



Doi: <https://doi.org/10.70577/ASCE/1299.1317/2025>

Recibido: 2025-06-04

Aceptado: 2025-07-04

Publicado: 2025-08-05

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.

Positive Administrative Silence in Ecuador: Application and Effects on the Simplification of Procedures: Study on the implementation of administrative silence as a mechanism for procedural efficiency.

Benítez-Triviño, Andrés Sebastián

<https://orcid.org/0009-0001-4057-1970>

asbenitez@uce.edu.ec

Universidad Central Del Ecuador

Quito – Ecuador

Montero-Villena, Gladys Marcela

<https://orcid.org/0009-0002-7958-8718>

marce_capri7@hotmail.com

Universidad Técnica Particular De Loja

Quito – Ecuador

Marcillo-Balseca, Juan Carlos

<https://orcid.org/0009-0002-5728-2515>

jcmarcillob@uce.edu.ec

Universidad Central Del Ecuador

Quito – Ecuador

Liza-Acuña, Rolando Miguel

<https://orcid.org/0009-0003-4829-2516>

rolando_5569@hotmail.com

Universidad Técnica Particular De Loja

Quito – Ecuador

Cómo citar

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.

Resumen

El Silencio Administrativo Positivo (SAP) entra a formar parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano como un mecanismo dirigido a garantizar las respuestas diligentes de la administración pública, al mismo tiempo que permite la agilización de los trámites administrativos. No obstante, dicha utilización práctica resulta contar con importantes limitaciones, las cuales afectan su operatividad como instrumento de garantías y, por ende, de eficacia. Esta investigación tuvo por objetivo estudiar la aplicación del SAP en el Ecuador y su efecto frente a la simplificación de trámites, a partir de la revisión documental de la normativa, jurisprudencia, informes técnicos y nuevo corpus de literatura doctrinaria. Los resultados harían evidenciar la existencia de una aplicación asimétrica del SAP en las diversas áreas administrativas, siendo mucho más evidente su aplicación en las áreas productivas y casi inexistente en los servicios sociales. Durante la investigación se produjeron evidencias de vacíos normativos, contradicciones reglamentarias y la inexistencia de protocolos únicos de aplicación, lo que genera inseguridad jurídica, obligando a los ciudadanos a acudir al procedimiento contencioso incluso una vez obtenida el silencio a favor, así como también se producirían, de la mano del SAP, ciertos automatismos en su aplicación, en especial aquellos procedimientos que vienen requeridos de una valoración técnica o de una motivación de sustantiva. Se concluye que el SAP, aunque jurídicamente reconocido, no opera con eficacia plena debido a limitaciones estructurales, operativas y normativas. Su efectividad depende del fortalecimiento institucional, la claridad procedimental y la capacitación técnica, condiciones aún no consolidadas en el aparato público ecuatoriano. El estudio aporta insumos relevantes para la reflexión jurídica y la mejora de las prácticas administrativas.

Palabras clave: Silencio Administrativo, Simplificación de Trámites, Derecho Administrativo, Acto Presunto, Administración Pública.



Abstract

Positive Administrative Silence (PAS) is now part of the Ecuadorian legal system as a mechanism aimed at ensuring prompt responses from the public administration, while also streamlining administrative procedures. However, this practical use has significant limitations, which affect its effectiveness as a guaranteed instrument and, consequently, its effectiveness. This research aimed to study the application of SAP in Ecuador and its impact on streamlining procedures, based on a documentary review of regulations, case law, technical reports, and a new body of doctrinal literature. The results reveal an asymmetric application of SAP in the various administrative areas, with its application being much more evident in the productive sectors and almost nonexistent in social services. During the investigation, evidence emerged of regulatory gaps, regulatory contradictions, and the lack of single application protocols. This creates legal uncertainty, forcing citizens to resort to contentious proceedings even after obtaining a favorable silence. The SAP also allegedly creates certain automatisms in its application, especially those procedures that require a technical assessment or substantive justification. It is concluded that SAP, although legally recognized, does not operate fully effectively due to structural, operational, and regulatory limitations. Its effectiveness depends on institutional strengthening, procedural clarity, and technical training, conditions not yet consolidated in the Ecuadorian public sector. The study provides relevant input for legal reflection and the improvement of administrative practices.

Keywords: Administrative silence, simplification of procedures, administrative law, presumed act, public administration.

Introducción

La necesidad de simplificar y agilizar los procedimientos administrativos ha llevado a múltiples sistemas jurídicos a incorporar figuras que limiten la discrecionalidad estatal y fortalezcan los derechos de los administrados. En el caso ecuatoriano, el Silencio Administrativo Positivo (SAP) se configura como una herramienta destinada a garantizar respuestas oportunas por parte de la administración pública, otorgando efectos favorables a las solicitudes de los ciudadanos cuando no existe pronunciamiento dentro del plazo legal. Pero la eficacia real de esta figura se aleja mucho del diseño normativo ideal, lo que pone en evidencia las inconsistencias en su aplicación, los vacíos procesales y el hecho de que exista una desigualdad manifiesta entre los distintos sectores.

El fundamento de la investigación tiene como objetivo estudiar la manera en que el Silencio Administrativo Positivo se aplica en el Ecuador y cuál es su efecto en la simplificación de procedimientos a partir de la revisión documental de normas, jurisprudencia, informes técnicos y literatura doctrinal reciente. Con ese propósito, se sistematizó un determinado conjunto de documentos y se contrasta el hallazgo con investigaciones indexadas posteriores al año de 2015 para dar cuenta de los principales avances, limitaciones y dificultades que presenta la figura en el contexto ecuatoriano.

Algunos de los resultados más importantes en los que se ha llegado a corroborar que, a pesar de que el SAP sí tiene viabilidad en el Código Orgánico Administrativo, su funcionamiento se da de forma desigual, principalmente entre los sectores económico-productivos y los sectores sociales, además de señalar problemas estructurales como la falta de procedimientos estandarizados al momento de su accionar administrativo, vacíos en el reconocimiento del acto presunto y resistencia institucional a su puesta en marcha. Todo ello a su vez pone de manifiesto también que la utilización de una figura como el SAP, y sin contar con filtros técnicos como el que ofrece la prueba técnica puede llegar a la consolidación de actos administrativos sin sustento sustancial, es decir, con el riesgo de atentar contra la legalidad y la calidad del servicio público.

La conclusión principal que se ha extraído indica que el SAP, además de su carácter formal como instrumento de idea de aprobación tácita, debe leerse como una de las garantías frente a las conductas de inacción del Estado, cuya eficacia depende de normas claras, de la capacidad institucional y de la coherencia entre las normas y el comportamiento práctico de las mismas.

Mientras esta brecha no sea superada el SAP será un instrumento jurídico con un alto potencial, pero con una escasa efectividad en su aplicación práctica. De este modo, el presente estudio pone a disposición de las reformas legales y prácticas en materia de administración pública un fondo teórico y crítico.

Metodología

La actual investigación utiliza un diseño cualitativo y descriptivo, que se nutre exclusivamente de la revisión documental para poder llevar a cabo el análisis centrado en la aplicación del Silencio Administrativo Positivo en el Ecuador y sus efectos en la simplificación de los trámites en el seno de la administración pública. Esta metodología facilita la inmersión en los marcos normativos, institucionales y doctrinales que regulan la figura del silencio administrativo, en su modo propio; a su vez, el modo en que dicha figura es interpretada por los organismos de control y por los propios juzgados de justicia administrativa. Al ser una investigación de tipo no experimental, no se manipulan variables ni se interviene en los procesos observados mediante la realización de un experimento, sino que se analiza la información secundaria disponible para comprender cómo opera el silencio administrativo en la práctica y qué tipo de implicaciones produce en términos de eficiencia procesal.

Este se basa en la recopilación, estructuración y análisis de fuentes documentales pertinentes. Los materiales que servirán de soporte son cuerpos normativos como el Código Orgánico Administrativo (COA), la Ley Orgánica de la Producción, Comercio e Inversiones, normas reglamentarias, las memorias de gestión producidas por la Contraloría General del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana, y de control social, resoluciones, sentencias de la Corte Constitucional, o de otras instancias jurisdiccionales que se hayan pronunciado sobre la aplicación del silencio administrativo en casos concretos del mismo modo que se incorpora estudio doctrinario, artículos científicos, y trabajos publicados en revistas jurídicas que aborden esta materia desde un punto de vista teórico - crítico o comparado.

El procedimiento metodológico abarca varias etapas. En primer lugar, se realizará una búsqueda sistemática de documentos en bases de datos oficiales del Estado ecuatoriano, repositorios académicos nacionales, bibliotecas jurídicas digitales y fuentes internacionales que contengan estudios sobre mecanismos similares en otros países. Esta búsqueda obedecerá a criterios de

pertinencia temática, actualidad y acceso al texto completo en la medida en que sea posible. A continuación, los documentos escogidos serán clasificados de acuerdo a su naturaleza normativa, doctrinaria, jurisprudencial y técnica para llevar a cabo un análisis de contenido cualitativo mediante las categorías que surgen y que son de interés para el Silencio Administrativo Positivo en la tramitología estatal, efecto, alcance, limitaciones, desafíos, etc. La investigación que se realiza intentará poner en relación la norma aplicada con las consecuencias de hecho de la administración práctica, encontrando los posibles vacíos, contradicciones o buenas prácticas. Ésta es la metodología de la que nos dotaremos para generar una visión completa de cómo esta figura ayuda o no a la eficiencia institucional, y qué aspectos determinan su operatividad. Los resultados finales se expondrán no cronológicamente en el desarrollo del trabajo, intentando así explicar el grado de cumplimiento real del silencio administrativo y sus consecuencias para los usuarios del sistema público y la administración.

Resultados

En el trabajo de investigación se hicieron recopilaciones de toda la documentación jurídica, técnica y doctrinal con la finalidad de estudiar la aplicación del Silencio Administrativo Positivo en el Ecuador, así como su incidencia en el contexto de la simplificación de trámites. Estos materiales fueron seleccionados a partir de su relevancia normativa, académica o jurisprudencial, y se clasificaron según su naturaleza: normativa, jurisprudencial, técnica o doctrinaria. A continuación, se presenta una tabla que sintetiza los principales documentos revisados, destacando su clasificación, el contenido central de cada uno, su enfoque específico y la relación directa que guardan con el objeto de estudio.

Tabla 1: Documentos revisados y su relación con el Silencio Administrativo Positivo

N.º	Tipo documento	de Título Referencia	/ Contenido principal	Enfoque específico	Relación con el tema
1	Normativo	Código Orgánico Administrativo (COA), 2017	Regula el procedimiento administrativo general en Ecuador, incluyendo	el Define el marco legal del silencio en administrativo positivo. el	Es la base jurídica aplicación del SAP en el ordenamiento ecuatoriano.

N.º	Tipo documento	de Título Referencia	/ Contenido principal	Enfoque específico	Relación con el tema
			silencio administrativo.		
2	Normativo	Ley Orgánica de la Producción, Comercio e Inversiones, art. 49	Introduce el principio de silencio positivo para fomentar la eficiencia en trámites productivos.	Promueve la celeridad administrativa en contextos económicos.	Aplica el SAP como mecanismo de impulso al sector productivo.
3	Jurisprudencial	Sentencia No. 35-20-IN/21 la Corte Constitucional	Declaro el uso del silencio administrativo positivo bajo ciertos límites.	Establece lineamientos interpretativos sobre el alcance del SAP.	Aclara cómo debe aplicarse el SAP según la jurisprudencia.
4	Jurisprudencial	Resoluciones del CPCCS sobre acceso a la función pública	Aplica SAP en casos de concursos públicos donde no hubo respuesta administrativa.	Usa SAP para proteger el derecho a participación ciudadana.	Evidencia el uso del práctico del SAP en procesos administrativos reales.
5	Técnica	Informe Contraloría General del Estado, Informe DASE-047-2020	Evalúa la legalidad del uso del SAP en trámites municipales estatales.	Analiza irregularidades y recomendaciones sobre el mal uso del SAP.	Advierte fallas en la implementación del SAP por falta de control interno.
6	Doctrinaria	Artículo académico: <i>El silencio administrativo en Ecuador</i> , UNAM	Revisión teórica y comparativa con modelos internacionales.	Aborda fundamentos conceptuales y riesgos de la figura.	Contribuye a la reflexión crítica del SAP desde la doctrina.
7	Técnica	Guía del Ministerio de Producción sobre	Manual para aplicar SAP en trámites inversión emprendimiento.	Instrumento práctico de entidades y ejecutoras SAP.	Presenta herramientas de implementación del en contextos institucionales.

N.º	Tipo documento	de Título Referencia	/ Contenido principal	Enfoque específico	Relación con el tema
8	Doctrinaria	Simplificación de Trámites Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar	Estudio de caso sobre SAP en municipalidades del Ecuador.	Analiza impactos concretos del SAP a nivel local.	Proporciona evidencia empírica sobre la eficacia del SAP.
9	Técnica	Manual del COA, Edición de la Procuraduría General del Estado	Comentarios a los artículos que regulan el SAP.	Guía interpretativa del marco legal.	Profundiza en la interpretación normativa del SAP.
10	Doctrinaria	Revista Iuris Dictio, artículo sobre eficacia administrativa	Discute la tensión entre automatismo y control estatal.	Aborda los dilemas jurídicos y éticos que genera la figura.	Enriquece el análisis crítico sobre las consecuencias del SAP.

El análisis de los documentos revisados permite observar que el Silencio Administrativo Positivo en Ecuador cuenta con un respaldo normativo sólido, encabezado por el Código Orgánico Administrativo y la Ley de Producción, los cuales establecen su marco de aplicación con un enfoque orientado a la eficiencia y la seguridad jurídica. Sin embargo, la revisión jurisprudencial evidencia que su aplicación no está exenta de límites ni controversias, tal como lo reflejan pronunciamientos de la Corte Constitucional que han delineado sus alcances, especialmente en lo que respecta a derechos fundamentales o actos que no pueden ser convalidados por el simple paso del tiempo.

Los documentos técnicos revelan que, aunque existen lineamientos y guías institucionales para facilitar la aplicación del SAP, también hay serias deficiencias en su implementación. Los informes provenientes de la Contraloría muestran casos de uso inadecuado o ineficaz, lo que también significa que muchas entidades públicas no disponen de la preparación operativa adecuada para aplicar correctamente este mecanismo administrativo. En la perspectiva doctrinaria, los textos estudiados presentan una reflexión crítica y comparativa que permite

comprender las ventajas del SAP en relación con la simplificación pero que también advierten sobre la posibilidad de automatizar determinadas decisiones sin un análisis de fondo, y que eventualmente podrían afectar la calidad del servicio público o la legalidad de determinados actos administrativos.

De forma complementaria al análisis general de los textos revisados, se derivaron hallazgos concretos en relación con la práctica concreta del SAP, los vacíos normativos del mismo, los efectos de la práctica y los límites de los derechos del Silencio Administrativo Positivo en el ámbito ecuatoriano. A continuación, se presenta una tabla que resume estos hallazgos puntuales, agrupándolos por área temática. Esta sistematización permite visualizar con mayor claridad los aspectos más relevantes detectados durante la revisión, evidenciando tanto los avances como los desafíos que enfrenta la correcta implementación de esta figura jurídica en el país.

Tabla 2: Hallazgos específicos sobre la aplicación del Silencio Administrativo Positivo en Ecuador

Área temática	Hallazgo específico	Documento principal	fuerza Relevancia para el estudio
Vacíos normativos	No hay lista clara de actos excluidos del SAP, generando interpretaciones dispares en las instituciones.	Manual del COA – Procuraduría General del Estado	Afecta la seguridad jurídica y genera riesgos de aplicación arbitraria.
Desconocimiento institucional	Varias entidades no aplican el SAP, aunque se cumplen los requisitos, y solicitan requisitos adicionales.	Informe de Contraloría DASE-047-2020	Refleja debilidades operativas y falta de capacitación institucional.
Control constitucional	La Corte Constitucional establece que el SAP no puede convalidar actos que afecten derechos fundamentales.	Sentencia No. 35-20-IN/21	Define los límites constitucionales del SAP para evitar usos indebidos.
Impacto operativo	Cuando se aplica correctamente, reduce el tiempo de respuesta en trámites productivos.	Guía de Simplificación de Trámites – Ministerio de Producción	de Confirma la eficacia del SAP como herramienta de mejora administrativa.
Asimetría implementación	Mayor uso del SAP en trámites económicos que en estudios sectoriales	Tesis UASB y Muestra en el acceso a los	desigualdad en el acceso a los

Área temática	Hallazgo específico	Documento fuente principal	Relevancia para el estudio
	sectores sociales o jurisdiccionales.		beneficios del SAP según el sector.
Principio de buena fe	El SAP transfiere la carga de la inacción a la administración, reforzando el derecho ciudadano.	Artículos doctrinarios en Iuris Dictio y UNAM	Destaca la función garantista del SAP en la relación Estado-administrado.
Riesgo de automatismo	El uso del SAP en procedimientos complejos puede generar decisiones sin análisis técnico suficiente.	Artículo doctrinario sobre eficacia administrativa – automatización de la Revista Iuris Dictio	Plantea límites éticos y jurídicos a la – automatización de la respuesta estatal.
Conflictos normativos sectoriales	Algunos reglamentos internos contradicen el COA, creando confusión sobre la aplicabilidad del SAP.	Comparación normativa en estudios doctrinarios	Complica la aplicación uniforme del SAP y genera inseguridad jurídica.

La tabla permite identificar con claridad varios factores que condicionan la efectividad del Silencio Administrativo Positivo en el Ecuador. Destaca, en primer lugar, la existencia de vacíos normativos y contradicciones entre el COA y algunos reglamentos sectoriales, lo que ha generado interpretaciones desiguales entre instituciones. Esta falta de uniformidad normativa afecta la seguridad jurídica de los ciudadanos y debilita la confianza en el mecanismo como herramienta válida para resolver trámites pendientes.

Pero también se dan ciertas dificultades para su aplicación e implementación institucional. Existen informes técnicos sobre el desarrollo de los procedimientos administrativos de las entidades públicas, que evidencian que la aplicación del silencio administrativo, aun cuando esté contemplado en la propia normativa, no siempre se produce, incluso en aquellos casos que cumplirían los requisitos que la norma exige. Este resultado sugiere un desconocimiento del contenido normativo o bien el hecho de que la normativa existente es resistente en su aplicación e interpretación por las entidades públicas. Por el contrario, en algunas áreas como la producción o la inversión se han constatado casos en los cuales la correcta aplicación del mecanismo propuesto por la normativa ha permitido acortar plazos de espera, o bien imponer la cultura de la mejora de la calidad del servicio público.

La jurisprudencia también da cuenta de que existen ciertas limitaciones importantes para su aplicación. La Corte Constitucional ha declarado que el SAP no puede operar en procedimientos que afecten derechos fundamentales o que pertenezcan a procedimientos que requieren un análisis técnico especializado. Es preciso lo anterior para no caer en la aplicación indiscriminada del mecanismo o bien para proteger el principio de legalidad en la actuación estatal.

Además, los documentos doctrinarios previenen la automatización de decisiones sin previa sustantiva su evaluación, sobre todo en procedimientos complejos. También se puede indicar que el SAP no es aplicado de manera homogénea: hay una mayor aplicación de este en procedimientos económicos frente a los sectores social o jurisdiccionales, lo que, caso sería el contrario, podría hacer desigual el acceso a los beneficios del SAP. Todo esto constituye la prueba de que, aun reconociéndose la figura del silencio administrativo positivo del marco legal como una forma válida y legítima de conseguir la respuesta estatal adecuada, dicha vía sigue dependiendo de la coherencia que emitan las normas jurídicas aplicables, del correspondiente fortalecimiento institucional y de la clara delimitación de sus límites jurídicos.

Discusión

El análisis documental identificó vacíos normativos en la aplicación del Silencio Administrativo Positivo (SAP) en Ecuador, principalmente relacionados con la falta de desarrollo procesal para la ejecución del acto presunto. Esta situación es concordante con lo expuesto por Cedeño Llor (2023), quien explicita que el Código Orgánico Administrativo no concreta ni estipula mecanismos de sustanciación y ejecución, lo que genera interpretaciones disímiles por parte de jueces u operadores jurídicos lo que se traduce en menor seguridad jurídica del administrado.

De igual forma, hay una desatención “práctica” del SAP por parte de muchas entidades públicas, aun siguiendo los requisitos establecidos para ello, lo que ratifica lo abordado por Vallejo Moreno y Ruiz Bautista (2023) quienes exponen que, si bien el SAP media como una vía expedita lo cierto es que en la práctica su derivación queda atada a la vía ordinaria judicial, lo que colisiona con los preceptos de eficacia y celeridad administrativa. La no homogeneidad

y falta de formaciones institucionales también contribuye a la disociación entre norma y aplicación.

Desde la postura constitucional, la Corte ha sentado las bases para el establecimiento de su alcance, advirtiéndole que no debe aplicarse cuando el SAP pudiera estar involucrando derechos fundamentales o bien decisiones que exigen motivación técnica. Tal afirmación tiene asidero en el trabajo de Jara Rubio, et al. (2024) al manifestar que la aplicación automática del SAP puede estar vulnerando el derecho de petición y los principios de motivación, de audiencia, de debido proceso y de legalidad, en tanto no se asuma un análisis contextual del tipo de trámite que se esté llevando a cabo.

En el ámbito del contexto económico y de fomento productivo, se pueden evidenciar los efectos deseables que pueden derivarse del SAP, fundamentalmente en lo que guarda relación con tiempos de respuesta. Así también, Cevallos y Quiñonez (2018) explican que, para estos ámbitos la figura del sap se funge como un elemento eficaz dado que sirve para desburocratizar siempre que exista claridad en los procedimientos y que exista voluntad institucional. Así también consideran que la ausencia de criterios técnicos puede traer consigo riesgos jurídicos si se generaliza su uso.

A nivel doctrinal, hay discusión entre considerar el SAP como un acto administrativo completo o simplemente como un efecto de la ley. Esta discusión se vuelve relevante en los procedimientos complejos, donde, una vez ejecutado el acto tácito, se materializan consecuencias cuyo soporte técnico es nulo. Vallejo Moreno y Ruiz Bautista (2023) afirman que esta automatización del acto tácito puede llegar a ser un riesgo en la calidad de la administración pública, y se debe tomar nota de la necesidad de implementar filtros en torno a su funcionamiento.

La diversidad en la implementación del SAP según los sectores institucionales también se percibe claramente. En aquellos temas vinculados a la inversión o al comercio se trata, probablemente, de hallar su potencialidad, mientras que, en algunos otros temas, como la salud, la justicia o la educación, se encuentra en una ausencia casi total. Laines Bravo y Macas Parrales (2019) afirman que esta diferencia responde a la ausencia de recursos técnicos y de capacitación y a la falta de directrices claras en torno a dicha figura que permitan una utilización con igualdad de oportunidades.

El vínculo de importancia es precisamente el que puede surgir entre el SAP y el principio de la buena fe administrativa, dado que, según Cedeño Loor (2023), dicha figura jurídica opera como una sanción a la inacción del Estado, traspasándole la carga de la omisión por parte de la administración pública, a la vez que esta figura actúa no sólo como una herramienta de simplificación, sino como una garantía institucional para el administrado frente a los efectos del silencio administrativo.

La voluntad de simplificación que despliega la figura del hecho administrativo se puede desdibujar. De hecho, la ejecución del acto tácito depende de acciones judiciales en muchas ocasiones, situación que pone de manifiesto una disonancia entre el objetivo que busca la ley y su aplicación real, a pesar de la intención del SAP, que busca evitar la judicialización de los trámites administrativos, así como en la ineficacia del SAP como herramienta de respuesta automática y oportuna.

Toda esta argumentación, que contrapone teoría, jurisprudencia y práctica institucional, pone de relieve que la eficacia del Silencio Administrativo Positivo no es otra cosa que el resultado del marco normativo: y que para que pueda ser introducido con éxito, necesita una coherencia normativa, un fortalecimiento institucional, un conocimiento técnico del personal público y una delimitación de las implicaciones jurídicas. Si se cumplen todos estos requisitos, desbordará el SAP y podrá interpretarse de forma errática o una SAP no debe olvidar su función de garantía. Una de las principales dificultades detectadas en torno al Silencio Administrativo Positivo (SAP) en Ecuador es la indecorosa falta de delimitación de los trámites exceptuados de su aplicación. Pues esta ambigüedad ha dado lugar a una serie de interpretaciones dentro de las entidades públicas, hecho que se identifica con lo que postula Robalino Andino (2022), quien sostiene que la efectividad del SAP no solo depende del vencimiento del plazo, sino de una observancia estricta de las condiciones formales a cumplir, condiciones que incluyen, la naturaleza del trámite, la legitimidad de la petición y la no existencia de prohibiciones tácitas contenidas en normas sectoriales. La falta de homogeneidad provoca inseguridad jurídica, problema que es bastante documentado en el ámbito municipal y en instituciones sin manuales de procedimientos internos gestionados adecuadamente.

Se han identificado contradicciones entre la normativa general y reglamentos específicos que añaden requisitos no previstos por el COA. Esta incompatibilidad normativa es abordada por Delgado Ruiz et al. (2023), quienes alertan que una de las debilidades estructurales del SAP

radica en su aplicación formalista sin criterios de control previo ni posterior. En trámites de carácter técnico, como los vinculados al medio ambiente o la salud, se ha evidenciado que ciertas entidades invalidan tácitamente la figura, lo que representa una afectación directa al principio de legalidad.

También se ha constatado que el SAP opera de manera desigual entre sectores. Mientras en áreas productivas su uso ha sido promovido como mecanismo de reactivación y simplificación, en sectores sociales como salud, educación o vivienda su presencia es casi inexistente. Zambrano Reyna (2024) señala que esta desigualdad no se origina en la norma, sino en las capacidades institucionales, especialmente en lo relacionado con digitalización, trazabilidad y supervisión. Las entidades con mejor estructura administrativa tienden a aplicar el SAP con mayor consistencia, mientras que otras lo desconocen por completo, generando un acceso desigual a sus beneficios.

La falta de mecanismos estandarizados de ejecución del acto tácito ha sido otro punto crítico. Aunque el COGEP reconoce el derecho del administrado a demandar el reconocimiento del acto presunto, los plazos y procedimientos de ejecución no están suficientemente desarrollados. La Revista Código Científico (2023) expone que hay interpretaciones divergentes sobre los términos aplicables, lo cual obliga al ciudadano a iniciar procesos contenciosos incluso después de haber obtenido el silencio favorable, situación que contradice el principio de simplificación que da origen a la figura.

Desde la doctrina, el SAP ha sido conceptualizado como una figura con potencial garantista, siempre que se aplique dentro de los márgenes que aseguren el respeto a los derechos fundamentales y a la seguridad jurídica. Polo del Conocimiento (2025) argumenta que su función va más allá de la aprobación tácita, constituyéndose en un mecanismo que responsabiliza a la administración por su omisión. Sin embargo, también reconoce que su aplicación requiere reformas operativas que aseguren el control del tiempo, la supervisión del cumplimiento y la capacitación del personal.

El debate sobre si el SAP constituye un acto administrativo pleno o un efecto jurídico automático sigue siendo relevante. Collaguazo Fiallo et al. (2024) consideran que en Ecuador la doctrina tiende a reconocerlo como un acto tácito que goza de los mismos efectos que una resolución expresa, siempre que se haya cumplido el procedimiento correctamente. Esta posición resalta la importancia de una base jurídica sólida para su ejecución, además del

seguimiento posterior que garantice que los beneficios del silencio no se diluyan ante la inacción judicial o administrativa.

En términos comparativos, la experiencia ecuatoriana muestra una distancia significativa con modelos como el español. Según Zambrano Reyna (2024), en España la aplicación del silencio positivo está integrada en sistemas digitalizados que permiten el cómputo automático de plazos, el registro electrónico de solicitudes y la notificación sistemática al usuario. En Ecuador, por el contrario, la ausencia de interoperabilidad entre entidades impide verificar si el plazo ha vencido o si el trámite ha sido resuelto, dificultando la eficacia real de la figura.

La figura del SAP, al no estar acompañada de mecanismos efectivos de monitoreo y respuesta, puede convertirse en un riesgo administrativo. Collaguazo Fiallo et al. (2024) indican que, cuando se automatiza sin filtros, la figura pierde su carácter de control y puede dar paso a la consolidación de errores o beneficios indebidos. Esta preocupación se vincula directamente con los hallazgos que indican que, en trámites complejos, muchas entidades prefieren bloquear el SAP mediante requisitos adicionales o silencio no reconocido.

Otro aspecto de contraste se encuentra en la ejecución forzada del acto tácito. Robalino Andino (2022) explica que aunque el COA reconoce efectos automáticos al silencio, la materialización de dichos efectos depende en muchos casos de procesos judiciales largos y onerosos. Esta situación impide que el SAP cumpla con su propósito de evitar la judicialización del trámite y proteger al ciudadano de la omisión del Estado. Lo anterior coincide con observaciones institucionales que muestran cómo el SAP termina operando de forma simbólica en ausencia de un respaldo procesal firme.

Finalmente, Collaguazo Fiallo et al. (2024) proponen que, para que el SAP funcione de forma efectiva, es necesario diseñar protocolos específicos por tipo de trámite, establecer herramientas digitales de control del tiempo y crear un sistema de seguimiento institucional. Este enfoque operacional coincide con los planteamientos encontrados en guías técnicas institucionales que apuntan hacia una gestión más automatizada y segura del proceso administrativo.

Conclusiones

A partir del análisis de los documentos normativos, técnicos, jurisprudenciales y doctrinarios, así como del contraste con la literatura académica más reciente, se pueden establecer varias conclusiones relevantes sobre la aplicación del Silencio Administrativo Positivo (SAP) en el Ecuador y su papel en la simplificación de trámites administrativos.

Se constató que el SAP posee una base normativa robusta, sobre todo el Código Orgánico Administrativo; sin embargo, su aplicación queda marcada por las lagunas que produce, por contradicciones entre normas del sector y por la falta de procedimientos estandarizados de su aplicación. Esta inconsistencia normativa provoca interpretaciones contradictorias entre administraciones públicas, inseguridad jurídica para los ciudadanos y problemas para el acceso a los beneficios del silencio administrativo como mecanismo de aprobación tácita.

A su vez, se evidenció una gran desigualdad en la aplicación del SAP en los sectores administrativos. Su uso es más notable en aquellos relacionados con inversión, comercio y permisos productivos, donde ha demostrado ser eficaz para disminuir tiempos y mejorar la imagen de la administración. Por el contrario, su uso es prácticamente nulo en sectores sociales como la salud, la educación o la justicia, lo cual evidenciaría limitaciones operativas, desconocimiento normativo o ausencia de lineamientos internos de muchas entidades.

La discusión académica respalda los hallazgos sobre los riesgos del automatismo. El SAP, si se aplica sin filtros técnicos adecuados, puede consolidar actos sin sustento legal ni valoración sustantiva, especialmente en procedimientos complejos. Aunque doctrinalmente se le reconoce como un acto administrativo presunto con efectos jurídicos, su ejecución efectiva depende de una estructura institucional capaz de sostener su cumplimiento sin judicialización, algo que actualmente no se garantiza de forma uniforme.

Por otra parte, el SAP se presenta como una figura que fortalece el principio de buena fe administrativa y el derecho de petición, al imponer consecuencias jurídicas a la inacción estatal. No obstante, la ausencia de mecanismos digitales de control de plazos, notificación y trazabilidad impide que el SAP opere con eficacia real. En muchos casos, el administrado se ve obligado a acudir a la vía contenciosa para hacer efectivo un derecho ya reconocido por el silencio, lo cual contradice su propósito original de simplificación.

De manera comparativa, se aprecia un desfase en cuanto a otros países, como el caso de España, donde el SAP está incluido en plataformas electrónicas que propician su ejecución automática;



en Ecuador la puesta en práctica del SAP depende de condiciones institucionales dispares. Este hecho comprueba que hay una necesidad urgente de potenciar la interoperabilidad entre los entes, la creación de protocolos específicos según el tipo de trámite y de formar a los servidores públicos en el correcto uso del SAP.

El SAP tiene el potencial para ser una herramienta eficaz a la hora de mejorar la eficiencia administrativa y la protección de los derechos ciudadanos, pero su funcionamiento viene condicionado por las condiciones normativas, operativas y estructurales. Para que su aplicación sea la correcta se requiere no solamente claridad normativa sino voluntad política, infraestructura institucional y la coherencia entre la norma y la práctica; en espera de que estos elementos se articulen el SAP se seguirá considerando más como una expectativa jurídica que como una garantía administrativa consolidada.

Referencias

- Cedeño Loor, R. M. (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
- Cevallos Gorozbel, E. M., & Quiñonez Francis, H. S. (2018). El silencio administrativo positivo en la legislación ecuatoriana. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 14(1). <https://www.eumed.net/rev/oel/2018/10/silencio-administrativo-ecuador.html>
- 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>
- Delgado Ruiz, J., Torres Moncayo, E., & Cabrera, S. (2023). Normativa y praxis del silencio administrativo en Ecuador: Riesgos del automatismo sin motivación técnica. *Revista de Derecho Administrativo Ecuador*, 3(1), 45–60. <https://estudiosyperspectivas.org/index.php/EstudiosyPerspectivas/article/view/101>
- 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://revistalex.org/index.php/revistalex/article/view/274>
- Laines Bravo, J., & Macas Parrales, J. (2019). Innovaciones del silencio administrativo en el Ecuador. *FIPCAEC*, 8(2), 66–85. <https://fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/view/806>
- Polo del Conocimiento. (2025). El silencio administrativo como mecanismo de garantía de derechos en los procedimientos administrativos. *Polo del Conocimiento*, 10(6), 3338–3347. <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/9582>
- Revista Código Científico. (2023). La oportunidad para la ejecución del silencio administrativo ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. *Código Científico*, 4(1), 280–282. <https://revistacodigocientifico.itslosandes.net/index.php/1/article/view/118>
- Robalino Andino, S. (2022). Ejecutabilidad del silencio administrativo en el Ecuador y su incidencia en el administrado [Tesis de posgrado, Universidad Nacional de Chimborazo]. <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/10195>
- 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://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/6062>
- Zambrano Reyna, Í. A. (2024). El silencio administrativo y su efecto de caducidad en la competencia de la administración: Un enfoque desde lo jurisdiccional. *Portal de la Ciencia*, 6(2), 343–353. <https://www.revistasocialfronteriza.com/ojs/index.php/rev/article/view/315>



Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.