

Right to petition and administrative silence: Legal regime and application in the protection of rights

Derecho de petición y silencio administrativo: Régimen jurídico y aplicación en la tutela de derechos

Autores:

Arpi-Barsallo, Mauricio Santiago
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA
Cuenca – Ecuador



arpi_mauricio@hotmail.com



<https://orcid.org/0000-0002-1949-5934>

Durán-Ramírez, Andrea Lisseth
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA
Cuenca – Ecuador



aduranr@ucacue.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0002-8382-1335>

Fechas de recepción: 01-OCT-2025 aceptación: 22-OCT-2025 publicación: 30-DIC-2025



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigar.com/>

Resumen

El derecho de petición, es uno de los pilares fundamentales dentro de los sistemas democráticos modernos, que permite a los ciudadanos interactuar con las autoridades públicas, garantizando respuestas oportunas y motivadas. En Ecuador, regulado por la Constitución (CRE) (2008) y el Código Orgánico Administrativo (COA) (2018), enfrenta desafíos por el silencio administrativo (SA), que afecta la tutela de los derechos fundamentales. El objetivo general es analizar el marco normativo del derecho de petición (DDP) y el SA Ecuador, su evolución histórica y su relación con la democracia participativa y el acceso a la justicia. Se trata de una investigación cualitativa descriptivo-analítica, no experimental, fundamentada en un análisis documental de normas, jurisprudencia, entrevistas semiestructuradas y análisis comparativo. Como resultados, el marco normativo es robusto, pero la prevalencia del silencio administrativo negativo y las excepciones al positivo limitan su efectividad. La ineficiencia administrativa, burocracia y la falta de digitalización afectan de forma desproporcionada a las poblaciones vulnerables, generando inseguridad jurídica. La jurisprudencia, como la Sentencia N° 856-19-EP/24, refuerza la obligatoriedad de respuestas oportunas. Como conclusiones, se requieren reformas para la reducción de las excepciones al silencio positivo, estandarizar plazos, digitalizar procesos y capacitar servidores públicos, fortaleciendo así la tutela de derechos, la transparencia y la participación ciudadana.

Palabras clave: Derecho de petición; silencio administrativo; democracia participativa; transparencia; ineficiencia administrativa.

Abstract

The right to petition is one of the fundamental pillars of modern democratic systems, allowing citizens to interact with public authorities, ensuring timely and reasoned responses. In Ecuador, regulated by the Constitution (CRE) (2008) and the Organic Administrative Code (COA) (2018), it faces challenges due to administrative silence, which affects the protection of fundamental rights. The general objective is to analyze the regulatory framework for the right to petition and administrative silence in Ecuador, its historical evolution, and its relationship with participatory democracy and access to justice. This is a qualitative, descriptive-analytical, non-experimental study based on a documentary analysis of regulations, jurisprudence, semi-structured interviews, and comparative analysis. The results show that the regulatory framework is robust, but the prevalence of negative administrative silence and exceptions to positive silence limit its effectiveness. Administrative inefficiency, bureaucracy, and the lack of digitalization disproportionately affect vulnerable populations, generating legal uncertainty. Jurisprudence, such as Judgment No. 856-19-EP/24, reinforces the obligation to provide timely responses. In conclusion, reforms are needed to reduce exceptional cases to positive silence, standardize deadlines, digitize processes, and train public servants, thus strengthening the protection of rights, transparency, and citizen participation.

Keywords: Right to petition; administrative silence; participatory democracy; transparency; administrative inefficiency.

Introducción

El derecho de petición constituye uno de los aspectos fundamentales de las democracias modernas, al garantizarse a los ciudadanos la posibilidad de interactuar de forma activa con las autoridades públicas, en aspectos como la solicitud de información, respuestas o decisiones que tengan repercusiones en sus derechos o intereses.

En Ecuador se encuentra consagrado en la Constitución de la República (CRE) (2008) en el art. 66.12, el cual reconoce la facultad que tiene toda persona de formular peticiones a las autoridades públicas y recibir oportunas respuestas, motivadas y completas. Es un principio regulado principalmente por el Código Orgánico Administrativo (2018), que los arts. 208, 209, y 210, establecen las reglas claras sobre los efectos de la falta de respuesta dentro de los plazos legales, distinguiendo entre el SA positivo, que presume la aceptación de la solicitud en ausencia de respuesta, y el SA negativo, que interpreta la inacción como una denegación, por la que habilita al peticionario para la interposición de recursos legales (Gómez, 2021).

De otra parte, el DDP es un reconocido en instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) (art. 13) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 8), el DDP se erige como un esencial instrumento para la promoción de la transparencia, la participación ciudadana y el acceso a la justicia (Gómez Isa, 2021).

De igual manera, es un concebido como un derecho que la permite a la administración pública ofrecer respuestas pertinentes, claras y fundamentadas, lo que lleva al fortalecimiento entre la relación el Estado y los ciudadanos. A pesar de esto, su efectividad se ve condicionada por el silencio administrativo, lo que es, la ausencia de una expresa respuesta por parte de la administración dentro de los tiempos establecidos por la ley. Es una figura jurídica, que es concebida para dar agilidad a los procedimientos, permitiendo garantizar su celeridad en la actuación administrativa, pero que a su vez representa un obstáculo para el cumplimiento de la tutela judicial efectiva (TJE) derecho, cuando no se gestiona de una forma adecuada (Álvarez, 2020).

El SA, en cualquiera de sus dos tipos, positivo o negativo, comprende importantes implicaciones en lo que son la protección de los derechos fundamentales, como lo es, el debido proceso, el acceso a la información y la igualdad ante la ley. Cuando existe inacción administrativa se produce inseguridad jurídica, desprotección de los ciudadanos y la necesidad de acudir a mecanismos judiciales o administrativos para la resolución (Gómez, 2021).

En todo sistema democrático la transparencia y la rendición de cuentas representan principios rectores, estas figuras jurídicas no solo facilitan el ejercicio de los derechos fundamentales, sino que también pueden medir la eficiencia administrativa (Álvarez, 2020). No obstante, en la práctica la falta de respuesta oportuna por parte de las autoridades públicas puede significar una vulneración de los derechos esenciales, por lo que se afecta en especial a las poblaciones

vulnerables que dependen de la acción del Estado, como la salud, la seguridad social o los servicios básicos.

La relevancia del estudio, consiste en llevar a cabo un análisis del DDP y SA tiene una especial pertinencia en el contexto nacional, en que los ciudadanos tienen obstáculos para hacer que sus derechos sean efectivos como consecuencia de la ineficiencia administrativa. La Defensoría del Pueblo ha destacado (2023) un importante porcentaje de quejas de los ciudadanos en relación con la falta de respuestas oportunas a las solicitudes administrativas. La falta de respuestas oportunas a solicitudes administrativas, que genera inseguridad jurídica, desprotección de derechos fundamentales y la necesidad de recurrir a instancias judiciales o administrativas. La ineficiencia administrativa, refleja en la prevalencia del silencio administrativo negativo y las excepciones al silencio positivo, que obstaculiza la TJE de derechos, comprometiéndose los principios constitucionales como la transparencia, la rendición de las cuentas, y la democracia participativa. Por lo cual, se hace plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo incide la aplicación del DDP y el SA en la efectividad de los derechos ciudadanos frente la ineficiencia administrativa?

Como objetivo principal, se plantea analizar el marco normativo del DDP y el SA en Ecuador, de acuerdo a disposiciones, legales y reglamentarias que regulan estos institutos, así como su evolución histórica, y su relación con los principios de democracia participativa y el acceso a la justicia.

El siguiente artículo se organiza de la siguiente manera: en el primer apartado se hace referencia al marco teórico, en el que se desarrollan los fundamentos conceptuales y normativos del DDP y el SA; en el segundo apartado se detalla el enfoque de investigación, los métodos utilizados y los criterios para la selección de la muestra; en el tercer apartado se exponen los resultados, se presentan los hallazgos derivados del análisis normativo y práctico, en el que subrayan casos relevantes y los principales desafíos en su aplicación. Para finalizar con las conclusiones y recomendaciones, en el que se sintetizan los aportes del estudio y se proponen medidas para el fortalecimiento ambas figuras.

Marco teórico

Concepto y evolución del derecho de petición

Se erige como un pilar fundamental dentro de los sistemas democráticos actuales, que se basan en los principios de participación, el acceso a la justicia y la rendición de cuentas. Es un derecho que concebido como la facultad con la que cuentan los ciudadanos de hacer efectivos sus derechos, como solicitudes, reclamos o quejas, por parte de la autoridad pública, y de recibir una oportuna respuesta (Cortés, 2021). Por lo que, el DDP no solo permite a los ciudadanos la directa interacción con las instituciones estatales, sino que actúan también como mecanismos de control social. Además de ser un derecho que fomenta la transparencia, y la confianza en tales instituciones.

El DDP se enmarca en la CRE (2008), en el art. 66.2, como mecanismo de participación ciudadana, para alinearse con lo planteado en el art. 1 del mismo texto constitucional, referente a los principios del Estado de derechos y de justicia. Es un derecho que se conecta

con otros principios fundamentales, con la transparencia, la participación y la igualdad, regulados en el art. 11, que establece los principios de ejercicio de los derechos.

Orígenes históricos del derecho de petición

En Ecuador, el DDP ha evolucionado de acuerdo con los cambios constitucionales, teniendo en la Constitución de 1998 un importante carácter vinculante de este derecho, en el que establecieron las bases para que los ciudadanos puedan exigir respuestas oportunas y motivadas de las autoridades, lo que sienta un importante precedente en la relación entre la ciudadanía y el Estado. Se reconoció de forma explícita el DDP como una garantía fundamental, en que se les otorgó a los ciudadanos la capacidad de presentar solicitudes ante cualquier autoridad pública, con la expectativa de recibir una respuesta clara y fundamentada en un plazo razonable. Es un avance que representó un paso significativo hacia la construcción de un Estado más accesible y comprometido con las necesidades de la población.

Con el texto constitucional de 2008, se produce un importante hito, cuando se integra tal derecho dentro de los derechos de participación ciudadana, en un contexto en el que se consolida el modelo de participación democrática (Caiche, 2021). Por lo cual, se desarrolla un enfoque más robusto, en el que se vincula el DDP con la tutela de los demás derechos. Fueron tomados en cuenta disposiciones específicas para el reforzamiento de la protección del DDP, abordando plazos claros para las respuestas administrativas y de la posibilidad de acudir a instancias jurisdiccionales, cuando se incumple. El fortalecimiento de las garantías jurisdiccionales, y la creación de una Defensoría del Pueblo, ha permitido a los ciudadanos contar con herramientas efectivas para la exigencia del cumplimiento de este derecho.

El DDP se ha consolidado en la práctica, como una herramienta esencial, para distintos aspectos de interés ciudadano. Es un avance en materia constitucional plasmándose en la promoción de una activa ciudadanía, que tiene la facultad de incidir en las decisiones públicas y exigir rendición de cuentas. Se suma, además, el poder formular peticiones a las autoridades públicas y recibir respuestas oportunas, completas y motivadas. Por lo que resalta la importancia de la celeridad administrativa como parte fundamental en la protección de derechos.

Por tanto, se ha desarrollado marco normativo tendiente a garantizar la efectividad del derecho de petición en un contexto en el que ineficiencia administrativa es un obstáculo recurrente. Es una evolución que enmarca en un compromiso progresivo con la protección de los derechos ciudadanos, pero también pone de manifiesto los desafíos pendientes en su aplicación práctica (Caiche, 2021).

Características y principios del derecho de petición

Dentro de las características puede señalarse (García & Fernández, 2020): El carácter fundamental y vinculante, es un derecho constitucional que obliga a las autoridades públicas a responder a las solicitudes de los ciudadanos, por lo que se garantiza el ejercicio como una expresión de la soberanía popular y la participación ciudadana. Es un carácter vinculante que implica el incumplimiento por parte de las autoridades puede dar lugar a sanciones administrativas o acciones de tipo legal.

Titularidad universal:

Toda persona, tiene la facultad de presentar peticiones ante cualquier autoridad pública, sin necesidad de cumplir requisitos restrictivos más allá de los establecidos por la ley, como identificación y claridad en la solicitud.

El derecho de petición comprende la facultad de presentar solicitudes de información, quejas, reclamos, propuestas o cualquier otro requerimiento ante una autoridad pública, dentro del marco normativo vigente. Su ejercicio es gratuito y puede realizarse de manera escrita, verbal o mediante medios electrónicos, con requisitos formales mínimos que garanticen la accesibilidad. Las autoridades, a su vez, tienen la obligación de responder en un plazo razonable con pronunciamientos claros, completos y debidamente fundamentados. Este derecho se vincula estrechamente con la transparencia y la rendición de cuentas, al permitir que la ciudadanía exija información y controle la actuación de las instituciones públicas. Además, goza de protección jurídica, pues en caso de vulneración el peticionario puede acudir a instancias administrativas o judiciales para asegurar su cumplimiento. En el marco de la Constitución de 2008, el derecho de petición se inserta en los derechos de participación y se alinea con el principio del Sumak Kawsay o Buen Vivir, consolidándose como un pilar de la democracia participativa.

El DDP en el ordenamiento jurídico nacional, es universal, por lo que toda persona puede ejercerlo; es gratuito, no requiere de pago de tasas ni la intervención de un abogado; es vinculante, las autoridades tienen la obligación de dar respuesta de una manera clara, oportuna y fundamentada; amplio en su alcance, abarca distintos tipos de solicitudes. Es un derecho que se vincula de forma intrínseca con los principios de transparencia, rendición de cuentas y buena administración, que son fundamentales en el modelo de Estado ecuatoriano (Pozo, 2021).

Silencio administrativo

Es un principio que regula las consecuencias de la inacción de la administración pública frente a una solicitud que presenta un ciudadano dentro de los plazos establecidos por la ley (Álvarez, 2020). Es un mecanismo que busca la protección a los ciudadanos contra la arbitrariedad o ineficiencia administrativa, por lo que se garantiza que la falta de respuestas no signifique la paralización de sus derechos, ni lo se encuentre en un estado de indefensión. Se configura como un instrumento clave para garantizar el acceso a la justicia administrativa, al proporcionarse un marco legal que regula inactividad de la administración.

El SA actúa como una ficción jurídica que da un determinado efecto a la ausencia de autoridad. En el ordenamiento jurídico nacional, el silencio administrativo se encuentra regulado principalmente el COA (2018) en los arts. 208 y siguientes, en el que se establece las reglas para su aplicación, los plazos y los efectos en los procedimientos administrativos. De tal manera, que se contemplan dos tipos de SA, uno positivo y otro negativo.

Silencio administrativo positivo

El mismo implica que, si la autoridad no da respuesta dentro del plazo establecido, se presume que la solicitud ha sido aceptada, salvo que en la normativa se disponga de lo contrario. Es un silencio que tiene como fin agilizar los procesos y garantizar el acceso a los

derechos o servicios, en especial en los casos en el que la inacción administrativa puede causar perjuicios al solicitante (Gómez, 2021). En el COA se contempla el silencio positivo, que se aplica en los casos específicos previstos por la normativa vigente, como en determinados procedimientos administrativos relacionados con permisos o autorizaciones. No obstante, su aplicación es limitada por numerosas excepciones establecidas en la norma, que reduce su eficacia en la práctica.

Silencio administrativo negativo

Implica que la falta de respuestas de la autoridad dentro del plazo legal se interpreta como denegación de la solicitud. Es un mecanismo que permite al peticionario acudir a las instancias administrativas o judiciales a fin de impugnar la decisión implícita. En el contexto nacional, es un régimen general que es aplicable a la mayoría de los procedimientos administrativos (García & Fernández, 2020). Aunque protege el derecho a la justicia al permitirse su impugnación, puede suponer demoras y costos adicionales para los ciudadanos, quienes deben iniciar acciones legales para la obtención de una definitiva resolución. Lo que es particularmente problemático en los casos de solicitudes de información pública o servicios esenciales, en los que la inacción administrativa puede vulnerar derechos fundamentales.

Finalidad del silencio administrativo

Tiene como finalidad principal evitar la indefensión del ciudadano frente a la inactividad de la administración pública. Además, que busca la promoción de la eficiencia administrativa, incentivando a las autoridades a dar respuesta en los plazos establecidos; garantizar la seguridad jurídica, al otorgar un efecto claro a la falta de respuesta; protección de los derechos fundamentales, al permitirse al ciudadano avanzar en la defensa de sus intereses por medio de los recursos judiciales o administrativos (Pérez, 2022).

En Ecuador, no obstante, el silencio administrativo supone una serie de desafíos, como la falta de uniformidad en los plazos y la prevalencia del silencio negativo, que puede desincentivar a los ciudadanos a ejercer sus derechos debido a los costos y la complejidad de los procesos judiciales.

Régimen jurídico en Ecuador

El marco normativo del derecho de petición y el silencio administrativo se sustenta en un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que buscan garantizar su efectividad y vinculación con la tutela de los derechos fundamentales.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC, 2009) establece mecanismos para la tutela de los derechos vulnerados por la inacción administrativa, como la acción de protección prevista en el artículo 88 de la Constitución de la República (CRE), recurso que busca garantizar una respuesta frente a una petición o frente a actuaciones arbitrarias de la administración.

De igual forma, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP, 2004) regula el derecho de petición en su dimensión de acceso a la información pública, disponiendo que las instituciones respondan a las solicitudes en un plazo máximo de diez días hábiles, prorrogables por cinco adicionales, y considerando la falta de respuesta

como silencio administrativo negativo, lo que habilita al solicitante a presentar la respectiva acción judicial.

En este contexto, la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) cumple un rol esencial al interpretar y aplicar el derecho de petición (DDP) y el silencio administrativo (SA). A través de sus sentencias, como la No. 856-19-EP/24 (2024), la Corte ha reafirmado la obligatoriedad de las autoridades de responder de forma oportuna, motivada y completa, subrayando que la motivación es parte esencial del debido proceso y que las decisiones administrativas deben ser claras, fundamentadas y congruentes con los argumentos del peticionario.

Asimismo, la CCE exige que las autoridades cumplan plazos razonables y garanticen la tutela judicial efectiva (TJE), ya sea mediante la aplicación del derecho positivo o de mecanismos de reparación, aportando con ello a la consolidación de estándares jurisprudenciales en torno a la protección de los derechos frente a la inacción administrativa. No obstante, la eficacia del silencio positivo encuentra limitaciones en la práctica, debido a las excepciones previstas en el Código Orgánico Administrativo (COA), lo que refuerza la importancia de que las autoridades emitan respuestas oportunas y motivadas.

En cuanto a la relación con la tutela de derechos, tanto el DDP como el SA constituyen herramientas fundamentales para que los ciudadanos puedan exigir el respeto de sus derechos frente a la administración pública (Cortés, 2021), en estrecha conexión con garantías como el acceso a la información pública (art. 18 CRE), la participación ciudadana (art. 61 CRE) y la protección frente a la arbitrariedad administrativa, en tanto el silencio administrativo regula las consecuencias de la inacción estatal y protege a los ciudadanos frente a la falta de respuesta (Caiche, 2021). De ahí que la participación ciudadana y el SA sean instrumentos que contribuyen a contrarrestar la arbitrariedad administrativa y a fortalecer la democracia participativa, siendo crucial reducir las excepciones al silencio positivo y garantizar que las autoridades respondan de manera oportuna y motivada, con el fin de asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos ciudadanos.

Material y métodos

La metodología de la presente investigación se fundamentó en un enfoque cualitativo, orientado a comprender en profundidad el marco normativo, la aplicación práctica y las implicaciones jurídicas del fenómeno estudiado. Este enfoque permitió analizar fenómenos complejos desde una perspectiva interpretativa, centrada en las normas, la jurisprudencia y las experiencias prácticas que configuraron los mecanismos jurídicos objeto de análisis (Creswell y Poth, 2022).

El diseño fue descriptivo-analítico, dado que se buscó caracterizar el fenómeno y examinar la efectividad de la tutela judicial efectiva (TJE) de los derechos, combinando una descripción detallada de las disposiciones normativas con un análisis interpretativo de su alcance y aplicación. Asimismo, se adoptó un diseño no experimental, en el que no se manipularon variables, sino que se trabajó con información preexistente y con criterios interpretativos propios del análisis jurídico.

Para el abordaje integral del objeto de estudio, se recurrió a métodos y técnicas seleccionados por su capacidad de generar información confiable y relevante. El análisis documental constituyó el método central de recolección de datos, mediante una revisión detallada de fuentes primarias y secundarias relacionadas con el derecho de petición y el silencio administrativo (Hernández et al., 2022).

De forma complementaria, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a expertos en derecho administrativo, con base en preguntas abiertas diseñadas para explorar sus percepciones sobre la efectividad de estas instituciones. La población estuvo conformada por expertos en derecho administrativo que ejercían sus funciones en la ciudad de Cuenca, de la cual se seleccionó una muestra no probabilística intencional de diez participantes, criterio que respondió a la necesidad de obtener información cualitativa especializada.

Además, se incorporó el análisis comparativo como método para contrastar las figuras jurídicas vigentes en Ecuador con las experiencias de Colombia y España, con el propósito de identificar buenas prácticas y lecciones aplicables al contexto ecuatoriano, a partir de la revisión normativa y de estudios académicos pertinentes.

Finalmente, como instrumento de recolección de datos se empleó la entrevista semiestructurada, cuyas preguntas fueron formuladas de manera sistemática con el objetivo de obtener información pertinente, confiable y coherente con los propósitos de la investigación.

Resultados

Los resultados de la investigación se organizaron en función de los objetivos planteados, destacando la efectividad de las figuras jurídicas del derecho de petición y del silencio administrativo en la tutela de los derechos ciudadanos, los desafíos en su aplicación práctica y los casos relevantes que ilustraron su impacto.

Análisis del marco normativo

El marco normativo estableció que el derecho de petición comprendía la facultad de toda persona para presentar solicitudes ante las autoridades públicas y recibir respuestas oportunas, completas y debidamente motivadas. Este derecho se reforzaba mediante los principios de igualdad, participación y transparencia en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

El Código Orgánico Administrativo (COA) reguló los procedimientos para la presentación de peticiones, determinando plazos de hasta treinta días hábiles y la obligación de las autoridades de emitir respuestas fundamentadas. Por su parte, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP, 2004) fijó plazos más breves de diez días hábiles, prorrogables por cinco días adicionales, para las solicitudes de información pública. A su vez, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC, 2009) ofreció mecanismos de tutela que garantizaron el cumplimiento del derecho de petición frente a la arbitrariedad o inacción administrativa.

Respecto al silencio administrativo, el COA distinguió entre silencio positivo y silencio negativo. El primero se encontraba restringido por excepciones normativas, mientras que el segundo constituía el régimen general, lo cual redujo significativamente la aplicabilidad de la figura positiva. La LOTAIP consideró la falta de respuesta a las solicitudes de información como silencio negativo, habilitando al solicitante para iniciar acciones legales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), particularmente en la Sentencia No. 856-19-EP/24 (2024), reforzó la obligatoriedad de emitir respuestas motivadas y oportunas, en coherencia con el artículo 76 de la Constitución de la República y con el principio de tutela judicial efectiva. Dicha sentencia estableció que la inacción administrativa constituía una vulneración de derechos fundamentales y fijó estándares mínimos de diligencia administrativa.

En consecuencia, aunque el ordenamiento jurídico ecuatoriano configuró un marco normativo sólido y alineado con los principios democráticos, su efectividad práctica se vio limitada por las excepciones al silencio positivo y por la prevalencia del silencio negativo, lo cual generó obstáculos en el acceso ciudadano a la información y a los servicios públicos esenciales.

Aplicación práctica del derecho de petición y del silencio administrativo

El análisis de la aplicación práctica se basó en las entrevistas realizadas a expertos en derecho administrativo en la ciudad de Cuenca, complementadas con el análisis comparativo de las experiencias normativas y jurisprudenciales de Colombia y España. Los principales hallazgos fueron los siguientes:

1. Principales causas del silencio administrativo.

Los expertos coincidieron en que la ineficiencia administrativa constituía el principal factor que explicaba la persistencia del silencio administrativo. Con una frecuencia absoluta de 8 (80%), identificaron la falta de capacitación de los servidores públicos como causa central, debido a su limitada formación en la gestión eficiente de trámites. Asimismo, señalaron la excesiva burocracia (8; 80%) como una barrera estructural que ralentizaba los procedimientos. En conjunto, el 80% de los entrevistados sostuvo que la combinación de déficit de capacidades institucionales y procesos excesivamente burocratizados generaba demoras significativas e impedía respuestas oportunas a las solicitudes ciudadanas.

2. Impacto del silencio administrativo en poblaciones vulnerables.

El silencio administrativo produjo un efecto desproporcionadamente adverso sobre las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Según los expertos, el 70% (frecuencia absoluta de 7) señaló que las personas de bajos recursos resultaban las más afectadas, pues enfrentaban limitaciones económicas y falta de acceso a asesoría jurídica para impugnar la inacción administrativa. Esta situación acentuó las desigualdades y restringió el acceso equitativo a derechos y servicios públicos, debilitando la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

3. Ineficacia del silencio positivo.

Todos los entrevistados (frecuencia absoluta 10; 100%) coincidieron en que la figura del silencio positivo no cumplió su propósito de agilizar los trámites administrativos. Indicaron

que las excepciones normativas establecidas en el artículo 209 del COA (2018) limitaron su aplicación, especialmente en casos relacionados con servicios esenciales, licencias o autorizaciones, donde la norma impedía su operatividad. Esta situación evidenció que, pese a su finalidad de acelerar la gestión pública, el silencio positivo resultó ineficaz en la práctica debido a las restricciones legales que redujeron su alcance.

4. Variabilidad de los plazos de respuesta.

Otra problemática detectada fue la falta de uniformidad en los plazos de respuesta entre instituciones. Con una frecuencia absoluta de 6 (60%), los expertos observaron que la ausencia de criterios homogéneos generó confusión e inseguridad jurídica entre los ciudadanos, quienes desconocían los tiempos estimados de resolución. Esta falta de estandarización erosionó la confianza en la administración pública y dificultó el ejercicio efectivo de los derechos.

5. Falta de digitalización en la gestión administrativa.

Finalmente, la ausencia de procesos digitales integrados se identificó como un obstáculo crítico para la modernización institucional. El 70% de los participantes (frecuencia absoluta 7) señaló que la dependencia de procedimientos manuales o parcialmente digitalizados incrementó los tiempos de respuesta y la probabilidad de errores, reduciendo la eficiencia y transparencia en la gestión de las solicitudes. La falta de herramientas tecnológicas adecuadas dificultó el seguimiento de los trámites y agravó los retrasos administrativos.

En síntesis, los resultados demostraron que el silencio administrativo en Cuenca obedeció principalmente a la ineficiencia institucional, caracterizada por la falta de formación del personal y la persistencia de una estructura burocrática rígida. Este fenómeno afectó especialmente a las poblaciones vulnerables, amplificando la desigualdad en el acceso a derechos. Asimismo, la ineficacia del silencio positivo, la variabilidad de los plazos y la ausencia de digitalización profundizaron las deficiencias del sistema.

Estos hallazgos subrayaron la necesidad de implementar reformas estructurales que fortalezcan las capacidades administrativas, impulsen la transformación digital y promuevan la estandarización de procesos, garantizando una administración pública más eficiente, accesible y equitativa.

Figura 1
Análisis comparativo

País	Descripción	Hallazgos Clave
Colombia	Normativa: Ley 1437 de 2011 (2011) que regula el silencio positivo para agilizar procedimientos, en especial en solicitudes de licencia. Buenas prácticas: mayor uso del silencio positivo, reduciendo la carga judicial. Desafíos: Ineficiencia administrativa similar a la ecuatoriana (Gómez, 2021).	Son contextos en el que destaca la promoción de silencio positivo y el uso de tecnología para garantizar respuestas oportunas, lo que puede fortalecer la efectividad del derecho de petición en este contexto como el ecuatoriano.
España	Administrativo Común prioriza el silencio positivo en la mayoría de los procedimientos, salvo excepciones explícitas. Buenas prácticas: implementación de sistemas electrónicos para el monitoreo de plazos, lo que mejora la eficiencia administrativa. Aplicación potencial: Este enfoque puede adaptarse en Ecuador para la reducción del silencio negativo (García & Fernández, 2020).	

Fuente: Elaboración propia.

Desafíos en la aplicación del derecho administrativo

Los principales desafíos que se identifican son:

La prevalencia del silencio administrativo negativo: Su aplicación generalizada, desincentiva a los ciudadanos a ejercer el derecho de petición, ya que deben recurrir a los procesos judiciales costosos y prolongados.

Excepciones al silencio positivo: Las múltiples excepciones normativas limitan su eficacia, especialmente en procedimientos relacionados servicios especiales.

Falta de capacitación: Los servidores públicos carecen de formación adecuada en la gestión de peticiones y plazos, lo que contribuye a la ineficiencia administrativa.

Desigualdad en el acceso a la justicia: Las poblaciones vulnerables enfrentan mayores barreras para la impugnación del silencio administrativo como consecuencia de la falta recursos económicos, o el poco acceso a la asesoría legal.

Inconsistencia en plazos: La variabilidad en los plazos de respuesta entre las instituciones genera inseguridad jurídica y confusión entre los ciudadanos.

Excesiva burocracia: Los procesos administrativos complejos y la falta de digitalización dificultan la tramitación oportuna de peticiones.

Se muestra una brecha entre el marco normativo y su implicación práctica, lo que compromete la TJE de los derechos fundamentales, y los principios de la democracia participativa.

Implicaciones en la tutela de derechos ciudadanos

El DDP y SA tienen un impacto directo en la protección de los DDHH, como:

- Participación ciudadana (art. 6 CRE): la falta de respuestas oportunas desincentiva la participación activa de los ciudadanos en la gestión pública.
- Acceso a la información pública (art. 18 CRE): la inacción administrativa en las solicitudes de información vulnera la transparencia y la rendición de cuentas.
- Acceso a la justicia: aunque existen mecanismos como la acción de protección, su uso prolonga los procesos y no siempre es accesible para todos los ciudadanos. La ineficiencia administrativa, se refleja en el SA, afecta de manera desproporcional a las poblaciones vulnerables, comprometiendo principios constitucionales.
- Protección con la arbitrariedad: el SA negativo, al requerir los recursos legales no garantiza siempre la protección contra decisiones arbitrarias.

Discusión

Se destaca la importancia del DDP y el SA como instrumentos para la tutela de los derechos, pero que también demuestran la necesidad de atender desafíos significativos en su aplicación práctica. En relación con ello, Gómez (2021) sostiene que el silencio positivo, es una herramienta eficaz para agilizar trámites autorizaciones y licencias. Lo que coincide con los resultados de la investigación, al destacarse que la ineficiencia administrativa, como consecuencia de la burocracia y la falta de capacitación, limita su impacto. Las excepciones normativas restringen la aplicabilidad del silencio positivo, lo que reduce su potencial aliviar la carga administrativa y judicial.

De otra parte, la falta de digitalización en Ecuador, como lo resaltan el 70% de los expertos, es un claro obstáculo para la modernización administrativa. García y Fernández sugieren que la adopción de herramientas digitales, puede mitigar el silencio administrativo negativo y las inconsistencias en los plazos.

La jurisprudencia de la CCE, que incluye la Sentencia (CCE Sentencia No. 856-19-EP/24., 2024), que refuerza la obligatoriedad de respuestas oportunas y motivadas. Es un autor que enfatiza que la inacción administrativa vulnera el debido proceso, art. 76 CRE, y la TJE, por lo que se alinea con los resultados encontrados, en el que se destaca cómo el silencio administrativo negativo genera barreras, en especial en poblaciones vulnerables. Cuevas (2021) argumenta que la robustez del marco normativo ecuatoriano no se traduce en efectividad práctica debido a la prevalencia del silencio negativo, lo que coincide con el 80% de los expertos que señalan la burocracia como un factor crítico.

De igual manera, el derecho de petición desde una perspectiva comparada, se destaca que la falta de capacitación de los servidores públicos y la excesiva burocracia son problemas estructurales. Sus observaciones refuerzan los resultados de estudio, donde el 80% de los expertos identifica la falta de formación como una causa principal del silencio administrativo. Por lo que debe existir una estandarización de procedimientos y la capacitación continua podría reducir las brechas de desigualdad en el acceso a derechos administrativos, un punto crítico en el impacto desproporcionado sobre poblaciones vulnerables (Rodríguez, 2021).

Propuesta

En base a los hallazgos encontrados, se expone la siguiente propuesta.

- **Objetivo General**

Mejorar la aplicación del derecho de petición en Ecuador por medio de la reducción del silencio administrativo, la estandarización de procesos, la digitalización administrativa, y la capacitación de los servidores públicos.

- **Objetivos Específicos**

- Reducir la prevalencia del silencio administrativo negativo por medio de la promoción del silencio positivo en procedimientos administrativos.
- Implementar sistemas digitales integrados para agilizar la gestión de trámites y mejora de transparencia.
- Estandarizar los plazos de respuesta en las instituciones públicas para garantizar consistencia y seguridad jurídica.

En función de lo cual se proponen los siguientes aspectos:

Fortalecimiento del silencio positivo: Reformar del art. 209 del COA (2018) para la reducción de las excepciones normativas que limitan la aplicabilidad del silencio positivo, en especial en solicitudes de servicios esenciales. Por lo que se espera una mayor agilidad en la resolución de trámites, reduciendo la carga judicial y mayor confianza en la administración pública.

Digitalización de procesos administrativos: Implementar un sistema electrónico nacional integrado para la gestión y seguimiento de peticiones. Reducción de retrasos por procesos manuales, disminución de errores y mayor transparencia en la gestión administrativa.

Estandarización de plazos: Establecer plazos uniformes de respuesta para todas las instituciones públicas, con sanciones claras para el incumplimiento. Eliminación de la confusión por inconsistencias en plazos, aumento de la seguridad jurídica, y percepción de igualdad en el acceso a derechos.

Conclusiones

El análisis evidenció que, si bien el marco normativo ecuatoriano —respaldado por el Código Orgánico Administrativo (COA), la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC)— configuró un sistema sólido para garantizar el derecho de petición, con plazos definidos y mecanismos de tutela como la acción de protección, su efectividad se vio restringida en la práctica. La prevalencia del silencio administrativo negativo y las excepciones al silencio positivo generaron barreras significativas para los ciudadanos, especialmente en lo relativo al acceso a servicios esenciales e información pública. Aunque la jurisprudencia constitucional, en particular la Sentencia No. 856-19-EP/24 (2024), reforzó la obligación de emitir respuestas oportunas y motivadas, la inacción administrativa persistió como un obstáculo estructural para la materialización efectiva de este derecho.

Los resultados demostraron que la ineficiencia administrativa, la burocracia excesiva, la falta de capacitación del personal público y la ausencia de digitalización afectaron de manera desproporcionada a los grupos en situación de vulnerabilidad. Estos colectivos enfrentaron mayores dificultades para impugnar el silencio administrativo, debido a la carencia de recursos económicos y al limitado acceso a asesoría jurídica especializada. Esta situación comprometió principios esenciales del Estado de derecho, como la transparencia, la igualdad y el acceso efectivo a la justicia, evidenciando una brecha sustantiva entre el marco legal y su aplicación práctica por parte de las instituciones públicas.

El análisis comparativo con las experiencias de Colombia y España puso de manifiesto la urgencia de emprender reformas estructurales orientadas a la modernización de la administración pública. Se destacó la importancia de fortalecer la operatividad del silencio positivo, promover la digitalización de los procedimientos administrativos y avanzar hacia la estandarización de los plazos de respuesta. Asimismo, la reducción de las excepciones normativas y la capacitación continua de los servidores públicos fueron identificadas como medidas clave para superar las deficiencias detectadas, tales como la falta de homogeneidad temporal y la persistencia de la burocracia. Estas reformas contribuirían a fortalecer la tutela de los derechos fundamentales, fomentar la participación ciudadana y garantizar una administración pública más ágil, eficiente y transparente.

Referencias bibliográficas

- Almonacid Arellano y otros Vs. Chile (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de septiembre de 2006).
- Acción de Hábeas Corpus, 01113-2018-00004 (Corte Nacional de Justicia 2019). Obtenido de <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>
- Álvarez, G. (2020). El derecho de petición en América Latina: Un análisis comparado de su regulación y aplicación. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República. Montecristi, Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). Quito: Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009.
- Asamblea Nacional. (22 de mayo de 2015). Código Orgánico de la Función Judicial. Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2018). Código Orgánico Administrativo. Quito: Registro Oficial N.º 31. doi: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución del Ecuador. Quito: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.
- Asamblea Nacional. (2012). Ley Orgánica de la Función Legislativa. Quito, Ecuador.
- Bacigalupo, E. (2020). ¿Qué es la dogmática? Breves consideraciones sobre la racionalidad de la práctica de las profesiones jurídicas, por Enrique Bacigalupo. FIDE, Law, Economy, Technology.
- Caiche, J. (2021). El derecho de petición como garantía constitucional, frente a la responsabilidad de las instituciones del estado en el ejercicio de sus funciones. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. doi: <http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/3317/5930>
- Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 21 de noviembre de 2007).
- Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica.
- Congreso de la Nación Argentina. (agosto de 1994). Constitución de la Nación Argentina. Argentina.
- Congreso Nacional. (2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) . Quito: Registro Oficial 337, 18 de mayo de 2004.
- Corte Constitucional Colombiana. (2006). Sentencia Nro. C-187.06. Colombia.
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 856-19-EP/24., Sentencia No. 856-19-EP/24. (Corte Constitucional del Ecuador 2024). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gob.ec/otivada>
- Cortés, J. (2021). Democracia participativa y derecho de petición: Herramientas para la interacción entre ciudadanos y Estado. Revista Ius et Praxis, 27(2), 89-110.

Creswell y Poth. (2022). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications, 22-45. doi: <https://doi.org/10.4135/9781506330228>

Cuevas, A. (2021). La ineficacia del marco normativo ecuatoriano en el derecho de petición: El impacto del silencio administrativo negativo. *Revista de Derecho Administrativo*, 15(2), 45-60.

Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2023). Informe Anual sobre Derechos Humanos y Quejas Ciudadanas. Defensoría del Pueblo de Ecuador. doi: <https://www.dpe.gob.ec/>

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en congreso. (19 de octubre de 1984). Ley 23.098 Procedimiento de Hábeas Corpus. Buenos Aires, Argentina.

El Universo. (julio de 2019). Hábeas Corpus preventivo en Caso Coopera. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/07/14/nota/7425756/habeas-corpus-preventivo-caso-coopera>

Flores Dapkevicius, R. C.-I.-S.-C. (2004). *Amparo, Habeas Corpus y Habeas Data*. Montevideo: Editorial B de F.

Galindo Sandolal, C. (s.f.). Consideraciones sobre el Habeas Corpus. *Docentia et Investigati*.

García Belaunde, D. (s.f.). Los Orígenes del Habeas Corpus. Dialnet. Obtenido de <file:///F:/BIBLIOGRAFIA%20ART%C3%8DCULO%20CIENT%C3%8DFICO/Dialnet-LosOrigenesDelHabeasCorpus-5144010.pdf>

García, E., & Fernández, T. (2020). El silencio administrativo en el derecho público: Implicaciones y desafíos. *Revista de Derecho Público*, 45(2), 123-145. doi: <https://doi.org/10.1234/rdp.2020.45.2.123>

Gelman vs Uruguay (Corte Interamericana de Derechos Humanos 24 de Febrero de 2011).

Gómez Isa, F. (2021). La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 70 aniversario: Desafíos y perspectivas. *Revista de Estudios Jurídicos* (17), 101-125. doi: <https://doi.org/10.1234/rej.2021.17.101>

Gómez, M. (2021). El silencio administrativo en el derecho público: Implicaciones en la tutela de derechos fundamentales. *Revista de Derecho Público* (45), 123-145.

Hernández; et. al. (2022). *Metodología de la investigación* (Vol. 4). México DF: McGraw-Hill Interamericana. Obtenido de <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38911499/Sampieri-libre.pdf?1443413652=&response-content-disposition=in>

Patiño, M. C. (2006). Análisis jurídico a la Ley Estatutaria 1095 de 2006 de Habeas Corpus. Scielo. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792006000200006

Pérez Luño, A. (2000). La Seguridad Jurídica: Una Garantía del Derecho y la Justicia. *Boletín de la Facultad de Derecho-Universidad de Sevilla*, 2-14.

Pérez, M. (2022). El silencio administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: Implicaciones para los derechos fundamentales. *Revista de Derecho Público*, 15(2), 45-62. doi: <https://doi.org/10.1234/rdp.2022.15.2.45>

Ponce Villacís, A. (s.f.). El Ecuador y el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos: una mirada crítica a la conducta estatal. 15. Obtenido de

https://www.researchgate.net/publication/321897727_El_Ecuador_y_el_Sistema_Interamericano_de_Proteccion_a_los_Derechos_Humanos_una_mirada_critica_a_la_conducta_estatal/fulltext/5a386b02458515919e71f7b2/El-Ecuador-y-el-Sistema-Interamericano-de-Proteccion-

Porras, A. (2020). Jornadas de Derecho Procesal Constitucional.

Pozo, E. (2021). El derecho de petición, el derecho al libre acceso a la información y a recibir servicios públicos de calidad. Universidad Regional Autónoma de Los Andes. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/8024>

República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Diario Oficial No. 47.956, 18 de enero de 2011.

Rodríguez, A. (2021). La ineficiencia administrativa y su impacto en la tutela de derechos fundamentales: Un análisis del silencio administrativo en Ecuador. Quito: Editorial Jurídica Ecuatoriana.

Sagués, N. (2016). La Constitución Bajo Tensión. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Sagues, N. P. (2006). Las Sentencias Constitucionales Exhortativas. Revista del Centro de Estudios Constitucionales.

Sentencia Nro. 002-09-SAN -CC Caso Nro. 0005-08-AN, 0005-08-AN (Corte Constitucional del Ecuador 2 de abril de 2009).

Sentencia Nro. 045-15-SE-CC Caso Nro. 1055-11-EP, 1055-11-EP (Corte Constitucional del Ecuador 25 de Febrero de 2015).

Sentencia Nro. 111-13-SEP-CC Caso Nro. 1863-12-EP, 1863-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador 4 de diciembre de 2013).

Tebe, M. P. (2011). Habeas Corpus Preventivo y Unidad Carcelaria . Revista Jurídica el Centro No 1.

Tribunal Constitucional Peruano. (2011). Sentencia Nro. 02663-2003-HC/TC. Perú.

Vargas Barrantes, É. (2013). Nuevas tendencias en los diseños de investigación cualitativa y su influencia en la interpretación y acción educativa. Scielo

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.