derecho fija las directrices y procedimientos que deben seguir los servidores públicos conforme a normas y procedimientos establecidos que aseguren una gestión pública organizada y controlada. Uno de los objetivos centrales de esta regulación es proteger los derechos de los ciudadanos frente a eventuales actos injustos por parte de la administración. De esta manera, se convierte en un instrumento clave para asegurar el trato equitativo de las personas y la protección de sus garantías constitucionales.

El Derecho Administrativo radica principalmente en Asegurar la protección de los derechos de los ciudadanos ante la actuación de la administración pública. A través de esta rama del derecho, los individuos cuentan con mecanismos legales para reclamar justicia cuando sus derechos han sido vulnerados por decisiones administrativas (Cedeño Moreira, 2023). Este campo jurídico promueve

la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas. Al exigir que los actos administrativos estén debidamente fundamentados y que se respeten los principios éticos y legales, se fortalece la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado.

El Derecho Administrativo contribuye a una gestión pública más eficiente, al establecer procedimientos claros, principios de organización y mecanismos de control que optimizan los recursos y reducen la burocracia innecesaria. Gracias a su marco normativo claro y estable, se garantiza que las relaciones entre el Estado y los administrados se desarrollen en un contexto de previsibilidad, equidad y respeto a los derechos fundamentales.

1.3. Concepto, naturaleza y efectos jurídicos del silencio administrativo

Según Alvarado Verdezoto, & Pérez Andrade (2021), El silencio administrativo es un mecanismo del derecho público que se produce cuando una entidad de la administración no emite una respuesta dentro del plazo legal establecido frente a una petición realizada por un ciudadano. El sistema legal ecuatoriano reconoce el silencio administrativo como un aspecto fundamental del derecho administrativo, con el objetivo de mejorar la eficiencia de la administración pública. Obliga a las autoridades públicas a actuar dentro de un plazo razonable, promoviendo así la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos

Para Vallejo Moreno & Ruiz Bautista (2023) es importante que:

La aplicación del silencio administrativo depende de tres principios jurídicos: calidad, eficiencia y eficacia. Cada uno de ellos determina el cumplimiento efectivo de esta figura. La calidad determina a un agente del sistema administrativo competente las competencias de formular reglamentos, inspeccionar pedidos, evaluar y verificar la observancia de ciertas condiciones para que se agilite la aplicación del acto administrativo. De eficiencia busca generar el beneficio de las partes solicitantes y exige al sistema una respuesta de calidad y con eficiencia. Finalmente, el silencio administrativo debe sustentarse bajo normas de eficacia que permitan su descentralización, su delegación, la desconcentración de funciones y la coordinación por parte de los encargados administrativos de atender los requerimientos solicitados. (p. 943)

En el derecho ecuatoriano, el silencio administrativo puede producir efectos positivos o negativos, según el caso. El silencio positivo implica que la falta de respuesta equivale a una aceptación tácita de la solicitud, mientras que el silencio negativo significa que la solicitud se considera denegada de forma automática (López Simbaya et al., 2022).

De tal manera, El silencio administrativo positivo implica la aceptación tácita de una solicitud presentada por un ciudadano, cuando la administración pública no responde dentro del plazo legal establecido. En estos casos, se presume que la petición ha sido aprobada, lo que habilita al solicitante a proceder conforme a dicha aprobación. Este mecanismo busca proteger los derechos de los ciudadanos ante la inacción u omisión de las autoridades públicas.

Mientras que el silencio administrativo negativo se entiende como una denegación tácita de la solicitud formulada por un ciudadano. Si la entidad administrativa no responde en el tiempo previsto, se considera que la petición ha sido rechazada automáticamente. Este efecto puede generar incertidumbre jurídica, ya que obliga a los ciudadanos a acudir a instancias judiciales para obtener una resolución clara sobre el estado de su solicitud.

Esta figura nace de la necesidad de asegurar agilidad y eficacia en la actuación de la administración pública, la finalidad es evitar la paralización de los derechos de los ciudadanos por omisión o demora de las entidades estatales. A través del silencio administrativo se busca fomentar la transparencia, la responsabilidad institucional y la respuesta oportuna, garantizando que los ciudadanos no queden indefensos ante la inacción de las autoridades (Jara Rubio et al., 2024).

De tal manera, conocer el funcionamiento del silencio administrativo es fundamental, ya que permite defender los derechos frente a la inactividad del Estado. Esta herramienta facilita una participación más efectiva en los procedimientos administrativos y asegura que las peticiones sean tratadas dentro de un tiempo razonable, con la posibilidad de accionar legalmente en caso de incumplimiento. **Si**

1.4. Justificación del silencio administrativo como mecanismo de protección del administrado

El silencio administrativo representa una herramienta legal orientada a garantizar la protección de los ciudadanos frente a la pasividad o inacción de las entidades que conforman la administración pública. Su objetivo principal es evitar que las solicitudes presentadas ante las entidades públicas queden sin respuesta indefinidamente, lo que podría vulnerar los derechos de los administrados y generar escenarios de incertidumbre jurídica (Zambrano Reyna, 2024).

Uno de los fines esenciales del silencio administrativo es proteger a los ciudadanos frente a la pasividad de la administración pública. Esta figura jurídica permite que, incluso en ausencia de una respuesta formal, las personas puedan obtener una resolución jurídica respecto a sus peticiones. De esta forma, se evita que la negligencia o demora injustificada de los entes públicos afecte el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Milioto (2021) menciona que el silencio administrativo facilita el acceso a la justicia, especialmente cuando se presenta en su forma positiva. En estos casos, la ausencia de respuesta se entiende como una manifestación tácita de conformidad con la petición del ciudadano, cuando así lo dispone la normativa aplicable, lo que permite a los ciudadanos continuar con sus trámites o ejercer otros mecanismos legales sin quedar en estado de indefensión. Este principio, originado en el derecho francés, ha sido acogido por diversos ordenamientos jurídicos como una vía efectiva para enfrentar la ineficacia administrativa.

Por otro lado, la existencia del silencio administrativo funciona como un estímulo para que las instituciones actúen con mayor celeridad y responsabilidad. El riesgo de que una petición sea considerada aceptada automáticamente en caso de no ser contestada dentro del plazo legal obliga a los funcionarios públicos a atender las solicitudes en tiempo oportuno, promoviendo una gestión más eficiente.

1.5. El silencio como manifestación del principio de seguridad jurídica

El silencio administrativo se configura como una expresión del principio de seguridad jurídica, en tanto busca salvaguardar los derechos de los ciudadanos frente a la falta de respuesta por parte de la administración pública. Este principio garantiza que toda persona que presenta una solicitud ante una entidad estatal tenga la certeza de que su requerimiento será atendido dentro de un plazo razonable. En aquellos casos donde no exista pronunciamiento oficial, la ley presume que la petición ha sido aceptada favorablemente, fortaleciendo así una administración pública más justa, transparente y eficiente (Vélez Crespo & Torres Rueda, 2022).

Se destaca que la omisión de las autoridades administrativas no solo perjudica la eficiencia del sistema, sino que también reduce la confianza ciudadana en las instituciones públicas. La falta de respuesta puede situar al administrado en un estado de vulnerabilidad y desprotección, lo que constituye una clara afectación a la seguridad jurídica. Por ello, resulta indispensable la existencia de normas claras y mecanismos sancionatorios dirigidos a los funcionarios que incumplen su obligación de pronunciarse oportunamente sobre las peticiones que reciben.

Cuando el silencio administrativo se aplica de manera adecuada, se convierte en un instrumento jurídico que refuerza la seguridad jurídica, al permitir que los derechos de los ciudadanos no se vean afectados por falta de respuesta de las autoridades. Su correcta implementación garantiza que la administración pública no solo actúe conforme al principio de legalidad, sino que también lo haga con responsabilidad, eficacia y respeto por los derechos fundamentales de los administrados

(Rodríguez-Honore et al., 2022). El silencio administrativo se erige como una herramienta fundamental para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos en el Ecuador, ya que permite interpretar como favorable la falta de pronunciamiento por parte de la administración pública. No obstante, su verdadera eficacia está condicionada a la existencia de reformas normativas que eliminen las ambigüedades actuales, incorporando plazos precisos y consecuencias jurídicas definidas. Solo así se podrá asegurar una gestión pública más ágil, transparente y alineada con los principios del Estado de derecho.

1.6. El silencio administrativo en el contexto del debido proceso

El silencio administrativo está estrechamente vinculado con el principio del debido proceso dentro del ámbito del Derecho Administrativo. Este principio asegura que todo ciudadano tenga derecho de obtener una contestación pronta de la administración pública., lo cual resulta fundamental para garantizar una gestión equitativa, transparente y conforme al Estado de derecho.

En este sentido, el silencio administrativo ya sea en su forma positiva o negativa opera como una garantía procesal. Cuando se manifiesta en su modalidad positiva, se protege el derecho del administrado a obtener una respuesta favorable frente a la falta de pronunciamiento por parte de la autoridad. Esta figura evita que la falta de actuación de las autoridades públicas deje a los ciudadanos en un estado de indefensión, fortaleciendo así la seguridad jurídica y la confianza en los procedimientos administrativos. Desde la perspectiva ecuatoriana, el silencio administrativo genera efectos jurídicos concretos, pues permite que la falta de respuesta pueda transformarse en un título de ejecución. Esta característica otorga al ciudadano una herramienta real y efectiva para hacer valer sus derechos frente a la omisión injustificada del Estado, marcando un precedente de responsabilidad y consecuencias legales ante el incumplimiento de los plazos administrativos (Collaguazo Fiallo et al., 2024).

No obstante, Para que el silencio administrativo tenga validez legal, es imprescindible que se cumplan ciertos requisitos formales, como la presentación de una declaración juramentada y la constancia de recepción de la solicitud original. Estos elementos aseguran la transparencia del procedimiento y previenen su uso indebido. Además, el requerimiento de intervención judicial para validar el silencio administrativo refuerza el control institucional sobre el proceso, garantizando una protección equilibrada tanto para el ciudadano como para la administración (Martínez, 2022).

1.7. Autorización Tácita del silencio administrativo

Como expresa Paucar Valdivieso, & Mejía Chávez (2024) , la autorización tácita se produce cuando la ley permite que una solicitud se considere aprobada si la administración no responde dentro de un plazo específico. Esto es particularmente relevante en los casos de silencio administrativo positivo, en los que la falta de una respuesta oportuna se interpreta como el consentimiento o la aprobación de la solicitud presentada por el ciudadano.

Según Moreta (2020), “El proceso de ejecución no es obligatorio, sino como en efecto lo dice la Sala sólo es necesario cuando se requieran actuaciones materiales de parte de la Administración Pública y ella se niegue a cumplirlas” (p.165).

Empero, no podríamos considerar al silencio administrativo como una autorización tácita, pues la misma legislación ecuatoriana ha considerado un proceso propio para su ejecución, tanto más que su necesidad radica en el control de legalidad del acto presunto como lo establece el Código Orgánico Administrativo (2017) señala “Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código. (Art. 207). Finalmente señala que no serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios invaliables, lo que valida la necesidad de ejecutar el silencio administrativo.

1.8. Omisión y responsabilidad Administrativa

En el ámbito del Derecho Administrativo, se entiende como la ausencia de respuesta por parte de una autoridad pública dentro del plazo legal establecido para resolver una solicitud o tomar una decisión. Esta omisión, que muchas veces vulnera el principio de legalidad, puede generar afectaciones a los derechos de los ciudadanos, particularmente cuando esperan una respuesta oportuna para continuar con sus trámites o ejercer sus derechos. El silencio administrativo se vincula estrechamente con este fenómeno, ya que opera como una forma de remediar esa falta de respuesta, atribuyéndole efectos jurídicos (Flores Ovaco, 2024).

Desde el punto de vista legal, los servidores públicos están obligados a actuar dentro del marco jurídico y cumplir con sus deberes en forma diligente y oportuna. La falta de actuación, es decir, la omisión injustificada, puede generar responsabilidad administrativa, e incluso dar lugar a sanciones, conforme lo dispone la normativa vigente en materia de servicio público y responsabilidad del Estado. Esta exigencia de responsabilidad garantiza que la administración no actúe de forma arbitraria y que los ciudadanos puedan confiar en la eficiencia del aparato estatal.

Las consecuencias de la omisión administrativa para los ciudadanos pueden ser significativas, ya que podrían verse privados de decisiones o autorizaciones esenciales para ejercer derechos o actividades legítimas. Este tipo de omisión no solo afecta derechos individuales, sino que también debilita la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. Por ello, el cumplimiento oportuno de las funciones administrativas resulta esencial para fortalecer la credibilidad institucional (Andrade Arrieta et al., 2023).

Según Clavijo Cruz & Ruiz Bautista (2023) menciona que:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que realiza al momento de ejecutar el silencio administrativo es un control de legalidad del acto administrativo presunto a fin de determinar si dicho acto no concurre en una causal de nulidad de conformidad con el artículo 105 del Código Orgánico Administrativo. Lo que ratifica que la oportunidad para ejercer la ejecución del silencio administrativo es la misma que la acción de plena jurisdicción o subjetiva. (p. 280)

1.9. Fundamento constitucional y legal del Silencio Administrativo

La Constitución del Ecuador (CRE, 2008) respecto del derecho de petición señala que “Se reconoce y garantizará a las personas: El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo” (Art. 66, numeral 23)

La Constitución del Ecuador (CRE, 2008) sobre la impugnación de decisiones de la administración pública señala que “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial” (Art. 173).

La base constitucional del silencio administrativo se basa en los principios del debido proceso y el derecho a una respuesta oportuna. Estos principios garantizan que las personas puedan esperar una decisión de las autoridades públicas en un plazo razonable, promoviendo así la transparencia y la rendición de cuentas en las acciones administrativas.

El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) sobre el silencio administrativo menciona:

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. Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código. (Art. 207)

Esta presunción da lugar a un acto administrativo presunto, el cual puede tener efectos ejecutivos incluso en sede judicial, si se acompaña de una declaración juramentada que certifique la ausencia de notificación de resolución expresa. Para que el acto presunto sea válido, la petición debe cumplir los requisitos formales y no estar excluida expresamente por la ley.

El COA establece también que cualquier resolución posterior sólo será válida si ratifica la pretensión del administrado. Desde una perspectiva doctrinaria, el silencio administrativo es considerado un mecanismo de garantía y eficiencia, al permitir que el ciudadano no quede desprotegido ante la falta de actuación por parte del Estado, promoviendo así la celeridad procesal, la seguridad jurídica y la buena administración pública.

Esta figura no solo previene abusos por omisión, sino que también fomenta la responsabilidad y el cumplimiento oportuno de deberes por parte de la administración, limitando su discrecionalidad y reforzando el principio de legalidad en la gestión pública.

Discusión

El silencio administrativo, como figura jurídica, plantea un conflicto interpretativo entre la protección de los derechos ciudadanos frente a la inacción estatal y el principio de legalidad que rige la actuación de la administración pública. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, está normado por el Código Orgánico Administrativo (COA), particularmente en sus artículos 207 y 208. No obstante, la aplicación práctica del silencio administrativo se ha visto afectada por una falta de uniformidad normativa y jurisprudencial, lo cual impide establecer con claridad si su consecuencia directa debe ser la generación de una autorización tácita o si, por el contrario, constituye una omisión inconstitucional que debe ser corregida a través de mecanismos judiciales. Esta ambigüedad jurídica afecta directamente la seguridad jurídica, ya que deja a la ciudadanía en una posición de incertidumbre sobre los efectos reales de la falta de respuesta por parte de la administración.

Desde una perspectiva doctrinaria, autores como García de Enterría y Fernández aseveran que el silencio administrativo positivo constituye una forma de tutela efectiva para los administrados frente a la pasividad estatal, mientras que el silencio negativo opera como una presunción de rechazo que permite al interesado recurrir al sistema judicial. En Ecuador, sin embargo, esta distinción no se aplica de forma estricta. Aunque el artículo 207 del COA contempla el silencio positivo como regla general, el artículo 208 establece múltiples excepciones que limitan

significativamente su operatividad. Esta normativa resulta problemática porque no establece criterios objetivos ni uniformes sobre cuándo aplica cada tipo de silencio, generando un margen interpretativo que puede derivar en actuaciones arbitrarias por parte de la administración o resoluciones contradictorias por parte de los jueces contenciosos.

La jurisprudencia nacional no ha logrado unificar criterios en torno a los efectos del silencio administrativo. Actualmente existen sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo que han reconocido efectos favorables al administrado en aplicación del silencio positivo, otras han determinado la necesidad de una ejecución judicial previa, incluso cuando la norma parecía avalar la autorización tácita. Este comportamiento judicial fragmentado pone en evidencia la debilidad institucional para garantizar los principios de legalidad, confianza legítima y tutela judicial efectiva. Se constató que en gran parte de los casos el reconocimiento del silencio positivo requiere una acción contencioso administrativa, lo cual desnaturaliza su propósito original: brindar una respuesta jurídica automática ante la inacción injustificada del Estado.

Por tanto, resulta indispensable una reforma legal que delimite claramente los efectos jurídicos del silencio administrativo. Esta reforma debería incluir una lista cerrada de excepciones al silencio positivo, así como un procedimiento claro y accesible para que el ciudadano haga valer sus efectos sin necesidad de una intervención judicial costosa y prolongada. Además, es crucial que los Tribunales Contenciosos Administrativos adopten criterios uniformes en sus resoluciones para evitar contradicciones que debiliten la seguridad jurídica. Finalmente, debe reforzarse la formación y sensibilización de los servidores públicos en torno a sus obligaciones de motivación y respuesta dentro de los plazos legales, ya que una administración inactiva no solo vulnera derechos individuales, sino que también debilita la legitimidad institucional del Estado de derecho.

Según las teorías del silencio administrativo puede ser: positiva, negativa, neutral y mixta, ya que permiten comprender los diferentes efectos jurídicos que se derivan de la inacción de la administración pública frente a las solicitudes ciudadanas. La teoría del silencio positivo protege los derechos del administrado al considerar aceptada su petición ante la falta de respuesta, mientras que la teoría del silencio negativo prioriza el interés público presumiendo una negativa tácita. La teoría neutral, en cambio, no reconoce efectos al silencio, dejando la solicitud en estado de incertidumbre. Finalmente, la teoría mixta, adoptada por legislaciones modernas como la ecuatoriana, propone una solución equilibrada, al establecer que el efecto del silencio dependerá de la naturaleza del acto solicitado: positivo si es un trámite reglado y negativo si es discrecional.

Esta confrontación evidencia que el silencio administrativo sí debe generar efectos jurídicos, pero de manera condicionada y con base en criterios legales claros, para garantizar tanto la seguridad jurídica del administrado como la legalidad en la actuación estatal.

Conclusiones

A partir del análisis realizado, se concluye que el silencio administrativo no puede ser interpretado de manera uniforme como una autorización tácita válida, ya que su naturaleza y efectos dependen del marco normativo aplicable y de la existencia de una disposición expresa que así lo determine. Por tanto, se considera que todo caso de silencio administrativo debe necesariamente ser sometido al conocimiento de los Tribunales Contenciosos Administrativos, a fin de que estos determinen sus efectos jurídicos, corrijan posibles omisiones ilegales y, de ser necesario, ordenen la ejecución correspondiente.

La ejecución del acto administrativo tácito que surge como consecuencia del silencio administrativo, no puede entenderse como un derecho automático del administrado, ya que su validez no está dada únicamente por la omisión de la Administración Pública, sino por el cumplimiento de los principios constitucionales y legales que rigen la actuación administrativa, como la legalidad, la motivación, la competencia y la tutela judicial efectiva.

En el marco jurídico ecuatoriano, el acto administrativo presunto debe ser sometido al control de legalidad ante los Tribunales Contencioso Administrativos que reconoce la vía judicial como el mecanismo idóneo para garantizar los derechos frente a actos u omisiones de la administración.

Este control jurisdiccional permite que el juez verifique si, aun en ausencia de respuesta expresa, se cumplan los requisitos sustanciales del acto pretendido, y si su ejecución es procedente conforme al ordenamiento jurídico. Ejecutar directamente un acto presunto, sin este control previo, podría conducir a la consolidación de situaciones jurídicas contrarias a derecho, lo que atentaría contra los principios de seguridad jurídica y debido proceso reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador. La finalidad de la ejecución no es únicamente materializar un derecho derivado del silencio, sino garantizar que dicho derecho tenga un fundamento jurídico válido y que no derive de una omisión arbitraria o ilegal de la Administración. El proceso contencioso administrativo, por tanto, no solo actúa como un mecanismo de ejecución, sino como una etapa de revisión, validación y control indispensable para proteger el orden público administrativo y los derechos de los ciudadanos.

El silencio administrativo no produce efectos jurídicos uniformes, lo que genera incertidumbre tanto para los ciudadanos como para la propia administración pública. Esta falta de claridad normativa y práctica tiene consecuencias importantes en la aplicación del derecho, pues no siempre es evidente si la falta de respuesta de la administración equivale a una autorización válida o si, por el contrario, constituye una omisión ilegítima.

En los casos en que existe una norma expresa que establece el efecto positivo del silencio, es posible que este actúe como un mecanismo de protección para el administrado, permitiéndole continuar con su solicitud ante la falta de respuesta. Sin embargo, cuando no existe una disposición clara que le otorgue efectos positivos, el silencio puede transformarse en una violación al deber de pronunciarse oportunamente, generando actos presuntos sin sustento legal y, por tanto, carentes de legitimidad.

Esto afecta directamente principios constitucionales fundamentales como el debido proceso, al impedir que el administrado conozca con certeza los fundamentos de la decisión, y la seguridad jurídica, al dejar en duda el valor y la validez del acto presunto. En consecuencia, tanto el administrado como la administración se ven expuestos a conflictos legales posteriores y a procedimientos judiciales que podrían haberse evitado con una respuesta expresa y oportuna.

El silencio administrativo no puede entenderse como una simple omisión, pues genera la necesidad urgente de ejecutar las actuaciones o resoluciones que deberían haberse emitido para evitar que se afecten los derechos de los ciudadanos y se paralicen los procesos administrativos. Cuando la administración pública no responde ni actúa, no solo se incumple con un deber legal, sino que también se genera incertidumbre y desconfianza en la gestión pública, lo que afecta negativamente la imagen y eficacia de las instituciones del estado. Por esta razón, es fundamental que se implementen regímenes disciplinarios claros y efectivos contra los servidores públicos que incumplen con su obligación de responder a tiempo. Estos mecanismos son necesarios para sancionar la negligencia, fomentar la responsabilidad y asegurar que la administración pública funcione con transparencia, eficiencia, y celeridad protegiendo así el interés público y fortaleciendo el Estado de derecho.

Referencias

1. 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(S1), 13–28. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.111>
2. Amaya Valarezo, C. D., & Chávez Acosta, L. P. (2025). El silencio administrativo y los perjuicios que ocasiona a los ciudadanos las decisiones de la administración pública. *Revista Científica de Salud y Desarrollo Humano*, 6(1). <https://doi.org/10.61368/r.s.d.h.v6i1.472>
3. Andrade Arrieta, I. F. A., Escobar Gonzales, E. J. E., & Centeno Maldonado, P. A. C. (2023). El silencio administrativo y la vulneración del derecho constitucional de petición. *Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores*. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v2i10.3530>
4. 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
5. Clavijo Cruz, R. R., & Ruiz Bautista, J. A. (2023). Oportunidad para la ejecución del silencio administrativo. *Código Científico Revista de Investigación*, 4(1), 265–284. <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v4/n1/118>
6. Código Orgánico Administrativo. (2017). Silencio administrativo. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
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. 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>
9. 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>

10. Ruiz Bautista, J. A., & Quiña López, J. L. (2025). El recurso extraordinario de revisión en el procedimiento administrativo sancionador frente al derecho a recurrir. *Revista Imaginario Social*, 8(3). <https://doi.org/10.59155/is.v8i3.322>
11. López Simbaya, S. I., Vaca Acosta, P. M., Castro Sánchez, F.-D.-J., & Muñoz Subía, K. B. (2022). La falta de claridad normativa en la ejecución del silencio administrativo en el Ecuador. *Iustitia Socialis*, 7(2), 30–39. <https://doi.org/10.35381/racji.v7i2.2001>
12. Martínez, A. S. (2022). El silencio administrativo: Uso o abuso. *Revista Digital CEMCI*, 56, 1–31.
13. Milioto, S. (2021). Efectos del silencio administrativo: Cómputo del plazo de denegatoria ficta. *Jornadas de Derecho Administrativo*, XIII, 175–192. <https://revistas.fcu.edu.uy/index.php/jda/article/view/2871>
14. Moreta, A. (2020). El silencio administrativo en el COA. <https://escuelalegalite.com/wp-content/uploads/2024/10/El-Silencio-Administrativo-en-el-COA-1.pdf>
15. Paucar Valdivieso, L. M., & Mejía Chávez, E. V. (2024). Eficacia del recurso extraordinario de revisión frente al silencio administrativo negativo y el derecho a recurrir. *Polo del Conocimiento*, 9(12), 256–273. <https://doi.org/10.23857/pc.v9i12.8471>
16. Rodríguez-Honores, S. C., Molina-Mora, J. F., & Díaz-Basurto, I. J. (2022). El derecho de petición y la aplicación del silencio administrativo. *Iustitia Socialis*, 7(1), 705–715. <https://doi.org/10.35381/racji.v7i1.2179>
17. Vallejo Moreno, E. C., & Ruiz Bautista, J. A. (2023). La ejecución del silencio administrativo frente a los principios de calidad, eficacia y eficiencia. *Polo del Conocimiento*, 8(9), 930–946. <https://doi.org/10.23857/pc.v8i9.6062>
18. Vélez Crespo, S. G., & Torres Rodas, M. A. (2022). El silencio administrativo como consecuencia del derecho de petición. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 7(2), 434–452. <https://doi.org/10.35381/r.k.v7i2.1964>
19. Vintimilla, G. E. (2022). El silencio administrativo en el arbitraje nacional ecuatoriano: ¿Novedad o paradoja en el artículo 5 del Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación? *Revista Ecuatoriana de Arbitraje*, 13, 35–56. <https://doi.org/10.18272/rea.i13.3438>
20. Zambrano Reyna, I. A. (2024). El silencio administrativo y su efecto de caducidad en la competencia de la administración: Un enfoque desde lo jurisdiccional. *Revista Social Fronteriza*, 4(3), e43315. [https://doi.org/10.59814/resofro.2024.4\(3\)315](https://doi.org/10.59814/resofro.2024.4(3)315)

© 2025 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).