UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
"ANDRÉS F. CÓRDOVA"

TEMA:

"LA EFICACIA EN LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS."

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS

AUTOR:
MARIO ALEJANDRO DELGADO GALÁRRAGA

DIRECTOR DE TESIS:
DR. PATRICIO GARCÍA

QUITO, ECUADOR
AÑO 2014

Quito, 29 de octubre de 2014

Doctora
María Paula Romo
DECANA DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
DE LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR
Presente

De mi consideración

En mi condición de Profesor Director de la tesis intitulada "LA EFICACIA EN LA APLICACION DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS" cuya autoría corresponde al Estudiante Mario Alejandro Delgado Galárraga, me permito poner en su consideración el siguiente informe en relación:

La secuencia del esquema estructural de los capítulos fue desarrollada en un orden metódico, deductivo y lógico, lo cual hacen que el trabajo postulante sea de fácil comprensión por parte de los lectores, lo que corrobora a resaltar la calidad argumentativa puesta de manifiesto en la elaboración de la investigación efectuada.

La investigación realizada se bifurca en el Silencio Administrativo y en las Autonomías y Descentralización, temas que el Autor los reúne en consideración a que estas dos instituciones constituyen una fracción de la esfera pública, lo cual le lleva a concluir que la eficacia de la generación del acto presunto y la aplicación en el contexto de las normativa que rige las autonomías, no satisface las expectativas en relación a la eficacia de su ejecución, puesto que los procedimientos y los procesos no se apegan al principio de celeridad.

A lo expresado se suma la correcta contextualización de las fuentes legislativas y bibliográficas lo que hacen que considere que en la realización de la tarea encomendada al Estudiante Estudiante Mario Alejandro Delgado Galárraga se imprimió el esfuerzo necesario para llegar a conclusiones innovadoras la Institución del Silencio

Administrativo, por lo cual estimo que la tesis dirigida merece la nota de DIEZ (10)

Salvo su mejor y más ilustrado criterio.

Muy atentamente,

Dr. Patricio García Bravo
PROFESOR, DIRECTOR DE TESIS

Dedicatoria:

Al Papío, donde sea que te encuentres,

A la Noshi, a pesar de mi ingratitud.

Agradecimiento:

A mis padres Mario y Susana, por haber creído en mí.

A mis hermanos María Daniela y José Francisco, por sus palabras de aliento.

A Daniela Polanco, por su apoyo incondicional.

A mi director, Dr. Patricio García, por su conocimiento y paciencia.

Muchas gracias.

DECLARACIÓN

Yo, Mario Alejandro Delgado Galárragadeclaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional y, que se ha consultado la bibliografía detallada.

Cedo mis derechos de propiedad intelectual a la UIDE, según lo establecido en la Ley de Propiedad Intelectual, reglamento y leyes

Mario Alejandro Delgado Galárraga

c.c.

ÍNDICE

DEDICATORIA……5
AGRADECIMIENTO……...6
DECLARACIÓN……..7
ÍNDICE……..8
SÍNTESIS DE LA TESIS……10
ABSTRACT……12
INTRODUCCIÓN……...14
CAPÍTULO I: ELSILENCIO ADMINISTRATIVO……..17
1.1. Antecedentes……17
1.2. Naturaleza Jurídica..…..……..……..……..….....19
1.3. Conceptos……..22
1.4. Efectos del Silencio Administrativo……24
1.4.1. Silencio Administrativo de Efectos Negativos……..24
1.4.2. Silencio Administrativo de Efectos Positivos……....26
1.5. Características……...27
1.6. Requisitos formales……...28
1.6.1. Normativa legal expresa……28
1.6.2. Ejercicio del derecho de petición……...28
1.6.3. Falta de pronunciamiento por parte de la Administración…….30
1.7. Normativa Vigente……31
1.8. Ámbito de aplicación……35
CAPÍTULO II: GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS……37
2.1. Antecedentes históricos……..……..……....37
2.2. Autonomía……41
2.2.1. Definiciones y conceptos……...42
2.2.1.1. Autonomía Política……..43
2.2.1.2. Autonomía Administrativa……..44
2.2.1.3. Autonomía Financiera……44
2.3. Descentralización……..45
2.3.1. Definiciones y conceptos……...45
2.3.1.1. Descentralización Política……...47

2.3.1.2. Descentralización Administrativa……...48
2.3.2. Principios de la Descentralización…….50
2.3.3. Competencias y Facultades……52
2.3.3.1. Competencias……..52
2.3.3.2. Facultades……55
2.3.4. Sistema Nacional de Competencias……...57
2.4. Gobiernos Autónomos Descentralizados……..59
2.4.1. Principales consideraciones……...59
2.4.2. Fines, funciones y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados……..61
2.4.3. Operatividad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados…...62
CAPÍTULO III: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS…….64
3.1. El Silencio Administrativo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados……..64
3.2. Procedimiento Administrativo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización……..……..……66
3.3. El Silencio Administrativo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización……68
3.4. Diferencias entre la Ley de Modernización del Estado y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización…….70
CONCLUSIONES……...74
RECOMENDACIONES…….78
BIBLIOGRAFÍA……79

LISTA DE CUADROS

1. Cuadro comparativo del Silencio Administrativo en diferentes Leyes……...35
2. Cuadro comparativo entre niveles de autonomía entre España y Ecuador……..60

SÍNTESIS DE LA TESIS

La presente investigación abarca dos cuestiones jurídicas que adquieren interés en la vida diaria de las personas: el Silencio Administrativo y la Autonomía y Descentralización. Los dos temas se encuentran ligados entre sí puesto que los entes autónomos y/o descentralizados son considerados como fracción de la esfera pública, como institucionesque forman parte de la Administración.

Para que se genere el Silencio Administrativo, es necesario que haya transcurrido un determinado tiempo sin que la Administración haya dado una respuesta (positiva o negativa) frente a una petición (derecho), a ella dirigida, por parte de un administrado, lo cual genera una inercia administrativa, lo que desemboca en lainstitución del Silencio Administrativo.

De acuerdo a la Ley de Modernización del Estado, el Silencio Administrativo se configura al haber transcurrido 15 días término (días hábiles), sin que se haya resuelto la petición realizada a las instituciones del sector público, sin embargo, deja abierta la posibilidad de que las leyes de diferentes materias, puedan determinar un tiempo diferente.

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía (COOTAD) y descentralización, en su artículo 387 determina que para que ocurra el Silencio Administrativo deberá transcurrir el plazo (días calendario) de 30 días sin que se haya notificado con la respuesta a la petición presentada ante cualquier Gobierno Autónomo Descentralizado. Sin embargo, deja la posibilidad de que cada gobierno local, a través de un acto normativo, pueda establecer el tiempo para que se genere el Silencio Administrativo.

Es así que se analizará la variación que existe entre las dos normas citadas, tanto en el tiempo que difieren, así como la diferencia que mantienen en relación al modo que cada una de ellas interrumpe la formación del Silencio Administrativo. Se pondrá a consideración la apertura que existe para que se establezcan diferentes tiempos en cada materia.

Finalmente, con todos los datos que se acopien, se verificará si la institución jurídica del Silencio Administrativo es eficaz en su generación y aplicación, tomando en cuenta los conceptos y elementos de cada uno de los temas que se detallarán en el presente trabajo.

ABSTRACT

The present investigation includes two topics of interest in people´s daily life: the administrative silence and autonomy and decentralization issues. Both subjects are related, because the autonomous and/or the self-governing institutions are part of the Public Administration.

The establishment of the administrative silence will require that in a determinate amount of time, the administration does not respond (in a positive or negative way) to any citizen request (citizen's right) addressed to them, this fact produces an administrative neglect, which will end in the institution of the administrative silence.

According with the State Modernization Law, the administrative silence will be set up in case that after a term of 15 days (business days), the public institutions have not respond yet to any kind of citizen request; however, the same law leaves open the chance for other laws to establish a different amount of time to implement the administrative silence.

On the other hand, the Article 387 of the Ecuadorian Territorial Organization, Autonomy and Decentralization Organic Code founds that the administrative silence, in order to get established, there shall be passed a 30 days term (calendar days) without any response from one of the Autonomous Governments. Though, this Code lets the possibility to establish a different amount of time for each Local Government to configure the administrative silence.

Therefore, the difference spotted from law to law will be studied and analyzed in this work, such as the different requirements for the administrative silence, also the

ways of its procedure interruption, among others. There will be considered the different conditions in each law subject.

Finally, with all the data recompilation, it will be able to verify if the administrative silence institution is effective through its creation and application, considering the notions and elements of each topic that are included in this investigation.

.

INTRODUCCIÓN

El derecho de petición se encuentra legitimado por el artículo 66, numeral 23 de la Carta Magna Ecuatoriana, el cual se hace efectivo a través de un pedido o solicitud que un particular, persona natural o jurídica, presenta a determinado funcionario público que tenga competencia para resolver lo requerido. A esta solicitud se la debe dar el trámite legal correspondiente, ya sea mediante su aceptación o su rechazo.

La respuesta, afirmativa o negativa, por parte del funcionario público debe ser manifestada de manera oportuna y motivada, y de esta manera garantizar lo manifestado en el artículo constitucional ya citado. La falta de una respuesta oportuna por parte de la Administración Pública, a través de sus funcionarios, genera el incumplimiento del derecho de petición, por lo que, el legislador ha implementado el silencio administrativo como una institución necesaria en nuestra legislación para evitar la inobservancia del derecho constitucional mencionado.

El artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado manifiesta que todo reclamo, solicitud o pedido presentado ante un funcionario público deberá ser resuelto en un término no mayor de 15 días contados desde su presentación, de lo contrario lo solicitado será concedido, por ley, al administrado. Es decir, estamos frente a un acto administrativo ejercido de manera tácita por parte de la Administración.

El mismo artículo expresa que el término para resolver lo solicitado es de 15 días a partir de la presentación de la solicitud, salvo que, de manera expresa, otros cuerpos normativos expresen otro tiempo para que se genere el silencio administrativo. De aquí que, el COOTAD, de manera expresa, señala un plazo de 30 días para generar una resolución que responda lo solicitado.

Existen algunas variantes que se presentan en los dos últimos articulados. En primer lugar, la Ley de Modernización del Estado establece un término y el COOTAD establece un plazo, al parecer es un cambio no tan significativo, pero, ¿acaso es

necesario? A pesar de no ser una diferencia grande de tiempo, no creo que exista un verdadero justificativo para tal diferencia.

Los 15 días término manifestados en la Ley de Modernización son límite para generar una resolución por parte de la Administración, por su parte el COOTAD señala 30 días plazo para la notificación de dicha resolución. En este aspecto el COOTAD acierta al mencionar que la resolución tomada por la Administración deba ser notificada al administrado, otorgándole los efectos jurídicos que se generen a causa del acto administrativo generado. La notificación es un elemento indispensable de los actos administrativos. La omisión o incumplimiento parcial de las *formas de instrumentación* (escritura, fecha, firma, etc.) o de las *formas de publicidad* (notificación), puede afectar en distintos grados la validez del acto, según la importancia de la transgresión. Los actos administrativos deben ser notificados al interesado. (Dromi, Roberto, Tratado de Derecho Administrativo, pág. 217). Por su parte, la Ley de Modernización da un tiempo para generar una resolución que acepte o niegue lo solicitado por la parte interesada.

La aplicación, de acuerdo a la jerarquización de las leyes, será fundamentada en las disposiciones emanadas del COOTAD puesto que es una Ley Orgánica, prevaleciendo sobre la Ley Ordinaria, en este caso la Ley de Modernización del Estado.

En la práctica, una vez transcurrido el término para que se configure el silencio administrativo, se puede evidenciar determinados obstáculos para poder ejecutarlo a favor del administrado.

Al no tener una norma que enuncie el procedimiento del silencio administrativo en los GAD se podrán generar muchos inconvenientes al momento de la aplicación y ejecución del mismo.

En consecuencia, es importante determinar si existe eficacia en la aplicación del Silencio Administrativo de acuerdo a la normativa vigente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Para la presente investigación se han analizado la Constitución de la República del Ecuador, la diferente legislación que contiene normas relativas al Silencio Administrativo, doctrina referente al Silencio Administrativo, a las Autonomías, a la Descentralización, Jurisprudencia, etc. De igual manera, los métodos de investigación utilizados han sido: método analítico sintético, deductivo y dialéctico. La principal técnica de investigación utilizada fue el fichaje, mediante el cual se revisó la información bibliográfica antes mencionada, y se pudo obtener datos para el desarrollo del trabajo de investigación.

CAPÍTULO I
EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.
1.1. Antecedentes.

El silencio administrativo es una institución jurídica que tuvo sus inicios en el Derecho Francés, por lo que es necesario, para conocer su origen,remitirse a dicha legislación.

La institución del silencio administrativo tiene su precedente inmediato en la legislación francesa y, en este sentido, es indiscutible que el surgimiento de la mencionada institución en el País Galo aparece estrechamente justificado con la configuración del 'contencioso-administrativo francés' bajo el requisito denominado por los autores franceses de la 'decisión preáble' (Guillén Pérez, 1997, pág. 27).

Es de conformidad al artículo 3 de la Ley Francesa del 17 de julio de 1900[1]donde se encuentra el nacimiento de la institución del Silencio Administrativo, de acuerdo a ella, al transcurrir un determinado tiempo sin el pronunciamiento expreso de la Administración, dicha Ley presumía que la pretensión del administrado ha sido denegada con el objetivo de otorgarle una oportunidad para continuar por medio de la vía jurisdiccional.

En este contexto histórico, existía la necesidad ciudadana, dentro del Estado de Derecho, de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para defender determinados derechos, para lo cual era necesaria la configuración de un acto administrativo previo. Sin embargo, el sistema administrativo mantenía una grieta estructural, ya que "la administración podía eludir el control jurisdiccional con sólo permanecer inactiva." (Enterría, Fernández, & Ramón, 1998, pág. 556), de esta manera,

[1] El artículo 3 de la Ley Francesa del 17 de julio de 1900, textualmente manifestaba: "En los asuntos contenciosos que no pueden plantearse ante el Consejo de Estado, sino en forma de recurso contra una resolución administrativa, cuando transcurra un plazo superior a cuatro meses sin que haya recaído resolución, la parte interesada podrá considerar como desestimada su petición y recurrir ante el Consejo de Estado."

al no existir un acto administrativo previo (resolución), el administrado quedaba en indefensión.

El ciudadano, frente a la inactividad de la administración pública, consideraba desestimada su pretensión, lo cual lo habilitabaúnicamente para recurrir alajurisdicción contenciosa administrativa, con el objetivo de que su pretensión fuese de alguna manera satisfecha. El objetivo del silencio administrativo de la época no era el garantizar el derecho de petición a los administrados, simplemente evitaba la inercia administrativa.

En el Ecuador, el silencio administrativo nace como consecuenciadel derecho constitucional de petición. Históricamente, el silencio administrativo, se estipula en las diferentes constituciones ecuatorianas de la siguiente manera: 1830 art. 66; 1943 art. 95; 1845 art. 124; 1850 art. 105; 1852 art. 123; 1861 art. 118; 1869 art. 103; 1877 art. 17, num. 5; 1883 art. 20; 1896 art. 25; 1906 art. 151 num. 27; 1929 art. 26 num. 16. Por su parte, la Carta Magna de 1945 ya se agregó a su texto el plazo que se debe otorgar a las peticiones que llegan a la Administración Pública, éste era de 30 días. (Tobar Donoso, 1996, pág. 239)

De igual manera, las Constituciones más recientes también reconocen al silencio administrativo así: 1978art. 19 num.10; codificación de 1993 art. 19 num. 10; 1998 art. 23 num. 15; y, la Norma Suprema vigente en su art. 66 num. 23.

Consecuentemente, el derecho de petición ha sido precautelado por medio de la institución del Silencio Administrativo desde la Constitución de 1830, con el fin de evitar que los administrados no obtengan una respuesta por parte de la Administración, ya sea que ésta produzca efectos negativos (desestimación) o positivos (estimación), de acuerdo a los casos que señale el propio legislador.

1.2. Naturaleza Jurídica.

Es ineludible advertir la naturaleza jurídica del silencio administrativo, puesto que depende del criterio de los diferentes autores, pues, algunos expresan que esta institución jurídica es un hecho administrativo; y, otros, manifiestan que es un acto administrativo, ya sea presunto o ficto[2]. Sin embargo, hay que tomar en cuenta la legislación de cada país y los efectos determinados por la ley.

En el caso de considerar al Silencio Administrativo como un hecho administrativo, se puede observar lo manifestado por el tratadista Jairo Ramos Acevedo, quien indica que "El silencio administrativo constituye un hecho jurídico, un hecho al cual el derecho puede otorgar consecuencias jurídicas. Excluye toda declaración de voluntad(…)" (Ramos Acevedo, 2003, pág. 448). Lo más significativo de lo citado es la falta de declaración de voluntad que se le atribuye a la Administración Pública, la misma que es la que permitiría la generación eventual del Silencio Administrativo.

El autor José Ramón Parada expone que "El silencio en sí mismo no es un acto sino un hecho jurídico, pues falta la declaración de voluntad dirigida a producir un efecto jurídico". (Parada Vásquez, 1994 citado en Silva Cimma, 1995).

Por su parte, Gustavo Penagos indica que:

> La abstención de la administración no es acto administrativo, es una sanción que la ley impone a la administración equivalente a decisión. El silencio de la administración no es acto administrativo, por cuanto ningún órgano del Estado lo ha proferido, no tiene contenido, forma ni fin, ni se ejerció competencia alguna. Simplemente la ley equipara el silencio positivo o negativo a una decisión y le da efectos de tal. (Penagos G. , 1993, págs. 265-266).

[2] Dentro de la doctrina existen dos tipos de actos: expresos y presuntos. Los primeros nacen de la voluntad expresa de la Administración, exteriorizada a través de forma oral o escrita; y, la voluntad tácita o presunta es cuando, por expresa voluntad del ordenamiento jurídico, el silencio administrativo es considerado como un acto administrativo. La regla es la voluntad expresa y la excepción es la voluntad presunta. (Dromi, 2014).

Con lo mencionado anteriormente se denota la similitud de criterios en definir al Silencio Administrativo como un hecho administrativo: la aparente falta de voluntad, por parte de la Administración, para su configuración.

Por otra parte, la definición elemental de acto administrativo es "(…)toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública; en ejercicio de su competencia administrativa" (Pérez Dayán, 2003, pág. 52), de lo cual se puede puntualizar que el silencio administrativo carecería de la voluntad por parte de la administración pública, simplemente se entendería como una presunción[3]. Por otra parte, el hecho jurídico se puede entender que "(…)son aquellos acontecimientos que tienen trascendencia en la vida del Derecho por haber sido previstos por la norma como factor determinante de una consecuencia jurídica." (Mascareñas, 1960, pág. 836); es decir que su formación también carece de voluntad administrativa, únicamente está prevista su existencia por el legislador.

La principal diferencia que se obtieneentre estos dos conceptos es que en el acto administrativo la voluntad, por parte de la Administración, es expresa, y en el hecho no existe dicha expresión.De igual manera, el acto administrativo, al proceder de la voluntad, es un acto de intelecto, [4] y el hecho administrativo es un simple acontecimiento, en donde no interviene la voluntad, es decir que carece del sentido mental (Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo, 2000, págs. X-2).

Es imperioso analizar lo que opina el maestro Dromi: "(…)silencio es presunción de voluntad y también sustitución de voluntad para no dejar desamparado al reclamante. En tal sentido la inercia administrativa equivale a los efectos procesales, a la denegación." (Dromi, 2014).

[3] Al respecto, Roberto Dromi expresa que "Silencio es presunción de voluntad y también sustitución de voluntad para no dejar desamparado al reclamante. En tal sentido la inercia administrativa equivale, a los efectos procesales, a la denegación." (Dromi, 2014)

[4] Es un acto de intelecto porque para el nacimiento de un acto administrativo es necesaria la voluntad por parte de la Administración y del Legislador. De lo dicho, la voluntad del acto administrativo se compone por la voluntad subjetiva (instituciones o funcionarios) y voluntad objetiva (legislador).

De lo anotado, la falta de voluntad existente en el silencio administrativo es complementada por la ley, con el objetivo de garantizar el derecho de los particulares a ser respondidos en sus peticiones, dentro de plazos moderados. En el caso ecuatoriano, la ley da como presunta la aceptación del contenido de la petición, es decir, el silencio administrativo ecuatoriano es positivo.

El autor ecuatoriano Juan Carlos Benalcázar manifiesta que: "(…)el silencio positivo introduce innovaciones en la situación jurídica del administrado o contribuyente, y puede entenderse que sus efectos equivalen a los de un acto administrativo." (Benalcázar Guerron, 1997, pág. 4); continúa manifestando que el silencio negativo "(…)no modifica en nada la situación jurídica del administrado o contribuyente, ni sus efectos tienen el valor de un acto. Opera como una ficción legal que permite acudir a las siguientes instancias previstas para la vía administrativa, o dar por agotada dicha vía para acceder a la jurisdiccional." (Benalcázar Guerron, 1997, pág. 4).

Bajo estos preceptos, existe una diferenciación entre silencio administrativo positivo y negativo en torno a las consecuencias, puesto que el primero genera efectos de acto administrativo, mientras que el segundo es simplemente una especie de formalidad para continuar e trámite por otra vía.[5]

Al respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Ex – Suprema Corte de Justicia del Ecuador, en una de sus resoluciones dicta que:

> De conformidad con la disposición contenida en el artículo veinte y ocho de la Ley de Modernización del Estado, el silencio administrativo tiene un efecto positivo en reemplazo del efecto negativo que consagraba la anterior legislación, no de manera arbitraria, pues tal efecto rebasa el propósito negativo, que únicamente tenía por

[5] El Silencio Administrativo al generar efectos negativos abre la puerta para que el peticionario inicie un proceso por la vía contenciosa administrativa, en pos de conseguir respuesta a su petición. Cabe indicar que no hará falta, para iniciar un proceso judicial, el agotamiento en la vía administrativa, de acuerdo al artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado. Todo el procedimiento jurisdiccional se encuentra detallado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

> objeto posibilitar la continuación de desenvolvimiento del proceso contencioso administrativo, ya que además y principalmente, mediante el [silencio administrativo] positivo se da un efecto práctico a la garantía o derecho de petición y oportuna respuesta consagrada en el Art. [actual 66] de la Constitución Política del Estado. Precisamente por ello, el efecto del silencio administrativo no es una presunción de hecho que admite prueba en contrario, sino una presunción de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo. El subrayado es mío. (Corte Suprema de Justicia, 1997).

La Ex – Corte Suprema de Justicia reconoce al silencio administrativo como un acto administrativo, de pleno conocimiento de derechos, es decir, para su cumplimiento no requiere de otro acto por parte de la administración. En consecuencia, se evidencia que en el Ecuador, el silencio administrativo ya no es un presupuesto procesal para iniciar otra vía de reclamo, es ahora un acto administrativo auténtico, el cual goza de cumplimiento, independencia y ejecutoriedad.[6]

En conclusión, dentro del Derecho Ecuatoriano, la naturaleza jurídica del silencio administrativo dependerá del legislador, así, podrá ser considerado como acto administrativo o como un hecho administrativo. Si la ley le ha otorgado un efecto desestimatorio se torna en hecho administrativo, que simplemente servirá de requisito procesal para continuar con la solicitud por otra vía, por el contrario, si la misma ley le confiere efecto estimatorio o positivo, se considerará como un acto administrativo, el cual responde a garantizar el derecho de los administrados a ser atendidos sus pedidos, y a su vez, responde a la obligación que tiene la administración frente a los administrados.

1.3. Conceptos

Para obtener una mejor comprensión, es preciso hacer referencia al concepto de Silencio Administrativo planteadopor varios doctrinarios.

[6] La excepción se encuentra en las materias en las cuales el Silencio Administrativo surte efectos negativos, ya que éste marca el camino para el inicio de un proceso en sede judicial.

González Pérez manifiesta que el silencio administrativo es "(…)una ficción que la ley establece en beneficio del interesado y en virtud de la cual se considera estimada o desestimada la solicitud de aquel cuando la administración incumple el deber que tiene para resolver y se dan los demás requisitos previstos en la ley." (Gonzáles Pérez & González Navarro, 1994, pág. 593).

Por otro lado, Gustavo Penagos expresa que "El silencio administrativo, como la mismaexpresión lo dice, es la abstención de la administración de pronunciarse ante laspeticiones de los administrados." (Penagos G. , 2005, pág. 205).

Así mismo, el tratadista Ramón Parada defineal silencio administrativo como:

> La falta de pronunciamiento de laadministración dentro del plazo establecido para ello, presumiéndose enconsecuencia de parte del ente administrativo una voluntad sea positiva onegativa conforme lo establezca la legislación para cada caso. En esesentido, su versión negativa implica una denegatoria ficta que habilita aladministrado el acceso a la instancia superior vía recurso impugnativo. (Parada, 2013).

Por su parte, Ana Carolina Cadena Barreto indica que el silencio administrativo "(…)constituye una presunción legal por virtud de la cual se entiende que la administración frente a una petición o a un recurso interpuesto por el administrado ha expresado su voluntad a través de un acto ficto en veces concede y en otras niega lo solicitado." (Cadena Barreto, 1998, pág. 80)

De igual manera, Patricio SecairaDurango dice que:

> (…) es entonces la falta de pronunciamiento de los poderes públicos, respecto de las solicitudes o reclamos formulados por los administrados. Se sostiene también que existe silencio administrativo cuando existiendo pronunciamiento de la administración pública, éste es de tal manera ambiguo, que no permite determinar

con precisión si la decisión es positiva o negativa a los intereses del sujeto pasivo del procedimiento administrativo. (Secaira Durango, 2014, pág. 214).

Para el autor Ernesto García Trevijano, el Silencio Administrativo es "(…)como una presunción o ficción legal en virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la administración, y producidas además determinadas circunstancias, se entenderá denegada u otorgada la petición del recurso formulado por los particulares y otras Administraciones." (García Trevijano, 1990, pág. 70).

Cabe mencionar que el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva(ERJAFE), en su glosario de términos, define a la administración pública como "La organización con personalidad jurídica que desarrolla su actividad para satisfacer el interés general.", en el artículo 2 de la misma ley se encuentran definidas las instituciones que forman parte de la Función Ejecutiva.

De lo anotado se puede concluir que todos los criterios mencionan al silencio administrativo como positivo y negativo, siendo, en esencia, diferentes. Sin embargo, se lo concibe a esta institución jurídica como una ficción o presunción legal, el cual es instaurado mediante ley para proteger los derechos de los administrados, en este caso, el derecho de petición, frente a la inactividad por parte de la Administración.

1.4. Efectos del Silencio Administrativo.

La doctrina establece que el acto administrativo puede tener efectos negativos o efectos positivos, esto dependerá de la normativa legal referente a cada materia.

1.4.1. Silencio Administrativo de Efectos Negativos.

De acuerdo al Doctor Patricio Secaira Durango, el silencio administrativo negativo "(…) es una institución jurídica mediante la cual la ley determina un efecto jurídico negativo a la falta de pronunciamiento oportuno de la administración." (Secaira Durango, 2014, pág. 214), de lo cual se deduce que, una vez transcurrido el plazo legal

establecido para responder una petición, el administrado entenderá como negada su pretensión. La negativa mencionada legitima el derecho del administrado de apelarla en sede administrativa o judicial.

El Silencio Administrativo negativo responde a la necesidad de la existencia de un acto administrativo previo para poder recurrir a la vía judicial, ya que, el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa expresamente dice:

> Art. 1.- El recurso contencioso - administrativo puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas, que causen estado, y vulneren un derecho o interés directo del demandante.

Como ya se indicó, la negativa tácita generada es un presupuesto procesal para poder iniciar un proceso en sede judicial.

La Legislación Ecuatoriana aún posee instaurado el Silencio Administrativo Negativo, tal es el caso de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la cual en su artículo 85 dice:

> Art. 85.- Denegación Tácita.- Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, sobre impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro, se someterán a los plazos previstos en esta Ley. Su falta de expedición causará el efecto de denegación tácita y el interesado podrá ejercitar las acciones previstas en la ley (…)

Del artículo transcrito, se deduce que la falta de resolución por parte de la Contraloría General del Estado, en casos de impugnación de responsabilidades civiles culposas y reconsideraciones de órdenes de reintegro, producirá silencio administrativo negativo. Nuevamente, se observa que la negación por parte de la Administración permite el ejercicio de acciones legales por vías judiciales.

1.4.2. Silencio Administrativo de Efectos Positivos.

El silencio administrativo positivo o estimatorio, genera sus efectos cuando, a falta de respuesta por parte de la Administración, se genera, por mandato de la ley, un verdadero acto administrativo. Al no existir un pronunciamiento por parte de la Administración, se entiende por aceptada la petición de los administrados, desembocando en un verdadero acto administrativo presunto.

Eduardo García de Enterría apunta que: "en rigor el silencio positivo sustituye esta técnica de la autorización o aprobación por la que un veto susceptible de ejercitarse durante un plazo limitado, pasado el cual lo pedido por el requirente se entiende otorgado". (Enterría, Fernández, & Ramón, 1998, pág. 556). Continua manifestando que "puede decirse, por tanto, del silencio administrativo - positivo que es un verdadero acto administrativo, equivalente a esa autorización o aprobación a la que la ley le sustituye". (Enterría, Fernández, & Ramón, 1998, pág. 556).

El silencio positivo se genera "(…) cuando la administración pública por incuria o negligencia no emite resolución dentro del tiempo asignado por la ley. En este caso la ley crea una ficción jurídica que suple la voluntad expresa de la administración, cuando confiere un efecto positivo a ese silencio, determinando que ocurrido éste se presume que la o las pretensiones del administrado han sido atendidas favorablemente." (Secaira Durango, 2014, pág. 214).

La normativa ecuatoriana se encuentra conforme lo citado por García de Enterría y Durango, puesto que, una vez que ha fenecido el tiempo para que se dé respuesta a las peticiones presentadas a la Administración, éstas se entienden por aceptadas o atendidas de manera favorable. El efecto positivo o negativo dependerá siempre de lo establecido por la norma correspondiente.

Por otra parte, con un enfoque procesal, el Silencio Administrativo, al ser un derecho autónomo[7] genera que "la acción que se endereza ante el órgano jurisdiccional no está dirigida a que se declare el derecho, que, (…) se encuentra firme, sino a que dicho órgano disponga su ejecución inmediata; de tal forma que una acción de esta clase no da origen a un proceso de conocimiento sino a uno de ejecución."(Gaceta Judicial, Año XCVII. Serie XVI. No. 10). Al no ser un proceso de conocimiento, por citar un ejemplo, no se podrá anteponer el recurso extraordinario de Casación frente a un proceso relativo al tratamiento del Silencio Administrativo, ya que éste forma un proceso de ejecución, en congruencia al artículo 2 de la Ley de Casación que manifiesta:

> Art. 2.- PROCEDENCIA.- El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo(…)

1.5. Características.

Para esta sección se tomarán en cuenta únicamente las características del Silencio Administrativo positivo, puesto que es el que se encuentra operando, de manera general, en la normativa ecuatoriana.

Las características del Silencio Administrativo positivo son:

1. Es una consecuencia del derecho de petición consagrado en la Constitución de la República del Ecuador (Art. 66, num. 23);
2. Se institucionaliza por medio de la ley[8];

[7]El Silencio Administrativo es un derecho autónomo ya que los hechos o circunstancias generados con anterioridad a su origen no tienen importancia en su desarrollo. Ni siquiera es afectado por una contestación negativa por parte del organismo al que se dirigió el pedido, siempre y cuando tal declaración haya sido expuesta después del término que la ley establece para dar oportuna contestación a una petición.

[8] Entre ellas: Ley de Modernización del Estado, Código Tributario, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código de la Democracia, etc.

3. Es un acto administrativo ficto o presunto;
4. Reconoce o acepta lo solicitado;
5. Es un derecho autónomo;
6. Goza de presunciones de legitimidad y ejecutoriedad;
7. Sustituye, legalmente, a la voluntad administrativa; y,
8. La petición presentada debe ser legítima, posible y legal.

1.6. Requisitos formales.

1.6.1. Normativa legal expresa.

De acuerdo al autor Manuel María Diez, el Silencio Administrativo "procede solamente en virtud de un precepto de la ley, que establece, en primer lugar, el plazo concreto tras el cual el silencio produce efectos, y en segundo lugar, el sentido positivo o negativo de esos efectos, frente a la inercia de la administración." (Diez, 2003, págs. 246-247).

Es necesario que exista una norma jurídica que de manera expresa institucionalice al Silencio Administrativo, dependiendo de la voluntad del legislador, conforme a la materia que esté regulando. A través de la legalidad se cumple con uno de los requisitos principales para que se origine el Silencio Administrativo.

1.6.2. Ejercicio del derecho de petición.

De conformidad con el artículo 66, numeral 23 de la Constitución, se garantiza a los administrados el derecho de dirigir quejas y peticiones a la administración, las cuales deben ser motivadamente resueltas. El objeto de las peticiones es obtener: el reconocimiento de un derecho, la extinción de una obligación, etc., por parte de la Administración, pero aquellas deben cumplir con ciertos requisitos para poder ser resueltas, puesto que, no es viable solicitar o pedir a la administración asuntos no apegados a la ley, moral, etc.

Por su parte, la Administración, en el caso de emitir una resolución que conteste lo solicitado, deberá motivarla y responderla en atribución de su competencia y congruentemente con la petición presentada a ella. Esto es, que debe existir una relación directa entre la resolución administrativa y la petición del administrado, es decir la Administración no debe caer en el vicio de *extrapetita*[9], lo que ocasionaría un perjuicio frente a los intereses de quien presente una determinada petición.

En este contexto, dentro de los principios del Derecho Civil, al ser una materia supletoria, se encuentran, entre otros, los siguientes: a) dispositivo: es aquel en que "(…)los Jueces y Tribunales al resolver, deben atenerse a los puntos que se les ha sometido oportuna y debidamente a decisión, o sea, en los términos en que quedó trabada la litis." (Corte Nacional de Justicia, 2013)y, b) de congruencia: es aquel que demarca el contenido de la sentencia en el sentido de que "(…) ésta debe proferirse de acuerdo con el sentido y alcance de las pretensiones o impugnaciones y excepciones o defensas oportunamente aducidas a fin de que exista la identidad jurídica entre lo pedido y lo resuelto." (Corte Suprema de Justicia, 1997).

Es así que, los requisitos de la petición, de acuerdo a la doctrina, han sido clasificados en sustanciales y formales. Los primeros requieren que "exista una clara manifestación de la voluntad del interesado en obtener un nuevo procedimiento de la Administración (…) La manifestación de voluntad debe, desde luego ser expresa o razonablemente implícita." (Gordillo, 1991, pág. 179). Por su parte, los requisitos formales son los contemplados en la ley.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), en su artículo 137, dispone que las solicitudes deberán contener, por lo menos los siguientes requisitos:

[9] El vicio de extra petita se genera cuando "se decide sobre puntos que no han sido objeto del litigio" (Corte Suprema de Justicia, 1997), es decir, cuando se ha decidido sobre algo distinto a lo solicitado.

a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del lugar o medio que se señale a efectos de notificaciones;
b) Hechos, razones, fundamentos de derecho y petición en que se concrete con toda claridad la solicitud;
c) Lugar y fecha de la solicitud;
d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio; y,
e) Órgano de la administración o unidad administrativa a la que se dirige.

Dentro del literal b), es preciso requerir a la administración que se pronuncie de tal o cual manera, en beneficio del interés del solicitante.

En el caso de no cumplir con alguno de estos requisitos, la autoridad administrativa dispondrá que se enmiende los errores y que, de ser el caso, adjunte la documentación solicitada por la administración, en el plazo de 10 días. Si no cumple con lo indicado, se entenderá como desistida su petición (Art. 138 ERJAFE).

1.6.3. Falta de pronunciamiento por parte de la Administración.

De acuerdo al tratadista Manuel María Diez, para que el Silencio Administrativo "pueda producir efectos jurídicos deben reunirse dos circunstancias: a) que la administración deba, de acuerdo a la ley, hacer o decidir algo en un término determinado; y, b) que el término transcurra sin que la administración actúe" (Diez, 2003, págs. 246-247).

El artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado manifiesta que la autoridad deberá dictar resolución en un término no mayor a 15 días. En temas tributarios, la resolución deberá ser dictada en 120 días plazo;por su parte el COOTAD, determina un plazo de 30 días; la diferencia radica en que éste último, el tiempo no corre hasta emitir una resolución, sino hasta la notificaciónde la resolución al interesado.De igual manera, como quedó indicado, la resolución administrativa debe tener relación con la petición

presentada, es decir, no deberá ser una respuesta referente a una materia ajena a lo solicitado.

El tiempo que transcurre sin que se cumpla lo indicado por parte de la administración es fundamental para que se origine el Silencio Administrativo. El COOTAD, acertadamente, expresa que para evitar el Silencio Administrativo, la resolución elaborada deberá ser notificada.[10] La notificación es el requisito último de todos los actos administrativos, ya que ésta es "la diligencia que complementa y concluye una determinación de la Administración Pública. Sin ella el acto no logra plena sustantividad" (Espinosa, 1992, pág. 72). Es decir, sin la notificación no surte efecto jurídico pleno el acto administrativo.

1.7. Normativa vigente.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 66, numeral 23 manifiesta que:

> Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:
> (…) 23.- 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. (...)

El Silencio Administrativo, como ya queda indicado, es la consecuencia generada para la aplicación del derecho constitucional de petición. La respuesta a este derecho es generada mediante un acto administrativo, misma que deberá ser debidamente motivada y notificada al interesado. El efecto positivo del Silencio Administrativo podría ser considerado como una garantía para hacer cumplir el derecho de petición, puesto que este efecto concede favorablemente la pretensión contenida en el requerimiento presentado.

[10] La notificación de los actos administrativos obedecen al principio de publicidad. Al ser un suceso posterior a la generación del acto en sí, es un elemento relacionado con la eficacia de los actos administrativos. El principio de publicidad es elemental para dar a conocer el contenido de los diferentes actos administrativos a los interesados.

La Ley de Modernización del Estado Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, publicada en el R.O. número 349 de fecha 31 de diciembre de 1993, especifica a la aceptación positiva, así:

> Art. 28.-Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el Silencio Administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante.

Como ha quedado exteriorizado en párrafos anteriores, el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, es el principal fundamento jurídico que declara la configuración de la institución del Silencio Administrativo. Sin embargo, deja abierta la posibilidad de que el plazo o término sea inferior o superior en las demás leyes.

Por su parte, en materia tributaria, consta el Silencio Administrativo con diferentes plazos y condiciones, es así que el art. 104 del Código Tributario menciona una aceptación tácita a las peticiones formuladas a la Administración Tributaria, siempre y cuando no exista una resolución que acepte o niegue dicha petición. El tiempo para generar esta aceptación tácita se encuentra en el art. 132 del código ídem; el plazo es de 120 días hábiles, esto es 6 meses aproximadamente para que se genere el Silencio Administrativo en materia tributaria.

En la misma materia, es interesante conocer que la legislación precedente a la actual, mantenía como principio la negativa tácita de la petición, tal como constan los artículo 102 y 127 del Código Tributario de 1975; en concordancia con la disposición final primera de la Ley Reformatoria de la Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el R.O. número 349, de fecha 31 de diciembre de 1993, ésta manifiesta que

"(…) Salvo que las pertinentes normas tributarias prevean expresamente otro efecto, el silencio administrativo en el ámbito tributario siempre será considerado como negativa tácita de la petición, reclamación o recurso respectivo, y facultará al interesado para el ejercicio de la acción que corresponda."

El cambio de negativa tácita a aceptación tácita se genera por medio de la Ley 51 reformatoria de la Ley de Régimen Tributario Interno publicada en el R.O. número 396 de fecha 10 de marzo de 1994, el plazo es el mismo que el actual, 120 días, el cambio se genera ya que en su art. 21 se encuentra escrito que a partir de plazo indicado "el silencio se considera como aceptación tácita".

Continuando con temas tributarios, el Silencio Administrativo no excluye a la Administración de dictar una resolución expresa en relación a la petición solicitada:

> Art. 134.- Aceptación tácita.- En todo caso, el silencio administrativo no excluirá el deber de la administración de dictar resolución expresa, aunque se hubiere deducido acción contenciosa por el Silencio Administrativo. En este evento, si la resolución expresa admite en su totalidad el reclamo, terminará la controversia; si lo hace en parte, servirá de elemento de juicio para la sentencia; y si la resolución fuere íntegramente negativa, no surtirá efecto alguno.

Por otra parte, es necesario revisar lo determinado en el artículo 387 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización el cual expone:

> Art. 387.- Plazo para resolución.- El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución, dentro de los respectivos procedimientos, será el que se fije mediante acto normativo en cada nivel de gobierno, observando el principio de celeridad. Si la normativa del gobierno autónomo descentralizado no contiene un plazo máximo para resolver, éste será de treinta días (…)

El COOTAD, como se estudiará más adelante, regula el régimen territorial local del Estado. Los Gobiernos Locales mantienen una derivación de poder por parte del

Ejecutivo; son entes públicos sometidos a los deberes y garantías constitucionales. Es así que, el Silencio Administrativo también se puede configurar en estas instituciones.

En materia Electoral, la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, en su artículo 237 expresamente define lo siguiente:

> Art. 237.- Las reclamaciones presentadas ante el Consejo Nacional Electoral o ante las Juntas Electorales en período electoral deberán ser resueltas dentro de los plazos señalados en esta Ley.
> Aquellas reclamaciones que se presenten ante el Consejo Nacional Electoral fuera del período de elecciones, tendrán un plazo máximo de treinta días para su resolución.
>
> Las reclamaciones que se plantearen contra los actos de las Juntas Electorales y del Consejo Nacional Electoral se presentarán ante el mismo Consejo Nacional Electoral. De la resolución que adopte el Consejo Nacional Electoral se podrá recurrir ante el Tribunal Contencioso Electoral.
>
> De no haber resolución sobre las reclamaciones presentadas en los plazos previstos, el peticionario tendrá derecho de acudir ante el Tribunal Contencioso Electoral.

El Silencio Administrativo en temas electorales se divide en dos tiempos: cuando transcurra un periodo electoral y cuando no transcurra dicho periodo. En ambos casos la misma ley puntualiza el trámite a seguir dentro de su jurisdicción, ésta es una de las diferencias que mantiene el Código de la Democracia en relación con las demás leyes citadas.

Los artículos detallados corresponden al cumplimiento de la necesidad que tiene el Silencio Administrativo de constar expresamente en la ley, a pesar de que en la Carta Magna se garantice la aplicación directa de la misma. (Art. 11, num. 3)

Cuadro 1. Cuadro comparativo del Silencio Administrativo en diferentes Leyes.

Cuadro comparativo del Silencio Administrativo en diferentes Leyes.

LEY	FECHA DE PUBLICACIÓN	ÚLTIMA REFORMA	REGISTRO OFICIAL	ARTÍCULO	EFECTO	PLAZO O TÉRMINO	SE INTERRUMPE POR	COMPETENCIA
Ley de Modernización del Estado	31 de diciembre de 1993	27 de febrero de 2009	Registro Oficial 349	Art. 28	Positivo	15 días término	Resolución	Tribunal Contencioso Administrativo
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Desarrollo	19 de octubre de 2010	20 de mayo de 2014	Registro Oficial Suplemento 303	Art. 387	Positivo	30 días plazo	Notificación	Tribunal Contencioso Administrativo
Código Tributario	14 de junio de 2005	10 de febrero de 2014	Registro Oficial Suplemento 38	Arts. 104, 132 y 134	Positivo	120 días plazo	Resolución	Tribunal Distrital de lo Fiscal
Código de la Democracia	27 de abril de 2009	21 de enero de 2014	Registro Oficial Suplemento 578	Art. 237	Negativo	30 días plazo*	Resolución	Tribunal Contencioso Electoral
Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva	18 de marzo de 2002	09 de junio de 2014	Registro Oficial 536	Art. 115	Positivo	30 días y 60 días (procesos de oficio)	Notificación	Tribunal Contencioso Administrativo
Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado	12 de junio de 2002	10 de febrero de 2014	Registro Oficial Suplemento 595	Art. 85	Negativo	No establece	Resolución	Tribunal Contencioso Administrativo

Elaborado por: DELGADO G., Mario Alejandro

1.8. Ámbito de aplicación.

El Silencio Administrativo se aplica para todas las instituciones que conforman la administración pública, las cuales, de acuerdo al artículo 225 de la Constitución de la República, son:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social;
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado;
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

En materia de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) [11], al ser instituciones señaladas en el artículo constitucional indicado, también son susceptibles de incurrir en el Silencio Administrativo.

Hay que tomar en cuenta que las instituciones, mencionadas, que pertenecen a la administración pública en uso de sus facultades y competencias expiden resoluciones, acuerdos, decretos, decisiones, etc., que son actos administrativos, sobre los cuales, a falta de emisión, se podría aplicar el Silencio Administrativo.

[11] Llamados así por las autonomías otorgados a ellos, a través de la descentralización.

CAPÍTULO II
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.
2.1. Antecedentes históricos.

Para el desarrollo de la presente investigación es imperioso exponerbrevemente la historia constitucionalecuatoriana en temas deautonomía y descentralización, con el fin de analizar los cambios que se han dado en el transcurso del tiempo dentro de la legislación del país.

En este contexto, la Constitución de 1967, en su artículo 239, con relación a los Consejos Provinciales manifiesta lo siguiente:

> (…) estas entidades gozan de autonomía funcional y económica para el cumplimiento de los fines que les son propios. La ley determinará su estructura, integración y funcionamiento, y se encargará de dar eficaz aplicación a dicha autonomía y de propender al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial.

En el artículo 242 se consideran a los municipios de esta manera:

> Art. 242.- Los Municipios gozan de autonomía funcional y económica para el cumplimiento de los fines que les son propios.
>
> La ley se encargará de dar eficaz aplicación al principio de la autonomía, y propenderá al fortalecimiento y desarrollo de la vida municipal; determinará las atribuciones, deberes de los municipios, y dentro de las normas constitucionales podrá establecer distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada cantón.

De igual manera, las Juntas Parroquiales están determinadas en el artículo 243, que menciona:

> Art. 243.- En cada parroquia rural habrá una Junta Parroquial, cuyos miembros serán elegidos por votación popular y directa. Estas Juntas vigilarán los servicios públicos parroquiales, determinarán las obras que interesen a la parroquia y controlarán los fondos destinados a las obras de su jurisdicción. Tales Juntas elegirán de su seno un presidente.

En esta Constitución ya se menciona que las obras y servicios públicos serán gestionados a través del Gobierno Nacional, Consejos Provinciales y Municipios, generando la distribución de recursos de acuerdo a la capacidad productiva de cada gobierno seccional. De igual manera, los gobiernos locales debían sujetarse al Plan General de Desarrollo de la época.

Sin embargo, en laCarta Magna de 1979 se denotan leves diferencias en torno a gobiernos locales, autonomía y descentralización. Así, en el artículo 122 se encuentra el siguiente texto:

> Art. 122.-Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La ley determina su estructura, integración y funcionamiento y da eficaz aplicación al principio de la autonomía; propende al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y, determina las atribuciones y deberes de los consejos provinciales y los municipios.
>
> Puede establecer distintos regímenes atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción. Sus rentas lo pueden ser inferiores a las actuales y se incrementarán de acuerdo con la ley.

Es importante el avance resaltado en esta Constitución, puesto que ya se reconoce a los gobiernos locales la autonomía administrativa, a más de la funcional y económica. Es de mucha importancia puesto que se amplían las facultades seccionales. Es a partir de esta Norma Suprema en que, los gobiernos locales, tienen la facultad, entre muchas otras, de generar actos administrativos.

Consecuentemente, entre 1984 y 1996 se realiza una nueva codificación a la Constitución de 1979 en la cual se mantiene las 3 autonomías ya indicadas: funcional, económica y administrativa.

En la codificación de 1996 se adiciona que la misma Constitución y la Ley serán las encargadas de establecer las funciones y las áreas de competencia de los gobiernos locales (Art. 149, lit. b.)

Es así que, además de la autonomía, esta Constitución determina funciones comunes a los gobiernos locales(Art. 155) y de manera especial menciona aquellas de los municipios (Art. 159). Delimitando a la Ley para otorgar los deberes y funciones de cada gobierno local (Art. 153).

Posteriormente, en el año 1998 en una nueva Constitución se definen los niveles seccionales autónomos en el artículo 228, de la siguiente manera:

> Art. 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.
>
> Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Es notable que ya se determina otro tipo de autonomía: la legislativa. De igual manera, se pone en manifiesto a los 3 tipos de gobiernos locales reconocidos a la época: Consejos Provinciales, Consejos Municipales, Juntas Parroquiales y demás organismos legalmente determinados.

El artículo 230 genera la garantía de que la ley "cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana", en concordancia con el numeral 4 del artículo 141 que expresa:

> Art. 141.- Se requerirá de la expedición de una ley para las materias siguientes:
> (…)4. Atribuir deberes o cargas a los organismos del régimen seccional autónomo (…)

Se vuelve notable la facultad que la misma Constitución da a la Ley para determinar las obligaciones y las restricciones que mantienen los gobiernos locales (Reserva de Ley).

La Constitución de 1998 sustituye y amplía las 3 autonomías consagradas por sus predecesoras, ya que, en su artículo 228, segundo párrafo, manifiesta: "(…) Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras."

Del artículo transcrito, se genera un nuevo tema: la plena autonomía, misma que será abordada con posterioridad, junto con otro afín: la descentralización.

Finalmente, en la Constitución de 2008seenuncia en su artículo 238 las principales características y principios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Claramente expresa que cada uno de los GAD mantiene autonomía política, administrativa y financiera. Las diferentes competencias y facultades, de acuerdo al artículo 239, serán normadas por Ley (COOTAD), a través de la creación de un Sistema Nacional de Competencias.

Existe otra variación en torno al presente tema, pues, se crea una nueva división política del Estado, de esta manera: regiones, provincias, cantones, distritos y juntas parroquiales. Todos reconocidos como GAD, con sus diferentes facultades y

competencias constitucionales; cabe mencionar que aparte de los GAD mencionados existen regímenes especiales que, de igual manera, serán regulados legalmente.

En la Constitución de Montecristi se deja de lado el término *plena autonomía*, sin embargo permanecen las autonomíaspolítica, administrativa y financiera. Es de recalcar la autonomía política, puesto que, como manifiesta el doctor Miguel Hernández Terán, "se trata de una autonomía de gobierno, de orientación, de conducción, diferentes a la del gobierno central, pero sujeta al ordenamiento jurídico del Estado." (Hernández Terán, 2009, pág. 92).

Se deja señalado que la Carta Magna vigente detalla las competencias exclusivas del Estado Central así como de los Gobiernos Seccionales, lo cual será analizado más adelante.

2.2. Autonomía.

Para continuar la presente investigación, es imperioso hablar de la autonomía.[12]El término citado difiere temporal y territorialmente, puesto que depende del contexto político-jurídico su apreciación y aplicación, incluso, en la doctrina se podrán generar diferencias al momento de su desarrollo, al punto de no encontrar una nociónuniversal del término referido. Sin embargo, a continuación se desarrollarán algunas definiciones y conceptos autonomía.

[12]Cabe indicar que, además de la autonomía, existe el término autarquía el cual, de acuerdo al profesor Agustín Gordillo no se diferencia sustancialmente de la autonomía, únicamente en la "territorialidad" de las normas generadas por cada entidad. Los entes autónomos generan normas para la aplicación dentro del territorio de su competencia, mientras que, los entes autárquicos podrán generar normas de gestión interna. Por lo tanto, la única diferencia que existe entre un término u otro, es una diferencia de grado. Además, tanto la Constitución como el COOTAD mencionan exclusivamente al término autonomía. Es así que, para la presente investigación se considerará únicamente el término autonomía. (Moreno Yanes, 2013, págs. 74-75).

2.2.1. Definiciones y conceptos.

De acuerdo al autor Augusto Hernández Becerra, autonomía "es el atributo esencial de los gobiernoslocales, en virtud del cual les está permitido adoptar e implementar ciertas decisiones por cuenta propia sin injerencia del gobierno nacional" (Hernández Becerra, 2005, pág. 176). El autor define a la autonomía como un atributo, mediante el cual, los gobiernos locales podrán tomar determinadas decisiones sin la intervención del gobierno central.

El doctor Rodrigo Borja Cevallos manifiesta que:

> (…) sellama autónoma la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía, sin embargo, no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal. (Borja Cevallos, 2002).

Es decir, que existe un vínculo entre el Estado Central y los diferentes gobiernos locales, sin que éstos, como explica el autor, tengan soberanía absoluta.

De la misma manera, Eliseo Aja manifiesta que la autonomía es el "poder para aprobar leyes y, en sentido amplio, suele equipararse a autogobierno, porque no sólo son importantes las leyes sino también el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, como la dimensión de la administración y los recursos financieros" (Aja, 1999, citado en Gascó, 2009, pág. 24).

Es decir, que la autonomía da la facultad para crear leyes y políticas que beneficien a cada territorio al cual representa un Gobierno Seccional con el apoyo del Gobierno Central pero no con una intervención directa del mismo. Esto no significa que un gobierno autónomo no puede manejarse solo sin depender de un Gobierno Central, al contrario, es "el poder de individuos o entes colectivos para darse un ordenamiento

propio en el marco de otro superior y más amplio.”(de Otto, citado en Moreno, 2003, pág. 241).

Esta característica legislativa de la autonomía es la que más sobresale al momento de su operatividad y la que más revueltas causa, por tal motivo se han creado diversas leyes y reglamentos que faciliten el entendimiento del funcionamiento de los gobiernos autónomos.

Bajo esta premisa, de acuerdo al artículo 5 del COOTAD, la autonomía: “(…)comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno [GAD] para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes(…)”Asimismo, en este documento se presentan las directrices de cada gobierno seccional, con el fin de que el cambio que se está dando en el país tenga una evolución organizada, las cuales se tratarán más adelante.

Se pone en manifiesto lo indicado anteriormente: no es posible generar un consenso en relación a la definición de la autonomía, sin embargo, existe un factor común: la no intervención directa de otro nivel de gobierno.

Es así que, de acuerdo al artículo mencionado, se generan tres clases de autonomías: política, administrativa y financiera.

2.2.1.1. Autonomía Política.

La autonomía política es “la capacidad de cada GAD para impulsar procesos y formas de desarrollo conforme a su historia, cultura y características propias del territorio que le corresponde.” (Moreno Yanes, 2013, pág. 75). La autonomía política también comprende la atribución legislativa que tienen los GAD. De igual manera, en base a esta autonomía, los GAD tienen la capacidad de generar políticas públicas, la elección de sus autoridades y está muy relacionada con la participación ciudadana.

A través de esta autonomía, se busca generar el desarrollo institucional y territorial, a través de la determinación de políticas públicas que estén de acuerdo a la realidad histórica, cultural, social, etc., de cada gobierno local. Para lo cual tienen la facultad de dictar normativas de aplicación general dentro del territorio de su competencia, salvo las juntas parroquiales que solo tendrán facultad para dictar reglamentos internos.

2.2.1.2. Autonomía Administrativa.

De acuerdo al autor Jorge Moreno Yanes, la autonomía administrativa "constituye el pleno ejercicio de su facultad de organización y gestión tanto de su personal como recursos materiales, en el ejercicio de sus competencias y atribuciones." (Moreno Yanes, 2013, pág. 75), es decir, cada GAD tiene la facultad de auto-organizarse, siempre y cuando esté sometido a un marco normativo superior.

2.2.1.3. Autonomía Financiera.

La autonomía financiera constituye el "derecho a recibir las asignaciones económicas que le corresponden [a cada GAD] del Presupuesto General del Estado (…)" (Moreno Yanes, 2013, pág. 76), esta autonomía está muy relacionada con la administrativa, puesto que al recibir fondos por parte del Estado Central, éstos deberán ser redistribuidos de una manera adecuada. De igual manera, los GAD deberán administrar y distribuir los recursos que ellos mismo generen.

La autonomía, en conclusión, se podría determinar como la capacidad que tiene cada gobierno local para auto – organizarse, a través de competencias y facultades que la ley determine.

2.3. Descentralización.

La descentralización es un tema de aplicación reciente, a pesar de que esta institución jurídica existe desde hace varias décadas atrás. Los diferentes Estados, a través de los tiempos, han generado la necesidad de otorgar poderes de decisión a los gobiernos locales, puesto que su ámbito de acción, en pos del beneficio de la comunidad, ha ido creciendo con el pasar de los años y con el aumento del índice poblacional.

En este sentido, la descentralización, aunque es un proceso complejo, busca el equilibrio democrático de los poderes con el fin de beneficiar a las poblaciones más necesitadas del país. "La descentralización distribuye la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población" (Carrión, 2007, págs. 32-33). Además, con la descentralización se pretende que los gobiernos seccionales puedan satisfacer mejor sus demandas, puesto que son ellos los que conocen las necesidades de la población y del territorio con más claridad.

El autor Carlos F. Ferraris manifiesta que "el Estado descentralizado es el caso normal de los Estados reales. Política y jurídicamente, sólo se puede hablar de la mayor o menor extensión de la descentralización" (Teoría del dicentramento político, Milán-Palermo, 1899,citado enEnciclopedia Jurídica Omeba, 2007pág. 66). Es evidente la existencia de la descentralización en todos los Estados, la diferencia es el nivel de su aplicación en uno o en otro, obviamente, siempre este fenómeno ha ido de la mano de la historia y del momento político de cada uno de los Estados.

2.3.1. Definiciones y conceptos

El Diccionario de la Real Academia Española define el verbo descentralizar de la siguiente manera: "1. tr. Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la

autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado." (Real Academia Española, 2014). Por su parte, el Diccionario Elemental Jurídico de Guillermo Cabanellas define a la descentralización como: "Sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial." (Cabanellas, 2006, pág. 152)

De acuerdo al autor Hernán Ibarra (Ibarra, 2000, pág. 61), la descentralización está encaminada a la redistribución del poder estatal por medio de la transferencia de funciones y competencias por parte del Estado Central hacia los gobiernos locales.

Congruente con el anterior concepto, Luis Verdesoto plantea a la descentralización como la "Delegación de poderes a las unidades subnacionales. Reconocimiento de grados de autonomía que generan decisiones vinculantes desde las unidades subnacionales. Reorganización administrativa que genera comportamientos precisos de los actores subnacionales. Rearticulación política y administrativa del Estado con la sociedad Civil" (Verdesoto, 2001, pág. 20)

De las definiciones apuntadas, se puede opinar que la descentralización es la transferencia de ciertas competencias por parte del Estado a entidades provinciales o municipales, para el manejo de servicios públicos y demás actividades, señaladas por la Constitución y la ley, dentro del territorio de cada uno de ellos, siendo la misma ley la que delimite el ejercicio de dichas competencias.

Para el tratadista José Suing Nagua, la descentralización es "la transferencia de competencias desde el nivel central de gobierno hacia otros niveles subnacionales. También es entendida como la transferencia de poderes políticos, económicos y administrativos." (Suing Nagua, Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2010, pág. 69). El autor hace referencia a 3 elementos a transferir, estos son: políticos, económicos y administrativos.

Con lo anterior mencionado, se puede determinar que existen ciertas características esenciales para la descentralización, un gobierno central, un gobierno seccional con autonomía y normas claras que permitan emprender el proceso de descentralización, capacidad técnica e intelectual, y finalmente el compromiso de respetar las decisiones del Estado Central y enmarcarse dentro de éstas.

Hay que tomar en cuenta que existen varias clases de descentralización, por ejemplo: política, administrativa, fiscal, territorial, funcional, legislativa, etc. Para la presente investigación se tomará en cuenta la descentralización política (a breves rasgos) y la descentralización administrativa.

2.3.1.1. Descentralización Política.

La descentralización política "se encamina a justificar la necesidad de autogobierno de los receptores de competencias" (Suing Nagua, 2010, pág. 78), por lo que se genera una discusión profunda sobre la capacidad que tendrían los GAD de autorregularse y de tomar sus propias decisiones. De igual manera, la descentralización política se enfoca en la propia representación política, a través de mecanismos de participación ciudadana, es así que en el Ecuador los miembros de GAD son electos por votación popular.

Por otra parte, la descentralización política se encuentra vinculada con la división u organización territorial del Estado; en el caso ecuatoriano, de acuerdo al artículo 242 de la Constitución, se organiza territorialmente en: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Cada una limitada en las competencias otorgadas de acuerdo su circunscripción territorial. Cabe mencionar que el mismo artículo crea regímenes especiales, mismos que tendrán diferentes competencias o facultades, tal es el ejemplo de la provincia de Galápagos.

El caso más perceptible de la descentralización política es en una Confederación de Estados Federativos. De acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Omeba existen 2 tipos de Estados descentralizados: "en el primero, "cada una de las partes del Estado tiene sus

autoridades supremas; en el segundo, existe sobre todas las autoridades provinciales y locales un gobierno central unificado.” (Enciclopedia Jurídica Omeba, 2007 pág. 66).

De acuerdo a la definición citada, el Ecuador se encuentra dentro del segundo tipo de descentralización, puesto que está organizado por autoridades centrales y locales (GAD), éstas últimas revestidas de facultades y competencias administrativas, políticas, legislativas, etc., pero sobre las autoridades locales se encuentra la administración central. De tal manera, el literal a) del artículo 2 del COOTAD manifiesta que uno de los objetivos de dicha norma es “(…) a) La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano (…)”. Es clara la presencia de la administración central sobre la local, es más notorio lo mencionado al examinar el primer inciso del artículo 5 del mismo cuerpo normativo, que en su parte pertinente manifiesta que la autonomía no pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado, en concordancia con el artículo 1 de la Constitución de la República.

La descentralización política, como ya se mencionó, se convierte en un pilar fundamental al tratarse de participación ciudadana, puesto que es en los municipios o juntas parroquiales donde los ciudadanos inician su vida cívica. Así mismo, el literal g) del artículo 3 del COOTAD expone que la participación ciudadana tiene como objetivo “(…) garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía (…)”. Es a la vez un derecho constitucional que debe ser respetado y garantizado en todos los niveles de gobierno. Se genera una nueva relación entre el Estado y los particulares, se procura alcanzar, de cierto modo, una democracia más directa, representativa y comunitaria. Inclusive, de acuerdo al artículo 100 de la Constitución, las sesiones de los GAD serán públicas.

2.3.1.2. Descentralización Administrativa.

La descentralización administrativa, de acuerdo a la Enciclopedia Omeba, consiste en “(…) delegar funciones específicas en órganos con capacidad suficiente para administrarse a sí mismos.”, es decir que, se genera una transferencia de competencias

de la administración central hacia los gobiernos locales, esto en concordancia con el artículo 51 del ERJAFE que dice:

> Art. 51.- De la descentralización. Mediante la descentralización administrativa se transfieren de manera definitiva funciones que desempeñan órganos de la Administración Central a favor de entidades de derecho público de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o del Régimen Seccional Autónomo (descentralización territorial).

De acuerdo al autor José Suing Nagua, en la descentralización administrativa, aparte de transferirse competencias, por parte del gobierno central a los gobiernos locales, existe también la transferencia de recursos y de poder de decisión (Suing Nagua, 2010, pág. 74).

El maestro argentino Roberto Dromi, en relación al tema, manifiesta que: "opera cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propios, bajo el control del poder ejecutivo."(Dromi, 2014).

En este contexto, la descentralización podría ser efectiva en los gobiernos seccionales, lo cuales podrían hacer que los beneficios que brinda el Estado sean más equitativos y accesibles a todos los ciudadanos en todos los ámbitos. Además, la mano de obra local de cada gobierno será un factor determinante a la hora de la elaboración de políticas que beneficien a cada sector del país, considerando las verdaderas necesidades de las poblaciones contribuyendo con el desarrollo local.

Es importante mencionar que la descentralización no tiene como fin la secesión del territorio, al contrario con la ayuda del Gobierno Central y la participación local se busca unidad y equidad nacional. Sin embargo, éste es un proceso que abarca diferentes pasos que todavía no se cumplen, es un recorrido largo y complicado por su naturaleza política.

2.3.2. Principios de la Descentralización.

Tanto en la doctrina, como en la ley, se han establecido ciertos principios sobre los cuales la descentralización marca sus objetivos. De acuerdo al doctor José Suing Nagua, los principios de la descentralización son 5: Subsidiariedad, complementariedad, solidaridad, flexibilidad y progresividad o gradualidad (Suing Nagua, 2010, págs. 70-72); por su parte, tanto la Constitución (Art. 238), como el COOTAD (Art. 3) enuncian los siguientes principios: Unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad territorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo. Para un mejor alcance, se analizan a continuación todos los principios enumerados, de la siguiente manera:

a) **Unidad.-**Se procura encaminar a la unidad jurídica (cumplimiento del marco constitucional), territorial (no fomentar la separación), económica (orden económico-social y solidario) e igualitario (trato parejo a todas las personas), es decir, que a pesar de que los GAD se encuentre separados por límites territoriales, apariencias, etnias, etc., somos parte de un total llamado Estado Ecuatoriano.

b) **Solidaridad.-**Los GAD comparten la obligación enfocada a la construcción del desarrollo justo, equitativo y equilibrado, observando el respeto a la diversidad, a través de la garantía de los derechos constitucionales. La solidaridad también debe generarse por parte del gobierno central, a través de la redistribución de recursos encaminada a eliminar la inequidad entre GAD, e inclusive entre éstos últimos, es decir, los territorios más desarrollados puedan contribuir con aquellos menos desarrollados, con el objetivo de alcanzar el buen vivir.

c) **Coordinación y corresponsabilidad.-** Principio ligado al de solidaridad. Se basa fundamentalmente en garantizar los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo, a través de sus competencias exclusivas y concurrentes. Se incentiva el funcionar articulado entre GAD y Estado Central,

fomentando mecanismos de cooperación para la gestión de sus competencias y el manejo adecuado de sus recursos.

d) Subsidiariedad.- Privilegia la tarea en los servicios brindados, las competencias y las políticas públicas por los gobiernos locales más cercanos a la población, está ligada a la efectividad de la gestión. Esto es, el gobierno central no ejecutará competencias que puedan ser realizadas por GAD que se encuentren más cercanos a la ciudadanía, permitiendo la transferencia de competencias por parte del nivel central hacia los gobiernos locales, para satisfacer de manera eficiente, las necesidades de los usuarios.

e) Complementariedad.- Todas las actividades o políticas que tomen los GAD deberán estar acoplados al Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, en el caso de que una competencia no pueda ser ejecutada eficientemente, será el siguiente nivel de gobierno que actúe y complete la gestión.

f) Equidad interterritorial.-De acuerdo al Art. 3 del COOTAD, el objeto del este principio es que la asignación de competencias y recursos garanticen el desarrollo proporcional de los GAD, la igualdad de oportunidades y el fácil acceso a los servicios públicos.

g) Participación ciudadana.-Como es de conocimiento, la participación ciudadana es un derecho constitucional cuya titularidad es de la ciudadanía en general, su cumplimiento y respeto estará a cargo de todos los GAD. El principal objetivo es promover la toma de decisiones entre los gobiernos locales y a ciudadanía, de igual manera, de conformidad con la Carta Magna, se garantiza la transparencia de la gestión y la rendición de cuentas por parte de la administración pública (num. 4, art. 100).

h) Sustentabilidad del desarrollo.-Se impulsa el desarrollo de acuerdo a cada una de las capacidades de cada circunscripción territorial. Se asume un

enfoque dirigido al desarrollo sustentable, respetando además los aspectos institucionales y culturales.

i) **Flexibilidad.-** Es un principio que se encuentra vinculado íntimamente con el de solidaridad, puesto que, se deberán distribuir recursos, de acuerdo a las características y necesidades de cada gobierno local.

j) **Progresividad o gradualidad.-** La transferencia de competencias deberá ser realizada de manera gradual, dependiendo de la capacidad de gestión de cada uno de los GAD, es así que la propia Constitución manifiesta en el numeral 1 del artículo 269, que la transferencia de competencias deberá ser obligatoria y progresiva.

2.3.3. Competencias y facultades.

Como se ha mencionado anteriormente, en resumen, la descentralización es la transferencia de competencias y facultades, desde el gobierno central hacia gobiernos locales, por lo tanto, se vuelve ineludible enunciar, brevemente, el concepto y demás características de las competencias y facultades ejercidas por estos últimos, de acuerdo al mandato legal.

2.3.3.1. Competencias.

De acuerdo a la doctrina, una competencia es "una potestad estatal cuyo ejercicio es reconocido por la Ley" (Suing Nagua, 2010, pág. 76) a un órgano central o local. Para el autor Pérez Camacho "competencia es el conjunto de funciones que un órgano puede ejercer legítimamente" (Pérez Camacho, 2001, citado en Suing Nagua, 2010, pág. 76). De lo mencionado, se podría establecer que las funciones y atribuciones se encuentran dentro del marco de las competencias, esto se vuelve evidente al revisar el COOTAD, puesto que, éste define las funciones de cada gobierno local, mismas que cooperan a alcanzar el fiel cumplimiento de sus competencias. La discusión sobre conceptos y diferencias de estos términos requeriría un nuevo trabajo de

investigación.El cuerpo legal mencionado, brevemente, define a las competencias como "capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias." (Art. 113 COOTAD).

En relación a la doctrina, y, para fines didácticos, se considerarán 4 clases de competencias: exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales.

Competencias exclusivas: De acuerdo al doctor José Suing Nagua, las competencias exclusivas "son aquellas que son ejercidas por un organismo o nivel de gobierno con independencia de otro u otros" (Suing Nagua, 2010, pág. 77). En el caso ecuatoriano, se puede evidenciar, como claro ejemplo, a los artículos 261, 262, 263, 264 y 267, en los cuales se encuentran enumeradas las diferentes competencias exclusivas, tanto del gobierno central, como de los gobiernos locales: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

Sin embargo, las competencias exclusivas deberán ser cumplidas a la par de las competencias concurrentes:

> Art. 260.- El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

De acuerdo al texto constitucional transcrito, se puede entender que, a pesar de estar delimitadas las competencias exclusivas, cuando éstas se refieran a la prestación de servicios básicos, se deberá colaborar con cada gobierno local.

Competencias concurrentes: Las competencias concurrentes "son aquellas en las que una o más facultades de esas competencias son ejercidas en forma conjunta por diferentes órganos nacionales y subnacionales, aunque suelen presentarse también en un mismo nivel" (Suing Nagua, 2010, pág. 78), en este tipo de competencias es en donde

mejor se puede evidenciar la aplicación de los principios de solidaridad, subsidiariedad y corresponsabilidad que ya han sido desarrollados con anterioridad.

Las competencias concurrentes dependen del grado de complejidad que ellas tengan, por ejemplo, de acuerdo al numeral 7 del artículo 264 de la Carta Magna, los municipios, dentro de sus competencias constitucionales, planificarán, construirán y mantendrán la infraestructura física y equipos de salud; en este caso particular la competencia será concurrente con el Gobierno Central, específicamente con el Ministerio de Salud Pública a través de las Coordinaciones Zonales de Salud, puesto que es necesaria la articulación de gestiones por parte de ambos organismos, en beneficio de la ciudadanía.

Competencias adicionales: Este tipo de competencias son aquellas que se encuentran definidas por la Ley[13], conjuntamente con las expresadas en la Constitución, conforme lo manifestado en el numeral 2 del artículo 269 y en el literal c) del artículo 119 del COOTAD; ambos enunciados hacen referencia a que el Consejo Nacional de Competencias tendrá como funciones la asignación y transferencia de competencias hacia los gobiernos locales, de acuerdo a la Constitución y la Ley.

El COOTAD, en su artículo 149, define a las competencias adicionales como aquellas que pertenecen a determinada materia, hacia los GAD, razón por la cual este tipo de competencias serán transferidas de manera progresiva, sujetándose al principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias (Art. 154 al 156 del COOTAD). Sin embargo, no se encuentran asignadas expresamente por la Constitución o el COOTAD.

Competencias residuales: Se las puede definir como "aquella competencia que no tiene asignación específica para su ejercicio, se entiende que corresponde al nivel central de gobierno(…)" (Suing Nagua, 2010, pág. 79), es así que el numeral 4 del artículo 269 de la Carta Magna, concede la función de asignar las diferentes

[13] Se encuentran enumeradas en la Constitución y en el COOTAD.

competencias residuales, hacia los GAD, al Sistema Nacional de Competencias, en conformidad con el literal e) del artículo 119 del COOTAD. Por su parte, el artículo 150 del mismo COOTAD define a las competencias residuales de la siguiente manera:

> Art. 150.- Competencias residuales.- Son competencias residuales aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central.
>
> Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Código.

La transferencia de competencias residuales seráefectuada, siempre y cuando, éstas no sean relativasa temas que, por su naturaleza, no sean aptas para su transferencia, por ejemplo las exclusivas del Gobierno Central.

Cabe indicar que existen varias competencias que no han sido ejercidas, en el sentido de que puedan ser innecesarias o aún no han sido asignadas oportunamente a ningún nivel de gobierno; por ejemplo, la Ley de Gestión Ambiental considera varias competencias que no se ejecutan, sea por falta de recursos o por falta de institucionalidad. Por lo que, las competencias que asuman los gobiernos autónomosdescentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes (Art. 273 CRE).

2.3.3.2. Facultades

Las facultades podrán ser entendidas como “potestad o autoridad para el ejercicio de una competencia por parte de una entidad, la cual tiene que estar reconocida

de manera expresa por la Constitución o la ley." (Suing Nagua, 2010, pág. 80). De igual manera,el artículo 116 del COOTAD manifiesta:

> Art. 116.- Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente (…)

Las facultades operan de acuerdo a lo requerido en el sentido mismo de la ley, es decir deben cumplir con el objeto de la designación de determinada competencia a un organismo público. El mismo autor ha citado como principales facultades a la rectoría, la planificación, la regulación, la coordinación y la gestión, en concordancia con lo dispuesto en el artículo que se acaba de transcribir.

A continuación se hará un breve detalle de cada una de las facultades mencionadas en el párrafo anterior:

La rectoría es la potestad o facultad para formular políticas públicas nacionales, orientadas a conseguir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Esta facultad incumbe al gobierno central.

La planificación es la potestad o facultad que permite comprobar los objetivos, estrategias y acciones en la evaluación y ejecución de planes, programas y proyectos, permite generar políticas territoriales y estimar la gestión de un servicio, todo esto con apego a las políticas nacionales.

La regulación es la potestad o facultad norma las competencias ejercidas en desde al ámbito nacional hasta el parroquial, con el objetivo de orientar, dirigir o modificar la actuación de los administrados y reglar la prestación de servicios.

La coordinación es la potestad o facultad para sincronizar, armonizar y dar coherencia a la gestión institucional, para alcanzar los objetivos de los diferentes niveles

de gobierno, tratando de generar avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

La gestión es la potestad o facultad para la provisión, prestación, ejecución, administración y financiamiento de competencias y servicios. Es una facultad concurrente, puesto que se la puede poner en marcha entre varios niveles de gobierno, obviamente, en el marco de la designación de competencias.

Y, por último, el control que es la potestad o facultad para velar y vigilar el correcto cumplimiento de la gestión en todos los niveles de gobierno, tomando en cuenta los estándares de calidad y calidez. Cabe mencionar que esta facultad no debe ser confundida con aquella que tienen los organismos de control respecto de la administración de recursos públicos.

Consecuentemente, se puede decir que las facultades son los mecanismos mediante los cuales un gobierno local puede ejecutar las competencias a él asignadas por parte del gobierno central. Tanto las facultades como las competencias deben estar definidas por la Constitución o la ley, para hacer legítima su gestión.

2.3.4. Sistema Nacional de Competencias.

Es menester aclarar que las competencias, aparte del requisito de legalidad, no podrán ser transferidasaquellasfundadasen materia de sectores privativos[14] (Art. 110 COOTAD) y los sectores estratégicos[15] (Art. 111 COOTAD).

[14] Los sectores privativos son aquellos que por su naturaleza estratégica corresponden únicamente para la ejecución por parte del gobierno central. Estas competencias no pueden ser transferidas a los gobiernos locales, el mismo artículo 110, inciso 2do, del COOTAD nos señala cuáles son los sectores privativos: la defensa nacional, protección interna y orden público; las relaciones internacionales; las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; de comercio exterior; y de endeudamiento externo.

[15] Los sectores estratégicos son aquellos que el Estado se reserva su competencia, ya que éstos son de importancia económica, política, social o ambiental. Son sectores estratégicos: la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley (Art. 313 Constitución y Art. 111 COOTAD). Cabe mencionar que, la facultad de rectoría y la definición de modelo de gestión, de cada uno de los sectores mencionados, es exclusiva del

En este contexto, el Dr. Augusto Barrera (Barrera Guarderas, 2007, págs. 189-202) manifiesta que "No hay descentralización ni autonomía que no estén basadas en un sistema de competencias claro. Para la mayoría de las personas, el gobierno es esencialmente lo que hace para la población. Éste es un principio clave del proceso de descentralización (…)", es necesario que se genere una matriz en la cual consten las competencias exclusivas y concurrentes de todos los niveles de gobierno, determinando sus atribuciones y funciones respectivas.

En relación a lo manifestado, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha instituido un Sistema Nacional de Competencias (Art. 269 CRE), el cual "es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, al fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente." (Art. 108 COOTAD). Además, este es un sistema que, de acuerdo a la Carta Magna, tiene un carácter de obligatorio y progresivo.

Cabe mencionar que, la Constitución y la ley han atribuido al Consejo Nacional de Competencias, varias funciones relacionadas, primordialmente, a la transferencia de competencias. Esta institución se encargará, entre otras funciones (Art. 119 COOTAD), de:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales que rigen el Sistema Nacional de Competencias;
- Organizar e implementar el proceso de descentralización;
- Asignar y transferir las competencias adicionales, conforme lo previsto en la Constitución y este Código;

---

gobierno central; sin embargo, el resto de facultades o competencias podrán ser concurrentes con los distintos niveles de gobierno.

- Determinar las competencias residuales que deban ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados, y determinar los plazos y procedimientos para su transferencia;
- Promover y vigilar que se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados;
- Disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional, de conformidad con lo establecido en este Código;
- Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de conformidad con la Constitución y este Código;

Es decir, el Consejo Nacional de Competencias es el ente encargado de regular, organizar, asignar, determinar, etc., los temas referentes a las competencias y facultades que cada gobierno local posea y su respectiva transferencia. A través de este ente, se ponen en marcha los sistemas de autonomía y descentralización que se encuentran manifestados en la Constitución y la ley.

2.4. Gobiernos Autónomos Descentralizados

2.4.1. Principales consideraciones.

Una vez que ya se hanpuntualizado los principios y conceptos básicos de la autonomía y descentralización, es ineludible hablar de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ya que en este aspecto ambos términos tienen estrecha relación.

En primera instancia, se debe tomar en cuenta las diferencias que existen entre la autonomía española, con el régimen autonómico que se encuentra actuando en el Ecuador, ya que el sistema español mantiene un modelo desarrollado que podría servir de ejemplo al país; al respecto, el autor Rafael Guerreo manifiesta que “el proyecto[constitucional de 2008] elabora un concepto de región y gobierno

autónomoscon poderes limitados, en comparación con los poderes que poseen losgobiernos de las comunidades autónomas o de los cantones en estados comoEspaña y Suiza.(…)no se establece un parlamento regional ni un poder judicial de la región (…)" (Guerrero, 2008, págs. 226-243), obviamente, el proceso autonómico que mantiene España lleva muchos años de proceso, tal es el caso de Cataluña y el país Vasco, entre otras. El Ecuador, por su parte, tiene como la semilla de un verdadero proceso autonómico, a la Ley de Modernización del Estado de 1994.

Para el autor Efraín Pérez (Pérez, 2009), para que se genere una plena autonomía es necesario crear dentro de cada gobierno local una división de poderes, al igual que en el gobierno central. Haciendo énfasis en el tema legislativo, puesto que una verdadera autonomía se generará siempre y cuando los gobiernos locales, principalmente regiones y provincias, asumen la potestad legislativa, con el fin de auto definir y formular sus competencias; evidentemente será en materias establecidas por la misma Constitución y la ley.

Sin embargo, de acuerdo al artículo 240 de la Constitución, los gobiernos locales tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicción territorial. Esta función legislativa se reduce a la aprobación de ordenanzas, mismas que son jerárquicamente inferiores a las leyes ordinarias; lo que demuestra que no existe una verdadera función legislativa en los GAD.

Cuadro 2. Cuadro comparativo entre niveles de autonomía entre España y Ecuador.

Cuadro comparativo entre niveles de autonomía entre España y Ecuador

PAIS	AUTONOMÍA LEGISLATIVA	AUTONOMÍA EJECUTIVA		AUTONOMÍA JUDICIAL	ELECCIÓN POPULAR	
		INSTITUCIÓN	MÁXIMA AUTORIDAD		SI	NO
ESPAÑA	Parlamento	Gobierno Regional	Presidente del Gobierno Regional	Poder Judicial Regional	X	
ECUADOR	No posee un órgano independiente. La función legislativa corresponde a la misma institución	Consejo Regional, Consejo Provincial, Consejo Municipal, Junta Parroquial	Prefecto, Alcalde, Presidente de Junta Parroquial	No posee (se reconoce la justicia indígena)	X	

Elaborado por: DELGADO G., Mario Alejandro

2.4.2. Fines, funciones y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Los fines de los GAD se encuentran detallados en el artículo 4 del COOTAD. Para el presente estudio, los literales a) y b) conservan un gran valor:

> Art. 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.- Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados:
> a) El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;
> b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales.

De igual manera, dentro de los fines de los GAD, se encuentran literales relacionados con la protección y recuperación de la diversidad biológica y cultural, el fortalecimiento de la unidad nacional, el desarrollo planificado, creación de sistemas que garanticen los derechos constitucionales, entre otros.

Por su parte, el mismo cuerpo normativo enumera, en su artículo 29, las funciones que los GAD tienen, los cuales son:

- De legislación, normatividad y fiscalización;
- De ejecución y administración; y,
- De participación ciudadana y control social.

En las demásnormas del COOTAD se encuentran las funciones de una manera más detallada para cada gobierno local.

El cumplimiento de estas funciones se encuentra legitimado mediante la transferencia de competencias contempladas en la Constitución. El no cumplimiento puede generar severos problemas al momento de ejercer plenamente la autonomía de cada GAD, puesto que éste generaría un retroceso en tema de competencias, así mismo, se podrían generar trabas en la ejecución de sus respectivos planes de gobierno, perjudicando al desarrollo local y a las poblaciones.

Las competencias de cada GAD mantienen una gran importancia, ya que son el núcleo de la descentralización, su desarrollo demuestra la verdadera operatividad de cada gobierno local. Además, son importantes para delimitar el campo de acción de cada gobierno local; son el origen y el límite de la descentralización, y por lo tanto de la autonomía.

En este sentido, como ya se ha indicado cada GAD, de acuerdo a la Carta Magna, tiene competencias exclusivas y concurrentes, las mismas que se encuentran detalladas desde el artículo 260 al 266 de la Constitución de la República, en concordancia con lo establecido en el Título III del COOTAD.

2.4.3. Operatividad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En páginas anteriores se manifestó la contextualización tanto de la autonomía como de la descentralización, estos conceptos van ligados dentro del nuevo marco legal en relación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador. Sin embargo, debido a que es un proceso nuevo todavía no ha llegado a su apogeo y se pueden encontrar una variedad de inconvenientes para su correcto cumplimiento.

Si bien los GAD se han creado con el objetivo de colaborar con el gobierno central, y, a su vez, que se puedan satisfacer las necesidades de la población, éstos internamente todavía no están bien organizados institucionalmente, lo cual generaría que la creación de políticas públicas, sobre todo en los sectores rurales,llegue a ser incongruente.

Además, los gobiernos seccionales todavía no actúan plenamente como corresponsables sino como dependientes del Gobierno Central, por lo que su autogestión es todavía “ineficiente”.

Finalmente, se ha mencionado la existencia de una autonomía administrativa que se encuentra actuando a nivel local, la cual se pone en manifiesto al momento de generar actos administrativos, entre otros, necesarios para el correcto funcionamiento de cada GAD. Estos actos administrativos también podrán concebir efectos en la colectividad, por lo cual, ésta última está en pleno derecho de presentar un recurso para dejarlo sin efecto o reformarlo, en el caso de creerlo necesario.

Es así que, en la cotidianidad podrán generarse varios inconvenientes relacionados con el Silencio Administrativo en cada GAD.

CAPITULO III
EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.

3.1. El Silencio Administrativo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Para un correcto desarrollo del presente argumento, es oportuno analizar la naturaleza jurídica de los GAD, de acuerdo a la normativa constitucional y legal vigente.

De acuerdo al numeral 2 del artículo 225 de la Carta Magna, los GAD forman parte del sector público, por lo que están sujetos a cumplir irrestrictamente los mandatos constitucionales a ellos ordenados, principalmente, en relación a nuestro estudio, el hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la propia Constitución. Tan evidente es el eje fundamental de los derechos que el numeral 9 del artículo 11 de la Norma Fundamental manifiesta lo siguiente:

> Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:
>
> (…)9.- El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.
>
> El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. (…)

Ya se tiene conocimiento que los GAD pertenecen al sector público, además, de acuerdo al artículo 238 del mismo cuerpo normativo, éstos gozan de autonomía política, administrativa y financiera. Como ya se ha indicado en los capítulos anteriores, tener

autonomía política es la medida en que cada GAD impulsa sus procesos de desarrollo de acuerdo a sus necesidades; y, la autonomía administrativa constituye el potencial de organizar y gestionar el talento humano como recursos materiales, de conformidad con sus necesidades. Es decir, los GAD tienen la plena capacidad para generar su propio funcionamiento articulado, con el fin de cumplir sus competencias a través de la observancia de los derechos consagrados en la Constitución (literal b, artículo 4; y, literal b, artículo 29 COOTAD).

En relación a lo anotado, cabe referirse al artículo 65 del ERJAFE, el cual manifiesta lo siguiente:

> Art. 65.-Acto administrativo.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.

De igual manera, en concordancia con el artículo mencionado se encuentra el artículo 364 del COOTAD, el cual expone lo siguiente:

> Art. 364.- Potestad ejecutiva.- Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados podrán dictar o ejecutar, para el cumplimiento de sus fines, actos administrativos, actos de simple administración, contratos administrativos y hechos administrativos.
>
> Se entenderá por acto administrativo toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa (…)

Atando las ideas anteriores, los GAD, para mantener una eficaz y eficiente gestión, requieren de la creación de actos administrativos, por ejemplo: resoluciones, acciones de personal, ordenanzas, entre otros. Mediante un acto administrativo los GAD están facultados a responder a los requerimientos o las peticiones dirigidas por cualquier

ciudadano. Es decir que, a través de un acto administrativo se frena la configuración del Silencio Administrativo.

En conclusión, los GAD están en la obligación de cumplir y hacer cumplir los derechos consagrados en la Carta Magna, en especial, conforme nuestra investigación, el derecho de petición; y, para hacerlo efectivo tienen a su disposición diferentes herramientas (actos administrativos) para cumplir con el mandato constitucional.

3.2. Procedimiento Administrativo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

El procedimiento administrativo a seguir en los GAD se encuentra puntualizado en la Sección II, del Capítulo VII del COOTAD, a partir del artículo 382, de lo cual se realizará una breve revisión en las siguientes líneas.

Los principios que rigen el camino del procedimiento administrativo, de acuerdo al COOTAD, son básicamente los mismos que rigen a la gran mayoría de éstos últimos; los cuales son: legalidad, celeridad, cooperación, eficiencia, eficacia, transparencia, participación, libre acceso al expediente, informalidad, inmediación, buena fe y confianza legítima. El estudio de cada uno de ellos podría ser materia de un nuevo trabajo de investigación.

El mismo artículo permite la de que cada GAD pueda, mediante acto normativo, detallar los procedimientos administrativos que no se encuentren dentro del COOTAD, los cuales deberán contener, por lo menos, los plazos y los efectos de cada procedimiento descrito.

Para presentar cualquier petición, solicitud, reclamo o recurso no es necesario el auspicio de un abogado en libre ejercicio, podrán ser presentados de forma verbal o escrita y por medio de un formulario que cada gobierno local deberá tener para el uso de la ciudadanía.

El artículo 383 del COOTAD señala que los funcionarios que deben dar respuesta a las peticiones ciudadanas son los directores departamentales o quien haga sus veces, ellos deberán conocer, sustanciar y resolver las peticiones ingresadas, quienes, además, serán los responsables de dar trámite y seguimiento de los mismos, inclusive, están obligados a eliminar las dificultades o retrasos que se presenten en el proceso. Esta responsabilidad puede ser delegada.

La administración se encuentra en la obligación de dar respuesta a las solicitudes que se hayan presentado, estas resoluciones deberán ser expresas, motivadas y principalmente notificadas, puesto que sin este último paso, la resolución dictada carecería de validez jurídica. Se facultan a los GAD a celebrar actas transaccionales para terminar un procedimiento siempre y cuando no se esté en contra del ordenamiento jurídico vigente.

El artículo 388 enumera las causas por las cuales la autoridad puede abstenerse o excusarse de conocer un determinado proceso, ellas son:

a) Tener intereses personales en el asunto tratado, o en otro que pudiera influir en la resolución;
b) Tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquiera de los interesados;
c) Haber sido perito o testigo en el procedimiento de que se trate; y,
d) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en el año inmediato anterior, servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

Las actuaciones de quienes incurran en una de las causales de abstención no generarán invalidez en los actos realizados, sin embargo, la autoridad al estar inmersa dentro de una de dichas causales, la no resolución de alguna petición estaría legalmente justificada, evitando la concepción del Silencio Administrativo.

De igual manera, el COOTAD manifiesta que por los motivos ya mencionados se puede solicitar la recusación del funcionario que conozca del caso en particular. La recusación se la puede interponer en cualquier estado de la causa, la misma que deberá ser presentada por escrito, argumentando los motivos que la generen. El inmediato superior del funcionario recusado podrá decidir la sustitución del mismo. Las consecuencias de la recusación serían similares a las de abstención, esto es, se obstruye la consecución del Silencio Administrativo.

En el caso que el recusado negare la causa, el superior del mismo resolverá en el plazo de tres días, previos los informes que considere necesarios.

Dentro del procedimiento administrativo también se puede solicitar medidas cautelares, con apego a la normativa correspondiente para el caso. No caben medidas provisionales si estas pudieran causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos fundamentales. Estas medidas podrán ser revocadas o modificadas, ya sea de oficio o a petición de parte.

De esencial importancia para el presente estudio es el artículo 387 del COOTAD, en el cual se encuentra el plazo para la resolución de las peticiones y solicitudes dirigidas a los GAD; y, el Silencio Administrativo positivo que opera en materia de gobiernos locales, mismo que será analizado en las siguientes líneas.

3.3. El Silencio Administrativo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Como se apuntó en la última parte del subcapítulo anterior, el artículo 387 del COOTAD tiene inmersa la disposición del Silencio Administrativopositivo que rige para los GAD, es así que, su texto manifiesta lo siguiente:

> Art. 387.- Plazo para resolución. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución, dentro de los respectivos procedimientos, será el que se fije mediante acto normativo en cada nivel de gobierno, observando el principio de celeridad.

> Si la normativa del gobierno autónomo descentralizado no contiene un plazo máximo para resolver, éste será de treinta días.
>
> La falta de contestación de la autoridad, dentro de los plazos señalados, en la normativa del gobierno autónomo descentralizado o en el inciso anterior, según corresponda, generará los efectos del Silencio Administrativo a favor del administrado, y lo habilitará para acudir ante la justicia contenciosa administrativa para exigir su cumplimiento.

En primer lugar, se reconoce que el plazo para la notificación de una resolución emitida por un GAD depende de cada uno de éstos, puesto que la norma les faculta a que, mediante acto normativo, establezcan un plazo para notificar las resoluciones a las partes interesadas, siempre y cuando se observe el principio de celeridad. En el caso de no existir una norma dentro de los gobiernos locales, el plazo para la notificación será de treinta días.

Tomando en cuenta el principio de celeridad que menciona el artículo precedente, y en el supuesto de que exista una norma que regule el plazo para resolver en cada GAD, éste no deberá ser extralimitado. Pero, como ya se indicó, el mismo artículo salva la no existencia de ley dentro de cada gobierno local en este tema.

Por otra parte, el segundo inciso del artículo en análisis reconoce que, en el caso de que se genere Silencio Administrativo, éste tendrá efectos positivos, es decir, ya genera efectos de un acto administrativo, además que, faculta al administrado a exigir su cumplimiento ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

Si cada GAD expidiera normativa referente al plazo de resolución o notificación de los actos generados por su administración, se podría llegar a tener más de 400 diferentes plazos para resolver las peticiones presentadas por los administrados, lo cual forjaría un malestar dentro de la aplicación del Silencio Administrativo, puesto que, por ejemplo, si una persona presenta la misma petición a 2 juntas parroquiales contiguas, deberá estar pendiente de tiempos diferentes para su resolución, a pesar de que dicha

petición contenga el mismo objeto en ambos caso; peor aún en el caso de que ambas entidades incurran en Silencio Administrativo. Sin embargo, las excepciones a los diferentes plazos para resolver, a nivel central, de acuerdo a la materia, son correctos, puesto que dependen de la importancia y complejidad de cada rama y de cada institución jurídica.

3.4. Diferencias entre la Ley de Modernización del Estado y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Nuevamente, para un mejor entendimiento, a continuación se transcribe el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado y el artículo 387 del COOTAD:

> Art. 28.- Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el Silencio Administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante.
>
> Para este efecto, el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por Silencio Administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan.
>
> Art. 387.- Plazopararesolución.Elplazo máximo en el que debe notificarse la resolución, dentro de los respectivos procedimientos, será el que sefije mediante acto normativo en cada nivel de gobierno, observando el principio de celeridad.

> Si la normativa del gobierno autónomodescentralizado no contiene un plazo máximo para resolver, éste será de treinta días.
>
> La falta de contestación de la autoridad, dentro de los plazos señalados, en la normativa del gobierno autónomo descentralizado o en el inciso anterior, según corresponda, generará los efectos del Silencio Administrativo a favor del administrado, y lo habilitará para acudir ante la justiciacontenciosa administrativa para exigir su cumplimiento."

Existen algunas variantes que se presentan en los dos últimos articulados. En primer lugar, la Ley de Modernización del Estado establece un término y el COOTAD establece un plazo, al parecer es un cambio no tan significativo, pero, ¿acaso es necesario? A pesar de no ser una diferencia grande de tiempo, no creo que exista un verdadero justificativo para tal diferencia. En todo caso, la unificación de tiempos, para determinadas materias, sería lo ideal.

Los 15 días término manifestados en la Ley de Modernización son límite para generar una resolución por parte de la Administración, por su parte el COOTAD señala 30 días plazo para la notificación de dicha resolución. En este aspecto el COOTAD acierta al mencionar que la resolución tomada por la Administración deba ser notificada al administrado, otorgándole los efectos jurídicos que se generen a causa del acto administrativo generado. La notificación es un elemento indispensable de los actos administrativos. La omisión o incumplimiento parcial de las *formas de instrumentación* (escritura, fecha, firma, etc.) o de las *formas de publicidad* (notificación), puede afectar en distintos grados la validez del acto, según la importancia de la transgresión. Los actos administrativos deben ser notificados al interesado. (Dromi, 2014). Por su parte, la Ley de Modernización da un tiempo para generar una resolución que acepte o niegue lo solicitado por la parte interesada. Es una diferenciación necesaria para no generar dudas al momento de la puesta en práctica del Silencio Administrativo.

En la práctica, se debería aplicar, de acuerdo a la jerarquización de las leyes, en materia de Gobiernos Locales, las disposiciones emanadas del COOTAD puesto que es

una Ley Orgánicala cual prevalece sobre la Ley Ordinaria, en este caso la Ley de Modernización del Estado; así mismo, el ya citado artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado deja abierta la posibilidad de que las leyes de cada materia establezcan sus propios tiempos.

De igual manera, el COOTAD no expresa la necesidad de una certificación que manifieste el cumplimiento del término otorgado a cada Gobierno Local para notificar sus resoluciones, aceptando o negando peticiones a ellos dirigidas. Esta certificación será el instrumento que permita a los interesados ejercer los derechos que le correspondan, es decir, reclamar por vía judicial. De hecho, la emisión de una certificación por parte del funcionario que no resolvió oportunamente la petición, se convierte en un inconveniente frente a la celeridad requerida en la gestión administrativa, puesto que el funcionario omiso no la emitiría de una manera ágil.

Sin embargo, frente a este hecho, entra en juego la sana crítica del juez para aceptar a trámite un reclamo por Silencio Administrativo, únicamente con la constancia de que este certificado de “no resolución” fue solicitado a la misma institución ya que, es muy probable que los implicados no contestennuevamente en el término establecido por la ley o que su contenido no sea el indicado por la norma, para que el peticionario pueda hacer el respectivo requerimiento por vía judicial.

De lo anotado, se deriva que existen nuevas complicaciones: ¿Ante quién se reclama? ¿Cuál sería la fundamentación en derecho a expresar? ¿El Juez o Tribunal competente fallará de acuerdo a la Ley de Modernización del Estado o en base al COOTAD?

No obstante, a falta de una norma expresa para los reclamos por Silencio Administrativo ante un GAD, es ineludible citar al artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, que en su parte pertinente manifiesta:

> Art. 38.- Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas

> las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público(…)

Del artículo indicado se desprende que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tendrían la competencia para conocer y resolver las demandas o recursos que se hayan generado en relación al Silencio Administrativo, puesto que éste, como se indicó con anterioridad, es un acto administrativo; y, los GAD son entidades del sector público. La competencia de acuerdo al territorio será establecida por el domicilio del actor. De aquí, se genera una nueva crítica a la autonomía que aún vive el Ecuador, puesto que los Gobiernos Locales aún no tienen la facultad de conformar Tribunales o Juzgados que conozcan de las materias que se generan por controversias entre un particular y un Gobierno Local.

CONCLUSIONES

- El Silencio Administrativo en la legislación ecuatoriana está plasmado desde la Constitución de 1830, éste ha tenido variaciones, en la actualidad, es un acto administrativo auténtico, el cual goza de cumplimiento, independencia y ejecutoriedad.

- En cuanto a la naturaleza jurídica del Silencio Administrativo, ésta depende del legislador de cada país, podrá ser estimatorio o desestimatorio. Si la ley le confiere un efecto desestimatorio es un hecho administrativo, que servirá de requisito procesal para continuar con la solicitud por otra vía, por el contrario, si la misma ley le asigna efecto estimatorio, se considera un acto administrativo, el cual responde a garantizar el derecho de los administrados a ser atendidos sus pedidos.

- El tema en estudio tiene una serie de conceptos que han sido plasmados por varios juristas, los cuales mencionan al Silencio Administrativo como positivo y negativo, siendo, en esencia, diferentes. No obstante, es concebido como una ficción o presunción legal, instaurado mediante ley para proteger los derechos de los administrados.

- Por otra parte, el Silencio Administrativo tiene efectos positivo o negativo de acuerdo a cada materia. El efecto negativo figura en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y en el Código de la Democracia, en la primera, en casos de impugnación de responsabilidades civiles culposas y reconsideraciones de órdenes de reintegro, producirá silencio administrativo negativo, mientras que en la segunda, las reclamaciones presentadas ante el Consejo Nacional Electoral fuera del periodo de elecciones que no sean resueltas en el plazo determinado por el Código de la Democracia deberán ser resuelta, a petición de parte, por el Tribunal Contencioso Electoral, es decir la no resolución únicamente abre paso a una nueva jurisdicción.

- El efecto positivo genera sus efectos cuando, al no existir un pronunciamiento por parte de la administración, se entiende por aceptada la petición de los administrados, desembocando en un verdadero acto administrativo presunto. En la normativa ecuatoriana una vez que ha fenecido el tiempo para que se dé respuesta a las peticiones presentadas a la Administración, éstas se entienden por aceptadas o atendidas de manera favorable.

- En la presente investigación se analizó el Silencio Administrativo dentro de los Gobiernos Autónomos descentralizados como parte del sector público. Dentro de éstos se encuentran los Consejos Provinciales, Consejos Municipales y Juntas Parroquiales, regulados por el Código Orgánico de Organización territorial Autonomía y Descentralización, en dichanorma se plantea cuándo opera el Silencio Administrativo y sus respectivos plazos, así mismo deja abierta la posibilidad de cada gobierno local, mediante acto normativo, fije las condiciones específicas para que se produzca el Silencio Administrativo.

- El Estado Moderno mantiene la necesidad de otorgar poderes de decisión a los diferentes gobiernos locales, en pos del beneficio de la comunidad, de ésta manera se ha generado el término de autonomía, como ápice de la consecución de ésta necesidad. El medio para llegar a las autonomías es la descentralización del poder Estatal, para lo cual la normativa ecuatoriana ha establecido un régimen de competencias que ha viabilizado este proceso. A través, de la descentralización los GAD han adquirido competencias que le han permitido desarrollar un sistema propio de toma de decisiones y ejecución de acciones con el fin de institucionalizarse y satisfacer las necesidades de la población dentro de su territorio.

- El Ecuador está encaminado a la institucionalización de autonomías. Sin embargo, la Constitución del 2008 establece límites dentro de cada autonomía,

es evidente la falta de división de poderes en los Gobiernos Locales, un claro ejemplo es la incapacidad legislativa y judicial que posee cada uno de ellos.

- Para el cumplimiento de las competencias antes mencionadas se ha creado el Sistema Nacional de Competencias, ente regulador, planificador de la transferencia de competencias. Asimismo, se ha dotado a los Gobiernos Locales de capacidad para ejercitar sus respectivas competencias, es decir las facultades.

- Los efectos jurídicos que genera el Silencio Administrativo a nivel de los GAD son idénticos a los generados por una reclamación frente al nivel central de Gobierno, es decir, se encuentra institucionalizado en el primer caso por el COOTAD, el cual suple la voluntad administrativa local, generando un acto presunto que produce efectos positivos.

- En cuanto al proceso de ejecución del Silencio Administrativo en los GAD, en sede administrativa, se contempla su procedimiento de reclamo en el propio COOTAD a pesar de que deja la posibilidad de cada Gobierno Local a través de un acto normativo puntualice el procedimiento administrativo a seguir dentro de cada uno de ellos. En sede judicial, no existe una disposición expresa dentro del COOTAD que determine la competencia para resolver reclamos referentes al Silencio Administrativo. Empero, se debería recurrir a la competencia otorgada al Tribunal Contencioso Administrativo para resolver los reclamos, conforme a lo establecido por la Ley de Modernización del Estado. Para lo cual se deberá tomar en cuenta el procedimiento establecido en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

- La institución jurídica del Silencio Administrativo dentro de los Gobiernos Locales no satisface completamente las expectativas en relación a la eficacia de su ejecución, puesto que no se apega al principio de celeridad y tampoco satisface plenamente el derecho por el cual se ha originado la institución jurídica del Silencio Administrativo, este es el derecho de petición.

- Finalmente, cada GAD está legalmente facultado para establecer condiciones y plazos para que opere el Silencio Administrativo a través de un cuerpo normativo que deberá estar acoplado con la realidad de cada uno de ellos. Sin embargo, no se ha encontrado un gobierno local que haya elaborado un cuerpo legal para cumplir la potestad legal a ellas atribuida en materia de Silencio Administrativo.

RECOMENDACIONES

- Los Gobiernos Autónomos descentralizados están llamados a garantizar el goce de los derechos que componen el bloque de constitucionalidad. Ellos están obligados, como parte del sector público, a los principios de eficacia, eficiencia, calidad, planificación, transparencia, entre otros. Por lo tanto, tendría como un mecanismo importante dentro del presente estudio la elaboración de políticas y normas que dinamicen su actuar evitando la instauración del Silencio Administrativo.

- Para que los Gobiernos Locales puedan desarrollar plenamente sus competencias, es necesario que se instituya en el Ecuador plena autonomía, es decir, dotar a los GAD de poder y autoridad para autoregularse por completo, sin que exista un sometimientoexcesivohacia la función ejecutiva. Esto conllevaría a que se generen actos legislativos y/o judiciales orientados a regular su propia actuación así como la de los ciudadanos, dentro de su respectivo territorio.

- Es indiscutible que la realidad de cada GAD difiere en cada uno de ellos, es así que, su desarrollo en temas administrativos será de formas diferentes y muy variadas. En este contexto, cada Gobierno Local deberá adoptar medidas que estén de acuerdo a las necesidades de cada uno de ellos, es así que por ejemplo, el Silencio Administrativo tendrá diferentes condiciones y plazos a cumplir. Sin embargo, resultaría beneficiosos para la ciudadanía que se establezcan tiempos idénticos para cada GAD o para cada materia en que éstos tengan competencias.

- De existir plena autonomía en el Ecuador los GAD ayudarían a disminuir la densidad de peticiones que se podrían presentar ante el Gobierno Central, obviamente, éstas deberán estar de acuerdo a las competencias que se establezcan por medio de la Constitución y la ley.

BIBLIOGRAFÍA

- Baroja, G. (2006). La autonomía que necesita Ecuador. *La Tendencia*.
- Barrera Gzxuarderas, A. (2007). Estado, sociedad y territorio. *Revista Nueva Sociedad No. 210* , 189-202.
- Benalcázar Guerron, J. (1997). El silencio administrativo en a legislación tributaria ecuatoriana. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Borja Cevallos, R. (2002). *Enciclopedia de la Política.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Cadena Barreto, A. C. (1998). El Silencio Administrativo. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Carrión M., F. (2007). Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después. En la Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas. Quito: Crearimag.
- Código Civil.
- Código de la Democracia.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Código Tributario.
- Constitución de la República del Ecuador.
- Corte Nacional de Justicia, 882-2010 (Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil 27 de febrero de 2013).
- Corte Suprema de Justicia. (1997). Resolución 321-97. *Gaceta Judicial, Serie XVI - No. 15, año XCIX* , 4208-4209.
- Dromi, R. (2014). *Scribd.* Recuperado el 22 de enero de 2014, de http://es.scribd.com/doc/169575552/Elementos-Del-Acto-Administativo-Dromi

- Espinosa, G. (1992). Diccionario de Jurisprudencia Contencioso Administrativa. Quito: Imprenta Camposer.
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
- García de Enterría y otros. (1998). Curso de Derecho Administrativo Español. Madrid: Civitas.
- García Trevijano, E. (1990). El Silencio Administrativo en el Derecho Español. Madrid: Civitas.
- Gascó Escudero, P. (2009). Estrategias y grupos de poder político. Valencia: Universitat de Valencia, Servei de Publicacions.
- Gonzáles Pérez, J., & González Navarro, F. (1994). Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Madrid: Civitas.
- Gordillo, A. (1991). Procedimiento y recursos administrativos. Buenos Aires: Macchi S.A.
- Gordillo, A. (2000). Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Adminstrativo.
- Guerrero, R. (2008). Descentralización, autonomía y regionalización. *La Tendencia.*
- Guillén Pérez, M. (1997). El Silencio Administrativo. Madrid: Colex.
- Hernández Becerra, A. (2005). Descentralización, autonomía municipal y poder en Colombia. En *Descentralización, administración pública y Constitución* (pág. 176). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Hernández Terán, M. (2009). Descentralización y Gobiernos Autónomos. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

- Ibáñez, G. (2003) Cátedra de Derecho Administrativo general y colombiano Medellín.
- Ibarra, H. (2000). Sintesis. En *Descentralización del Estado y poder local* (pág. 61). Madrid: Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Ibero-Americanos (AIETI).
- Ley de Casación.
- Ley de Modernización del Estado.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Mascareñas, C. (1960). Nueva Enciclopedia Jurídica. Barcelona: Francisco SEIX S.A.
- Moreno Yanes, J. (2013). Competencia de los gobiernos autónomos descentralizados. *IURIS* .
- Moreno Yanes, J. (2003). Hacia un Estado social de derecho y autonomías. Quito: PUDELECO Editores S.A.
- Parada, R. (2013). Dereccho Administrativo. Madrid: Marcial Pons.
- Penagos, G. (1993). El acto administrativo según la jurisprudencia. Santa Fe de Bogotá: Librería del Profesional.
- Penagos, G. (2005). Vía Gubernativa. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Pérez Dayán, A. (2003). Teoría General del Acto Administrativo. Porrúa: México.
- Pérez, E. (2009). *Derecho Administrativo.* Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ramos Acevedo, J. (2003). Cátedra de Derecho Administrativo General y colombiano. Medellín: Gustavo Ibáñez.

- Real Academia Española. (2014). *Real Academia Española*. Recuperado el 24 de Marzo de 2014, de http://lema.rae.es/drae/?val=descentralizacion
- Gaceta Judicial. S. d. (Año XCVII. Serie XVI. No. 10). *Gaceta Judicial* , 2716.
- Secaira Durango, P. (2014). Curso breve de Derecho Administrativo. Quito: Editorial Universitaria.
- Suing Nagua, J. (2010). Gobiernos Autónomos Descentralizados. Loja: UTPL.
- Tobar Donoso, J. y. (1996). Derecho Constitucional ecuatoriano. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Verdesoto, L. (2001) Descentralizar, Grados de Autonomía para enriquecer la democracia. Quito: Abya Yala.