

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

“ANDRÉS F. CÓRDOVA”

**TRABAJO DE TITULACIÓN PARA LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR**

TEMA:

**“PROPUESTA NORMATIVA A LAS AUTORIDADES DE CALDERON PARA
ESTABLECER PARAMETROS DE RESPUESTA A RECLAMOS
ADMINISTRATIVOS”**

AUTOR:

JUAN DIEGO ZALDUMBIDE VEGA

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Patricio García

QUITO, ECUADOR

AÑO 2018

DECLARACION DE AUTORIA Y HONESTIDAD ACADEMICA

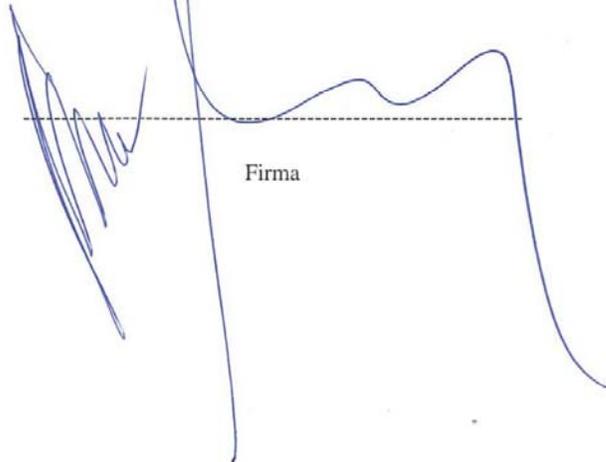
Yo, JUAN DIEGO ZALDUMBIDE VEGA, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional y, que se ha consultado la bibliografía detallada

Cedo mis derechos de propiedad intelectual a la Universidad Internacional del Ecuador, sin restricción de ningún género o especial.



Firma

Yo, Dr. Patricio García, certifico que conozco a la autor (a) del presente trabajo siendo responsable exclusivo tanto en su originalidad, autenticidad, como en su contenido.



Firma

DEDICATORIA

Dedico esta tesis principalmente a Dios, por haberme dado la vida y permitirme el haber llegado hasta este momento tan importante de mi formación profesional. A mi madre Laury, por ser el pilar más importante y por demostrarme siempre su cariño y apoyo incondicional sin importar nuestras diferencias de opiniones. A mi padre Eduardo, quien me enseñó que el mejor conocimiento que se puede tener es el que se aprende por sí mismo. A mi hermana Pao, a quien quiero como a una madre, por compartir momentos significativos conmigo y por siempre estar dispuesta a escucharme y ayudarme en cualquier momento. A Mariela y Julio, porque les amo infinitamente hermanos. A mi hija adorara Camilita, por ser el motor para poder llegar al final de mi meta.

AGRADECIMINETO

Me van a faltar páginas para agradecer a las personas que se han involucrado en la realización de este trabajo, sin embargo merecen reconocimiento especial mi Madre y mi Padre que con su esfuerzo y dedicación me ayudaron a culminar mi carrera universitaria y me dieron el apoyo suficiente para no decaer cuando todo parecía complicado e imposible.

Asimismo, agradezco infinitamente a mis hermanos que con sus palabras me hacían sentir orgulloso de lo que soy y de lo que les puedo enseñar. Ojala algún día yo me convierta en su fuerza para que puedan seguir avanzando en su camino.

De igual forma, agradezco a mis profesores que me han visto crecer como persona, y gracias a sus conocimientos hoy puedo sentirme dichoso y contento.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación trata sobre cómo se pueden mejorar los mecanismos para responder un reclamo administrativo y con esto poder hacer respetar tanto los derechos de los ciudadanos como sus obligaciones. La investigación se efectuó en la parroquia Calderón, de la ciudad de Quito. Se tomó en consideración que el Silencio Administrativo es una herramienta tanto de los ciudadanos como de los funcionarios para facilitar los trámites que se van presentando ante las instituciones administrativas. Se valoró como la demora en las respuestas, incumpliendo las normativas establecidas, perjudican tanto al administrado como a la dependencia parroquial. Se espera que el análisis de este trabajo pueda ser de ayuda para la parroquia en la cual se realizó la investigación.

PALABRAS CLAVE.-

- Silencio Administrativo, Silencio Positivo, Silencio Negativo

ABSTRACT

The present research work deals with how the mechanisms to respond to an administrative claim can be improved and with this, to be able to respect both the rights of citizens and their obligations. The investigation was carried out in the Calderón parish, in the city of Quito. It was taken into consideration that the Administrative Silence is a tool for both citizens and officials to facilitate the procedures that are presented to administrative institutions. It was valued as the delay in the answers, in breach of the established regulations, harming both the administrated and the parochial dependency. It is hoped that the analysis of this work can be helpful for the parish in which the research was conducted.

KEYWORDS.-

- Administrative Silence, Positive Silence, Negative Silence

INDICE

DEDICATORIA	III
AGRADECIMINETO	IV
RESUMEN	V
ABSTRACT	VI
INDICE.....	VII
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.....	8
MARCO TEORICO.....	8
1.1 ANTECEDENTES.....	8
1.2 Los efectos positivos y negativos del Silencio Administrativo.....	10
1.3 Silencio Administrativo.....	15
1.4 Silencio Positivo.....	16
1.5 Silencio Negativo.....	17
CAPITULO II.....	19
MARCO METODOLOGICO.....	19
2.1 Métodos.....	19
2.2 El Método Histórico Lógico.....	19
2.3 El Método de Análisis y Síntesis.....	20
2.4 Método Deductivo.....	21
2.5 Técnicas.....	22
2.6 La Encuesta.....	22
CAPITULO III.....	32
ANALISIS Y PROPUESTA.....	32
CONCLUSIONES.....	40

RECOMENDACIONES.....	41
BIOGRAFIA.....	42
ANEXOS.....	44

INTRODUCCION

El presente trabajo se desarrolló en la parroquia de Calderón. Según plantea el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia (2010), se cree que: en el periodo formativo, la meseta de Guangüiltagua fue poblada por hombres de la cultura de Cotocollao (1100 A.C. 540 A.C.). Antes de la llegada de los Incas, los moradores posiblemente estuvieron vinculados de manera política y étnica al sector de Zábiza, conocido con el nombre de Carapungo “Puerta de Cuero”, en razón de que las casas de los habitantes de este lugar tenían sus puertas confeccionadas y forradas con cuero de animales.

Carapungo es el nombre histórico de esta Parroquia, palabra quichua que tiene varias acepciones: PUNGO: es puerta y KARANKI: el cual se descompone en KARA + N + KI: lugar de los KARAS. Siendo KARAPUNGO “la puerta de los Karas”.

Antes que Calderón fuese declarado como parroquia en 1897, cuando el General Eloy Alfaro era quien conducía la República, se la conocía con el nombre de “Carapungo”.

Se dice que este sector cambió de nombre porque en estos territorios se asentaron los militares seguidores de Abdón Calderón. A fines del siglo pasado durante los gobiernos de García Moreno y Veintimilla, varios moradores del sector de Carapungo realizaban gestiones para conseguir que sea elevado a la categoría de parroquia. Las razones que impulsaron a pedir la parroquialización eran varias; pero muy especialmente las serias dificultades que provenían de la división en tres parroquias: Cotocollao, Pomasqui y Zábiza.

La parroquialización de Calderón se produjo el 9 de agosto de 1897. - En 1907 se establece como parroquia eclesiástica. En la parroquia quedaron como representativas tres figuras humanas; el aguador, la mujer de Carapungo y el capariche.

Las principales fiestas parroquiales: Fiestas de parroquialización 28 de julio al 12 de agosto, día de los difuntos 2 de noviembre., peregrinación a la Virgen del Chinche, fiesta de San Pedro y San Pablo. - Solsticio - Fiestas de la Virgen Inmaculada, fiestas de Santa María de Jesús y las fiestas de la Virgen de Monserrat.

Dentro de las obras emblemáticas de la parroquia se encuentran el primer cementerio de Calderón construido en 1896, el templo por el padre José María Tamayo que data de 1915, la construcción de la vía Panamericana Norte.

En 1938 Margarita Reza Pobeda creó el arte de mazapán que ha sido emblemático desde ese año en la parroquia.

En el año 2002 se crea La Administración Zonal Calderón.

Geográficamente la parroquia está situada en el centro mismo de la Provincia de Pichincha, al Noreste del Distrito Metropolitano de Quito a corta distancia de la línea equinoccial. Límites Norte: Parroquia San Antonio Sur: Parroquia Llano Chico Este: Parroquia Guallabamba Oeste: Parroquia Pomásqui y Distrito Metropolitano de Quito. La parroquia está ubicada a 2.610 m.s.n.m

La meseta de Guangüiltagua que acoge a la población de Calderón, posee un clima templado y seco, propicio para la convalecencia de enfermedades que se adquieren en sitios húmedos. La superficie aproximada de la parroquia es de 79 Km² y su población económicamente activa es de 100,434, incluyendo hombres y mujeres; lo que representa el 66% del total de la población que asciende a 152,731

Las amenazas naturales en la zona son: sísmicas, morfo climáticas, las amenazas antrópicas más importantes es la presencia de la tubería OCP, fábricas, bodegas de almacenamiento, transporte y manejo de productos peligrosos, el fraccionamiento del territorio en lotes prediales, la construcción nuevos asentamientos urbanos y la disposición inadecuada de los desechos sólidos. Identificación de amenazas y zonas vulnerables

El territorio se ha dividido en dos zonas de mayor y menor peligro, ubicando en la de mayor peligro a los asentamientos humanos como: El Común y los asentamientos San Francisco, Laderas de San Francisco, Lotización Colinas de Bellavista, El Puente, son susceptibles a la erosión y susceptible a deslizamientos moderados, y los barrios que conforman la meseta de Llano Grande tienen una susceptibilidad alta a la erosión y susceptibilidad moderada a los deslizamientos. Los asentamientos de Los Pinos, Madrigal, Lotización San Miguel, Bello Horizonte, Santa Clara Alto, Bellavista, Fuerzas Unidas son áreas urbanas consolidadas.

En la parroquia de Calderón se evidencia una gran expansión de la grande, pequeña y mediana industria llegando a ser la principal actividad económica; seguida del comercio formal e informal y de la artesanía que se elabora en el centro parroquial, siendo las más importantes: el tallado en la madera, el repujado en cuero, los tejidos y el tradicional mazapán.

La parroquia se caracteriza por ser el polo de desarrollo industrial en la entrada norte de Quito, que abarca a la grande, pequeña y mediana industria, lo que da un gran total de un 55% de la actividad económica desarrollada dentro de su territorio. En segundo término se tiene el sector comercial que aglutina tanto el comercio formal e informal en la producción de bienes y servicios generando actividad económica y produciendo empleo para sus habitantes; también tenemos en el tema de artesanías la elaboración de muñecos de mazapán por lo cual es conocida la zona desde ya hace algunos años.

Calderón cuenta con una gran extensión de territorio y en ciertos barrios se tiene una diversidad de microclimas sus suelos son fértiles y productivos los mismos que favorecen para la siembra y cosecha de: maíz, trigo, cebada, papas, hortalizas y legumbres, cabe señalar que estos productos a más de servir para el consumo local la mayor producción se la destina a la comercialización, específicamente en el mercado y centros de distribución.

Lamentablemente las actividades agrícolas, ganaderas y pecuarias se van perdiendo paulatinamente debido al avance vertiginoso de la urbanización que ha experimentado la parroquia especialmente en las tres últimas décadas, pues las constructoras, cooperativas de vivienda, lotizaciones y otras formas de urbanización han ido ganando cada vez más territorio y estrechando los campos de producción agrícola, ganadera y pecuaria. En el poco territorio disponible existen barreras para la inversión en estas tierras pues el costo de los insumos y materiales agrícolas son muy altos, al igual que la mano de obra que cada vez es más escasa y no cuenta con especialización, a más de no contar con un canal de riego. La actividad pecuaria como la crianza de animales menores es algo cotidiano y ancestral para el consumo y de generación de pequeños ingresos familiares en la venta de los mismos.

La actividad avícola como la producción de pollos y huevos en los últimos años ha tomado un repunte relevante, debido al crecimiento del mercado y debido especialmente al crecimiento poblacional ocasionado por el avance urbanístico que ha

sufrido la parroquia en los últimos años, los habitantes que han incursionado en esta actividad no la realizan con afán de subsistencia sino como un negocio con la finalidad de obtener utilidades y ganancias. Uno de los problemas relevantes en la producción agropecuaria tiene que ver que la parroquia para la producción agrícola no cuenta con recursos hídricos naturales, es por esta razón que también algunos de sus habitantes han incursionado en micro emprendimientos comunitarios e individuales.

Debido al crecimiento urbanístico de la parroquia, la población económicamente activa no se ha visto en la necesidad de migrar a la ciudad de Quito, más bien ha visto la oportunidad de asociarse para la formación de micro empresas y emprendimientos productivos que en el futuro serán una de las potencialidades de la parroquia. Sin embargo hay que tomar en cuenta que la Parroquia de Calderón es la puerta de ingreso a la ciudad de Quito de las parroquias cercanas del norte, siendo la causante fundamental del acelerado crecimiento urbano y el desplazamiento de las actividades económicas agrícolas ya que Calderón fue considerado el granero de la capital por su alta producción del maíz

La empresa, la industria, la microempresa, las asociaciones, los emprendimientos productivos y otras formas de organización, en la parroquia de Calderón tienen garantizada su producción y fuentes de empleo. El vertiginoso crecimiento urbanístico, la cercanía a la ciudad de Quito y a otras parroquias hace de Calderón un centro de producción y distribución de una amplia y variada gama de productos, como se puede observar en el cuadro existen carpinterías, mueblerías, compra y venta de cartón y plásticos, venta de gas, venta de material pétreo, almacenes de ropa y de confección, lubricadoras y lavadoras de vehículos, estaciones de servicios de combustibles, aserraderos, panificadoras, restaurantes, salones, etc.

El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Parroquial, presenta una estructura organizacional centralizada con características verticales y matriciales que dificulta la atención adecuada de los requerimientos del COOTAD. Cada año se elabora el Plan Operativo Anual POA, el que se somete a aprobación por los vocales y comunidad.

En lo referente a la capacitación recibida por los miembros del GAD parroquial, se puede afirmar que los temas impartidos han sido de mucha ayuda y ha servido como herramientas de apoyo para el buen desarrollo y manejo de la Administración de la

Parroquia, entre ellos se pueden nombrar; Gestión Pública, Contabilidad Gubernamental, Contratación Pública, Elaboración de Proyectos etc.

En lo concerniente a las organizaciones sociales y territoriales se puede apreciar que existe un desconocimiento y a la vez un problema de participación por parte de la población, en tal virtud hay que trabajar en un programa y/o proyecto de participación ciudadana y de concientización y apropiación de la Parroquia.

El GAD parroquial ha trabajado en base a la consecución de los planes programas previstos Han creado muchas expectativas los programas sociales, pero muchos no han podido ser cubiertos en su totalidad por dos razones. La primera obedece a la falta de recursos para afrontar los programas sociales y la segunda es determinar la población vulnerable.

No obstante, el trabajo que se viene presentando en la parroquia desde un punto de vista positivo, se han detectado falencias, fundamentalmente en la atención que se brinda a los reclamos realizados por los ciudadanos, ante los problemas que subsisten en la parroquia.

Como es sabido el art. 66 de la Constitución de la República del Ecuador establece que todo ciudadano puede dirigir sus quejas, peticiones individuales y colectivas a las diferentes autoridades de las instituciones públicas del país, dotándoles del derecho de exigir el cumplimiento de los deberes del Estado. Hay que establecer que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), son parte integrante de la función pública, pese a su autonomía, por lo que están sujetos a todas las leyes, decretos, reglamentos y demás cuerpos jurídicos que compete a los entes del Estado (art. 225 numeral 2).

Los GAD, por tanto, deberán acogerse al procedimiento administrativo del que trata el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), pero en dicho cuerpo jurídico se deja cierta libertad para la respuesta, como se puede observar en el art. 387 donde se menciona que el gobierno autónomo fijará su plazo de resolución basado en la celeridad procesal. Se ha señalado todo esto para establecer que el resultado de ejercer el derecho de petición le da al ciudadano, como titular de la soberanía, el acceso directo al sistema burocrático y la obligación que tiene el funcionario público de considerar dichas peticiones y responderlas.

Esta situación condujo al autor del presente trabajo a plantearse su problema de investigación. **¿Qué hacer para resolver la demora de los trámites de reclamo administrativo en la parroquia de Calderón?**; esto a su vez determinó el tema de investigación:

“PROPUESTA NORMATIVA A LAS AUTORIDADES DE CALDERON PARA ESTABLECER PARAMETROS DE RESPUESTA A RECLAMOS ADMINISTRATIVOS”

Sobre la base del problema surgieron las preguntas científicas que direccionaron el trabajo: *¿Cómo conocer las causas que provocan las demoras en las respuestas a los trámites de reclamos administrativos en la parroquia calderón?; ¿Cuáles serían los tiempos requeridos para la solución de los reclamos administrativos dentro de la parroquia?; ¿Qué propuesta podría instrumentarse para establecer mecanismos que impidan rebasar el límite de respuesta a los reclamos administrativos de la población?; ¿Cómo podría valorarse si la propuesta elaborada es objetiva?*

Las interrogantes, a su vez, condujeron a los objetivos del trabajo, los cuales quedaron expresados de la forma siguiente: objetivo general; *Elaborar una propuesta de mecanismos de control que permitan no rebasar los parámetros de tiempo establecidos para la respuesta de los reclamos administrativos en la Parroquia de Calderón.* Objetivos específicos; *Identificar las diferentes causas de demora en los trámites de reclamo administrativo en la parroquia de Calderón, determinar los posibles tiempos requeridos para resolver un trámite de los diferentes reclamos, conformar la propuesta de mecanismos de control que permitan cumplir los parámetros de tiempo de respuesta a los trámites de reclamos administrativos de la parroquia de Calderón, validar con criterios de especialistas la propuesta normativa presentada.*

El presente trabajo fue viable y factible porque el autor contó con el apoyo de las autoridades de la parroquia, que brindaron toda la información necesaria. De igual manera se contó con los recursos mínimos necesarios para la realización de la investigación

Finalmente, este trabajo quedo estructurado de la siguiente manera:

Introducción, capítulo I marco teórico, capítulo II marco metodológico, capítulo III propuesta, conclusiones, recomendaciones, anexos.

En el capítulo 1 se aborda el marco teórico, que contempla todo el estudio de los antecedentes y conceptualización que sirven de referencia y soporte al trabajo que se aborda.

En el capítulo 2 se expresan los métodos y técnicas empleados en el proceso investigativo, los cuales permitieron ordenar el trabajo y diagnosticar la situación real que generó el problema abordado.

En el capítulo 3 se puntualiza la propuesta derivada de todo el análisis realizado y pretende ayudar a la parroquia a tener un sistema de control que permita atender las peticiones ciudadanas en el tiempo estipulado por la ley.

Finalmente se reseñan las conclusiones y recomendaciones, así como la bibliografía consultada; añadiéndose los anexos con los documentos que apoyaron el proceso de investigación.

CAPITULO I

MARCO TEORICO

1.1 Antecedentes

La historia del silencio administrativo debe buscarse desde los albores del desarrollo jurídico. Ya en el Derecho Romano, como nos referencia (Montoya s/f):

La tradición romana negaba efectos jurídicos al silencio; no se concebía que el ciudadano dejara de manifestar su voluntad en un derecho contextualizado tan objetivamente; siempre quedaba a los romanos el tiempo necesario para demostrar o patentizar su voluntad en tal o cual sentido; la vida no tenía el dinamismo de la época actual y de ahí el principio consagrado en derecho romano; el que calla es cierto que no confiesa, pero también es verdad que no niega.

Ahora bien, en materia de la naturaleza jurídica que ostenta el silencio administrativo, se destaca que es una aceptación o negativa tácita que surge de la ley, y que concede por mandato expreso de la norma legal, la solicitud realizada por el particular o administrado, además su reconocimiento no precisa de un pronunciamiento por parte de la administración en dicho sentido. Conforme a esto el silencio administrativo ha sido relacionado como un acto de la administración que llega a manifestar las calidades de un acto expreso. (Robalino, 2011)

Por otro lado, también ha sido tomada en cuenta esta institución dentro de su naturaleza jurídica como un acto negativo que se desprende de la omisión o el retraso en establecer una solución, situación que es equiparada con la manifestación de una voluntad tácita, en cuya situación la autoridad llega a conocer el alcance asignado a esta conducta pasiva. La característica de ser un acto presunto radica en que llega al límite el plazo establecido para que la autoridad administrativa responda la petición respectiva, por lo que ante este vencimiento se presume que la administración ha actuado.

Unido a esto el silencio administrativo se ha conceptualizado como un acto derivado, puesto que es consecuencia de una omisión y no de una acción. Acorde a este criterio se ha opinado que: "...si consideramos el silencio administrativo como un acto resultan predicables las características o elementos de los actos expresos como el de ser definitivos, consentidos, etc". (Cadena, 2010, pág. 84) Otro elemento que agregar en la composición e identificación de la naturaleza jurídica del silencio administrativo es su vínculo con la ficción legal que ha sido impuesta por el legislador y reconocida en favor

del administrado, ya que, "...no se presume que la Administración Pública ha actuado o que se ha pronunciado, sino que se sabe fehacientemente que se ha abstenido". (Cadena, 2010, pág. 85)

Es así como se evidencia que la norma legal impulsa y establece una especie de ficción por medio de la cual se entiende que la administración actuó y que por tanto serán generados determinados efectos. Así pues, la institución del silencio administrativo representa una especie de garantía para el administrado, y como un Derecho Administrativo que no puede ser eludido, además de que posibilita la atención, el trámite y la resolución de la petición del administrado sea una realidad para este; y principalmente constituye una iniciativa que puede ser adoptada o no por el administrado. No obstante, en ningún momento el silencio administrativo representa una opción de la Administración Pública, ello significa que la autoridad no puede hacer una elección entre dar una respuesta y no otorgarla, ya que es una obligación fundamental de la entidad pública la emisión de la resolución acorde a la petición hecha.

En cuanto a la configuración del silencio administrativo se ha llegado a instituir como una presunción legal, o sea *iuris et de iure* que no llega a admitir prueba en contrario, esto responde a que no resulta suficiente la existencia de los requisitos legalmente establecidos para que el administrado o peticionario pueda adquirir beneficios en relación con los posibles efectos. (Cienfuegos, 2014)

En el marco del análisis de la relación jurídica entre el particular y la Administración Pública, se puede divisar que dicho vínculo no posee condiciones de equivalencia e igualdad, por lo que la abstención de la administración en cuanto a su pronunciamiento en torno a una determinada petición no constituye una acción insignificante, pero dicha pasividad puede estar asociada a una infracción directa de la ley, al haber ejecutado una infracción contra su deber de acción, y con ello la administración ha provocado una actuación contra el derecho del administrado que generaría un estado de indefensión hacia ese particular.

Toda esta situación equivale a una clara denegación de justicia hacia el administrado, que al quedar desprotegido frente al complejo e inmenso engranaje que representa la Administración Pública, el silencio administrativo se transforma en una alternativa viable para que el administrado pueda seguir con el proceso iniciado a través de la petición ejecutada. (Gómez, 2012)

Se puede afirmar que la decisión de cualquier petición, reclamo o consulta hecha ante la Administración Pública, debe ser fundamentada, la cual tiene que ser ejecutada en el plazo previsto en la ley y a la vez notificada a la persona interesada; el silencio administrativo no llega a eximir de este tipo de obligación a la Administración Pública, ello significa que: "...perdura aunque hayan transcurridos los plazos para la configuración del silencio, lo cual no cesa por el hecho que el particular haya configurado el silencio, porque tiene la obligación de resolver todas las peticiones que le plantean". (Gómez, 2012, pág. 63)

En la Ley de Modernización del Estado (1993), este tema de la responsabilidad que detenta la Administración Pública está consagrado en el artículo 28, en el que se le brinda la posibilidad al administrado de denunciar la inacción de la autoridad ante los jueces que detentan jurisdicción penal, ya que se atenta contra el derecho de petición que tienen los ciudadanos.

1.2 Los efectos positivos y negativos del Silencio Administrativo

Dicho lo anterior, se puede afirmar que en ocasiones el silencio administrativo es utilizado de manera abusiva. Con dicho actuar se tiene la pretensión por parte de la administración de esgrimir su comportamiento propio omisivo y silente como una "razón" para que el administrado llegue a perder la posibilidad de acceder a la vía judicial. (Gómez, 2004)

Sin embargo, el silencio administrativo se ha tomado en cuenta como una violación entorno a la obligación de decidir, en el ámbito objetivo es una conducta pasiva violatoria del orden jurídico y llega a provocar efectos negativos dicha conducta ilegítima como un beneficio directo hacia su autor, o sea la Administración Pública contra el particular. (Gómez, 2004)

El silencio administrativo positivo, constituye una excepción a la regla general, y su operatividad está sujeta a los casos determinados previamente por las normas jurídicas, siendo una institución jurídica excepcional y restrictiva. La mencionada institución está sometida a las disposiciones previstas previamente por la ley, que trae como consecuencia, un resultado favorable para el particular, por la actitud morosa o abstención del Estado. (Gómez, 2004)

De acuerdo a ello, el acto administrativo derivado del silencio positivo está dotado de las mismas garantías en materia de seguridad jurídica y persistencia en el tiempo, lo que está previsto en los actos expesos e individuales, actos que la autoridad no puede ignorar posteriormente. La catalogación de un acto presunto es asociarlo con la concepción de un acto administrativo, y una vez que ha tenido lugar el silencio administrativo, la administración pública, solo debe proceder al reconocimiento de sus efectos, sin que pueda declarar su existencia.

En la República de Ecuador, una vez que ha vencido el tiempo de respuesta de la Administración Pública las peticiones realizadas por el solicitante son entendidas como favorables. No obstante, los efectos del silencio positivo están sujetos a lo regulado en la norma legal correspondiente.

A continuación, se mencionarán algunos de los requisitos para la existencia del silencio administrativo (Aguado, 2010):

1. Su reconocimiento expreso de manera previa en la ley.
2. La solicitud debe estar dirigida hacia la Administración Pública por medio de una petición, por lo que la petición debe ser delimitada, comprensiva y concreta, además el contenido de dicha petición debe ser posible y respaldada por la documentación necesaria.
3. Debe transcurrir el plazo previsto en la ley para que la Administración Pública emita el pronunciamiento requerido. A partir del vencimiento del plazo el peticionario puede interponer una denuncia por mora o por incumplimiento.
4. Exteriorización de una conducta pasiva o inactiva de la administración.
5. Que exista la posibilidad de que la administración pueda resolver la petición realizada por el administrado.

En el caso específico del silencio administrativo positivo se destacan los siguientes efectos (Barcelona, 2011):

Se genera de un acto *ficto* o presunto.

Constituye un acto administrativo de carácter particular, a través del cual llegan a reconocer derechos a los particulares para que posteriormente la Administración Pública no pueda dictar un acto contrario al contenido del acto alegado, con la excepción de un consentimiento expreso y escrito por el propietario, cuando el término establecido en la ley se configura una sola

vez, dentro del cual la administración tiene la obligación de pronunciarse en relación a los reclamos del administrado o peticionario, esto pierde la competencia para exteriorizar cualquier tipo de concepto sobre el asunto respectivo

Este acto presunto no puede ser contrario a las regulaciones legales o puede ocurrir a través de mecanismos ilegales, al mismo tiempo que no puede atentar contra el interés público o social, y por lo tanto no causar un daño injustificado a la persona o individuo. Es importante tener en cuenta que la administración no puede emitir, cuando expire el plazo legalmente estipulado, la resolución con respecto a una solicitud específica.

El acontecimiento de dicho acto agota la vía gubernativa.

De acuerdo con este efecto una vez que se entiende el silencio administrativo positivo, se entiende que el peticionario ha encontrado la respuesta a la solicitud hecha a la Administración Pública, esto equivale a un agotamiento del procedimiento administrativo. Por otro lado, se puede afirmar que una vez configurado dicho silencio, el peticionario no tiene interés en presentar una apelación de reposición contra ese acto alegado en la entidad pública correspondiente. A partir de esta situación se entiende que con la materialización del silencio administrativo el administrador ha logrado una respuesta positiva de la Administración Pública a sus intereses o reclamos.

Las pretensiones realizadas por el administrado son entendidas como solucionadas a favor de este.

Este efecto resulta natural, ya que al configurarse el silencio administrativo positivo se resuelve las pretensiones solicitadas por el administrado, con una respuesta favorable, constituyéndose así el propósito fundamental de dicho silencio. Por otra parte, se ha resaltado la peligrosidad de la institución del silencio positivo, de lo cual se deriva su carácter excepcional, esta peligrosidad se evidencia en el ámbito de inseguridad al cual estaría expuesto el administrado, ya que tendría que decidir individualmente si ha surgido o no el acto administrativo presunto, cuyo acto le otorga al peticionario el derecho legítimo de actuar.

Ahora bien, en el caso del silencio administrativo negativo, este en un principio fue establecido como la regla general, ya que su desarrollo estuvo enfocado a su estipulación como una presunción legal a favor del administrado. Conforme a ello el peticionario una vez que formulase su petición o interpuesto los respectivos recursos y no se le llega a notificar la decisión expresa dentro del periodo de tiempo establecido en la norma legal, el efecto inmediato resulta ser la desestimación de la petición realizada por el administrado o particular.

Por medio del silencio administrativo negativo no es concebido ningún acto administrativo, puesto que no llega a concurrir la voluntad de la Administración Pública y en la norma legal dicha voluntad no es sustituida de forma expresa, por lo tanto, no existe voluntad por parte de la administración. El silencio negativo representa un simple “remedio procesal” dentro del engranaje que posee el acto administrativo. El efecto jurídico radica en la inexistencia del acto administrativo; la no expedición de este tipo de acto, en el plazo estipulado, por parte de la administración, equivale a una falta de producción. En el supuesto del administrado o particular interesado, el efecto del silencio negativo radica en la ausencia de notificación del acto administrativo y en el supuesto que exista una notificación posterior al vencimiento del plazo fijado en la ley también conlleva una carencia de dicha respuesta.

La materialización del silencio administrativo negativo lo llega a eximir de responsabilidad a las autoridades, y además no las excusa de la obligación que tienen en cuanto a la emisión de una decisión sobre la petición realizada por el administrado. Los funcionarios de la Administración Pública no pueden basarse en el silencio administrativo negativo para desarrollar una actuación omisiva en su deber de pronunciarse sobre las peticiones hechas por los particulares o administrados.

En la normativa ecuatoriana este silencio negativo se reconoce en leyes como la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, específicamente en su artículo 85 al establecer lo siguiente: “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” (2002, pág. 39). En este precepto legal se deduce que cuando no existe el pronunciamiento requerido por parte de la Contraloría General del Estado, en supuestos como “responsabilidades civiles culposas y reconsideraciones de órdenes de reintegro” (Contraloría General del Estado, 2016, pág. 2), generará un silencio negativo, y por lo tanto se abre la posibilidad de ejercer acciones legales por la vía judicial.

En lo que se refiere a la diferencia principal entre el silencio administrativo positivo y el negativo se destaca en que el primero posee un carácter excepcional en su aplicación, mientras que el silencio negativo permite al peticionario la interposición de los recursos pertinentes, en el ámbito administrativo y judicial. Además, el silencio positivo se fundamenta de manera directa en la certeza del peticionario respecto a la petición en sí, es por ello que se manifiesta una carencia en materia del interés para actuar, ya que la ley establece que el administrado ha alcanzado su pretensión.

Es necesario destacar que, desde la manifestación de la voluntad en materia de Derecho Administrativo, el silencio administrativo positivo se erige como una manifestación de la voluntad tácita e implícita en esta rama jurídica, donde a través de hechos o circunstancias se brinda la posibilidad de entablar un entendimiento indirecto de la voluntad de los interesados. A modo general el silencio representa una manifestación de la voluntad no solo cuando se reconoce en la ley, sino cuando se establece en otros contextos como a nivel contractual, costumbres, y demás situaciones.

A partir de los inicios del concepto y su desarrollo posterior, se aprecia como el silencio administrativo ha pasado a estar presente en las legislaciones de los diferentes países un ejemplo de ello se muestra a continuación.

España: En España el Silencio Administrativo se considera estimativo. Sin embargo, se puntualiza que cuando la administración no responde en tiempo y forma, el administrado tiene la razón.

México: El silencio administrativo tiene como efecto la figura de una contestación a la resolución negativa y con esto le puede dejar a la persona sin ninguna vía para que esta pueda apelar de alguna manera el reclamo que está realizando ante esta administración

Chile: En el proceso que tiene este país sobre el silencio administrativo trata sobre el tiempo transcurrido en el plazo legal que tiene la institución que administra y tiene una petición sobre el procedimiento.

Perú: Las personas pueden realizar los reclamos de responsabilidad administrativa debida a la declaratoria jurídica positiva siempre y cuando se puedan comprobar porque si no pueden ser comprobadas ellos tendrán la obligación de remediar los daños ocasionados.

Conceptualización

En el presente trabajo se utilizaron esencialmente los siguientes conceptos; **silencio administrativo, silencio positivo, silencio negativo,**

1.3 Silencio Administrativo.

Consultando diferentes autores al respecto se han obtenido las diferentes definiciones del concepto.

Según (Bernaldo 2017.) “El silencio administrativo no es otra cosa que el efecto que tiene el transcurso de un plazo para resolver un procedimiento administrativo, sin que se haya dictado y notificado la resolución que ponga fin a dicho procedimiento.”.

De igual forma la autora (Bernaldo, 2017) puntualizó que la solución de los problemas planteados a las administraciones públicas, aunque constituyan prioridad, no siempre pueden resolverse en el plazo establecido por diferentes razones.

Otro autor, como es el caso de (Escuin, 2005) plantea en relación con el silencio administrativo dice lo siguiente:

Se denomina silencio administrativo al hecho de que cuando un ciudadano solicita algo a la Administración Pública (Estado, Ayuntamiento, Gobierno...) puede darse el caso de que ésta no responda. La Ley establece que en ciertos casos el silencio administrativo es positivo, lo que significaría que lo que se solicita es concedido. Sin embargo, lo más corriente es que el silencio administrativo sea

negativo, en cuyo caso el ciudadano sabe que, transcurrido el plazo legal, puede recurrir la referida negativa ante instancias superiores.

El silencio administrativo es una de las formas posibles de terminación de los procedimientos administrativos. Lo característico del silencio es la inactividad de la Administración cuando es obligada a concluir el procedimiento administrativo de forma expresa y a notificar la resolución al interesado dentro de un plazo determinado.

El silencio administrativo opera como un mecanismo que permite, en caso de inactividad por falta de resolución en procedimientos administrativos, imputar a la administración de que se trata un acto administrativo presunto, que tendrá la condición de verdadero acto, en caso de que las reglas del silencio lo configuren como estimatorio y que, por el contrario, será mera ficción jurídica, si se configura como desestimatorio.

Una vez consultados los autores anteriores, podría considerarse que el silencio administrativo es el procedimiento mediante el cual las personas solicitan al administrado un reclamo por escrito para solucionar el inconveniente que se encuentre suscitado. Cuando este reclamo no tiene ningún efecto en un tiempo prudencial se considera que el silencio administrativo puede tomar dos direcciones que son silencio negativo y silencio positivo. Es obligación no obstante del administrador no dejar los hechos sin una respuesta para evitar que los resultados puedan inferirse.

1.4 Silencio Positivo.

De acuerdo a (Jara, 2006) el silencio positivo es lo siguiente:

El Silencio Positivo ha sido definido como aquella ficción legal que produce todos los efectos jurídicos de una resolución estimatoria de la solicitud del interesado, que dispone los elementos que deben concurrir para su operatividad, teniendo presente que es siempre la actividad del interesado la que gatilla sus efectos. Ello no significa que se produzca a voluntad de éste, sino que el interesado puede o no invocar los efectos jurídicos a que da lugar el silencio administrativo.

De igual manera el autor (Jara, 2006) manifiesta que:

Debe haber transcurrido el plazo que la ley establece para resolver una solicitud que haya originado un procedimiento administrativo, sin que la Administración se hubiere pronunciado sobre ella. Es importante destacar que ha señalado que la ficción legal del Silencio administrativo positivo no rige en cualquier tipo de

peticiones, sino solamente en aquellas que dan lugar a un procedimiento administrativo, esto es, una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y de particulares, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal.

El autor (Epia, 2014) considera que:

Como ya se indicó, por regla general se instituye el silencio administrativo, no obstante, hay casos específicos en los que por medio de disposiciones legales especiales se ha considerado que la no actuación o no respuesta de la administración equivale a una decisión positiva o favorable, teniendo para este último una característica especial y es la necesidad de la protocolización del respectivo acto presunto o ficto. En tales casos, nos encontramos ante el silencio administrativo positivo, mediante el cual se presume la existencia de un acto administrativo que resuelve favorablemente la petición formulada por la persona interesada. Así, señala el Consejo de Estado que "la doctrina moderna del derecho administrativo ha reiterado que el silencio administrativo positivo no es una decisión, sino que la ley le da los efectos de ésta, con el fin de evitar que los derechos de los administrados no sean objeto de burla o para prevenir arbitrariedades de la administración que omite decidir una petición.

Considerando que el silencio positivo se procese cuando el administrado no tiene ninguna contestación hacia el reclamo, este se sobrentenderá que es positivo y que la persona que presento su reclamo recibirá una respuesta favorable. Por supuesto, considerando que el proceso se realizó con sus respectivas formas y normas correspondientes.

1.5 Silencio Negativo

El autor (Reyes, 2009) manifiesta: "El silencio administrativo negativo o llamado también desestimatorio es no pronunciarse dentro de un determinado plazo acerca de algo solicitado, por lo cual la ley le da efecto desestimatorio a la petición."

Si se observa lo planteado por (Ortiz, 2013) se arriba a la conclusión de que las mayores críticas al silencio administrativo negativo se derivan a la no contestación de la administración sin necesidad de justificarse. Es inconcebible no contestar las preguntas o

peticiones ciudadanas, aunque las respuestas no sean positivas, según este autor y con lo cual coincide en su totalidad el autor del presente trabajo.

CAPITULO II

MARCO METODOLOGICO

2.1. MÉTODOS

En el presente trabajo se utilizaron esencialmente los siguientes métodos: Histórico Lógico, Análisis y Síntesis, Deducción Inducción.

La utilización de estos métodos permitió abordar todas las fases del trabajo.

2.2. El Método Histórico Lógico:

La definición de este método puede observarse en lo planteado por diferentes autores.

Para (Pérez, 1996):

Método de análisis histórico lógico. Lo histórico está relacionado con el estudio de la trayectoria real de los fenómenos y acontecimientos en el de cursar de una etapa o período.

Lo lógico se ocupa de investigar las leyes generales del funcionamiento y desarrollo del fenómeno, estudia su esencia.

Lo lógico y lo histórico se complementan y vinculan mutuamente. Para poder descubrir las leyes fundamentales de los fenómenos, el método lógico debe basarse en los datos que proporciona el método histórico, de manera que no constituya un simple razonamiento especulativo. De igual modo lo histórico no debe limitarse sólo a la simple descripción de los hechos, sino también debe descubrir la lógica objetiva del desarrollo histórico del objeto de investigación

Para (Centy, 2001) este método postula que:

En la sociedad los diversos problemas o fenómenos no se presentan de manera azarosa, sino que es el resultado de un largo proceso que los origina, motiva o da lugar a su existencia. Esta evolución de otra parte no es rigurosa o repetitiva de manera similar, sino que va cambiando de acuerdo a determinadas tendencias o expresiones que ayudan a interpretarlos de una manera secuencial.

La lógica se refiere entonces a aquellos resultados previsible y lo histórico a la cuestión evolutiva de los fenómenos.

De lo planteado por los autores anteriores se puede extraer la conclusión que este método se refiere al paso del tiempo y los acontecimientos que en cada época transcurren. Lo lógico investiga las leyes generales del funcionamiento y desarrollo del fenómeno en estudio, es decir, su esencia o fondo.

Lo lógico y lo histórico funcionan a la par para descifrar las leyes fundamentales de los fenómenos, guiándose en lo histórico para dejar de ser un simple razonamiento especulativo, del mismo modo lo histórico no es una simple descripción de hechos, sino que, es un acertar lógico objetivo del desarrollo histórico del objeto de investigación.

En la sociedad los problemas no se presentan de forma adversa, sino que es el resultado de un largo trámite que los origina, motiva o da lugar a su presencia.

Esta evolución no es repetitiva, sino que va cambiando de acuerdo a determinadas tendencias que ayudan a interpretar de manera secuencial.

Lo lógico son los resultados pronosticables y lo histórico es la evolución de los fenómenos o hechos.

Este método sirvió al autor del presente trabajo para desarrollar la introducción del mismo y para abordar los antecedentes del marco teórico, pues se requirió del abordaje del proceso lógico e histórico del contexto y del estudio del comportamiento secuencial del abordaje de la teoría en que se afianza la investigación.

2.3. El Método de Análisis y Síntesis

De acuerdo a (Romero, 2017):

Es una combinación de dos formas de investigación que son utilizadas para desarrollar trabajos formales que requieren de un esquema para lograr los objetivos planteados. El hombre como ser pensante, al momento de plantearse la resolución de un problema, ha evolucionado y organizado sus procedimientos para lograr ese objetivo de la mejor manera posible, desarrollando los diversos métodos de análisis.

Los métodos de resolución son variados, pero todos orientados a un objetivo. Concentrar y hacer óptimos los esfuerzos con el fin de resolver el problema planteado de una forma que sea eficiente en cuanto a esfuerzo y tiempo empleado.

Este método es una mezcla de dos formas de investigación para desarrollar trabajos formales a través de un esquema y conseguir los objetivos planteados.

El método de análisis y síntesis presupone la descomposición del todo en sus partes para descubrir la esencia de los problemas y luego poder resumirlos, extraerlos y solucionarlos. El método fue empleado a lo largo de todo el trabajo y permitió un proceso exhaustivo de revisión de la información requerida de acuerdo a la búsqueda analítica que el autor se propuso.

2.4. Método Deductivo

Según (Escobar, 1999) nos manifiesta lo siguiente:

Puede decirse que es el método más común o más utilizado al momento de razonar, puesto que, generalmente, la mayoría de las personas, prefiere fundamentar sus argumentos o hipótesis en principios o leyes generales. El razonamiento deductivo, puede definirse como aquel “proceso discursivo y descendente que pasa de lo general a lo particular”. Proceso discursivo porque es “mediato”; porque se efectúa siguiendo una serie de “pasos lógicos” y “descendente” porque baja, desciende de algo general a un aspecto particular y/o singular; en fin, llega a lo individual o concreto, a partir de lo abstracto. Estos razonamientos deductivos, nos permiten referir los objetos o fenómenos estudiados a las leyes que los rigen; de igual manera, permiten descubrir una consecuencia desconocida, a partir de un principio conocido. Estos principios se consideran como premisas. Un ejemplo claro de razonamiento deductivo sería el siguiente:

Este es un método que, por lo general, se distingue porque parte de premisas generales para llegar a una conclusión particular o concreta. El método deductivo, parte de la razón inherente a cada fenómeno, para establecer conclusiones lógicas.

El método se tomó como referencia para abordar el presente trabajo considerando lo general como punto de partida para abordar todo el estudio realizado. En especial se

utilizó al ordenar la propuesta final presentada, que se reseña en el capítulo tres, donde se muestra como el análisis general efectuado permitió arribar a conclusiones particulares.

2.5. Técnicas

Las técnicas de investigación permiten al investigador recopilar la información requerida para probar que el problema y las direcciones del trabajo son adecuados. Generalmente, se utilizan dos o tres técnicas para fundamentar sólidamente la investigación.

En el trabajo se utilizó la técnica de la encuesta. Las encuestas se aplicaron a una muestra casual de usuarios afectados por el silencio administrativo en la parroquia. En total se encuestaron 38 personas.

2.6. La Encuesta

La encuesta es una técnica de adquisición de información mediante un cuestionario previamente elaborado, a través del cual se puede conocer la opinión o valoración de los encuestados sobre determinado tópico de interés para el investigador.

El investigador debe seleccionar las preguntas más convenientes, de acuerdo con la naturaleza de la investigación.

Las preguntas de la encuesta y su análisis se presentan a continuación y se exponen los resultados alcanzados en las mismas que fueron tabuladas e interpretadas de acuerdo al criterio del investigador.

Pregunta No. 1 ¿Usted ha interpuesto ante la Administración Pública alguna queja, petición o consulta?

Tabla N° 1 Respuesta pregunta No. 1

Opción de respuesta	Cant.	%
Si	37	97,37%
No	1	2,63%
Total	38	100,00%

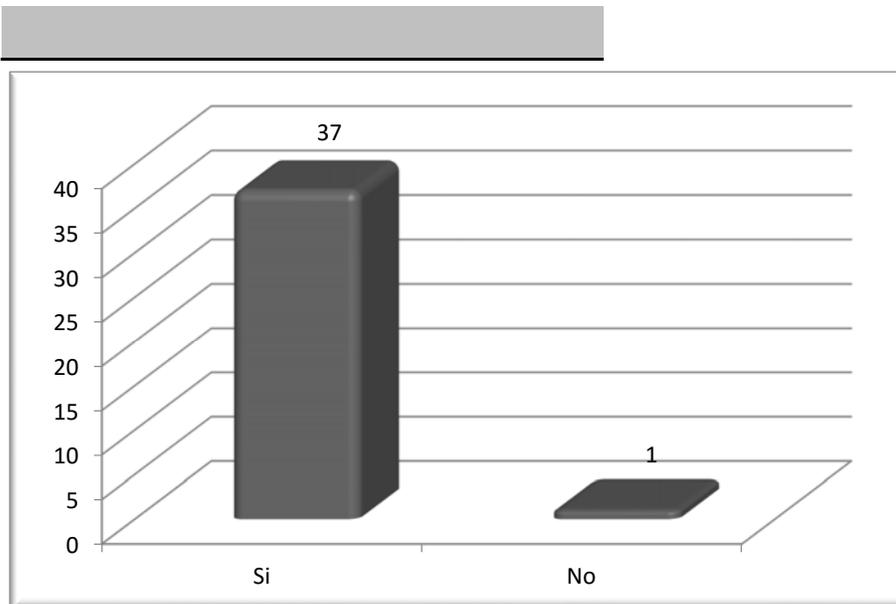


Gráfico N° 1 Resultado pregunta No. 1 encuestados GAD Calderón

Analizando las respuestas de los entrevistados se observa que la casi totalidad expresa que en han interpuesto ante las autoridades, peticiones, reclamos o consultas

Pregunta No. 2 Califique usted su nivel de conocimiento sobre el silencio administrativo.

Tabla N° 2 Respuesta pregunta No. 2

Opción de respuesta	Cant.	%
Alto	2	5,26%
Medio	5	13,16%
Bajo	23	60,53%
Ninguno	8	21,05%
Total	38	100%

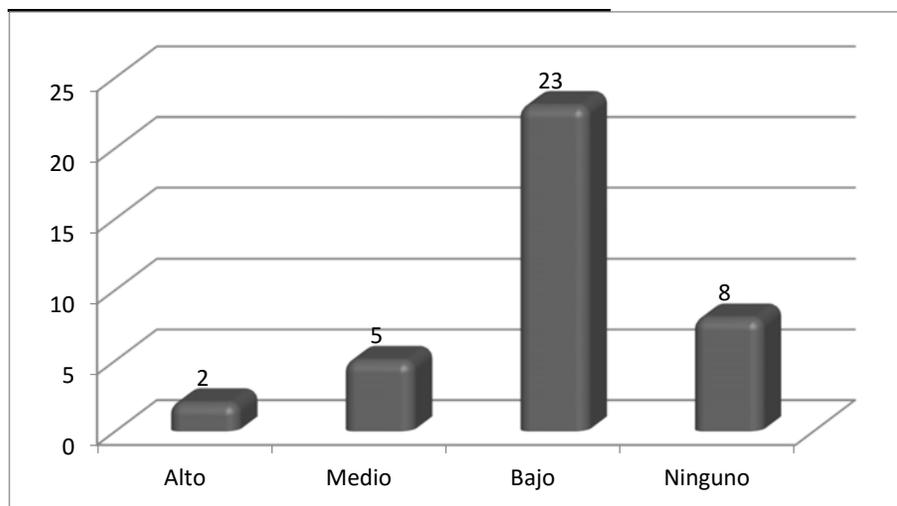


Gráfico N° 2 Resultado pregunta No. 2 encuestados GAD Calderón

El resultado de esta pregunta permite apreciar que el nivel de conocimiento, sobre el silencio administrativo, que poseen las personas que acuden al GAD de Calderón a realizar un reclamo administrativo, es mínimo

Pregunta No. 3 ¿Sabe usted cómo proceder cuando hay silencio por parte de la Administración Pública?

Tabla N° 3 Respuesta pregunta No. 3

Opción de respuesta	Cant.	%
Si	7	18,42%
No	23	60,53%
No responde	8	21,05%
Total	38	100%

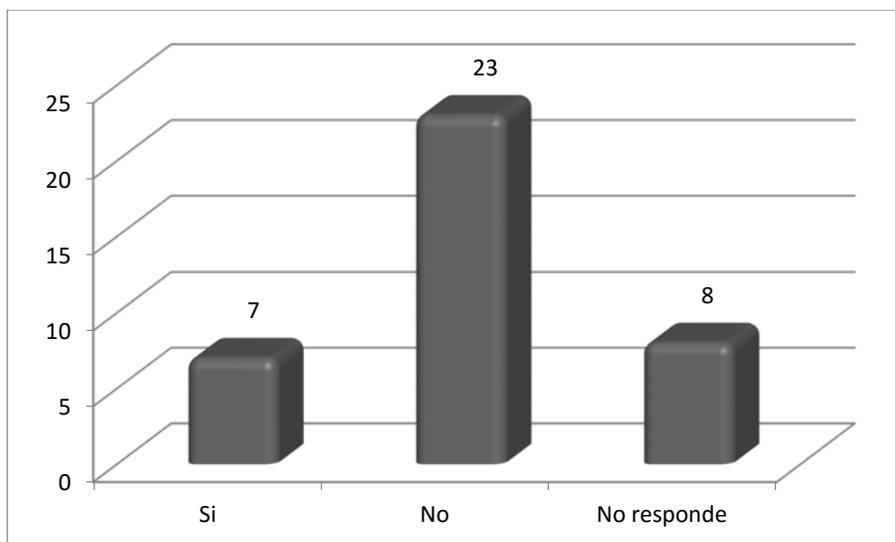


Gráfico N° 3 Resultado pregunta No. 3 encuestados GAD Calderón

Las respuestas de esta pregunta evidencian que más de la mitad de los encuestados sabe cómo actuar ante el silencio administrativo.

Pregunta No. 4 ¿Conoce quién sería la persona indicada para asesorarle cómo proceder ante el silencio administrativo?

Tabla N° 4 Respuesta pregunta No. 4

Opción de respuesta	Cant.	%
Personal del GAD	28	73,68%
Amigo	2	5,26%
Abogado	7	18,42%
Otro	1	2,63%
Total	38	100%

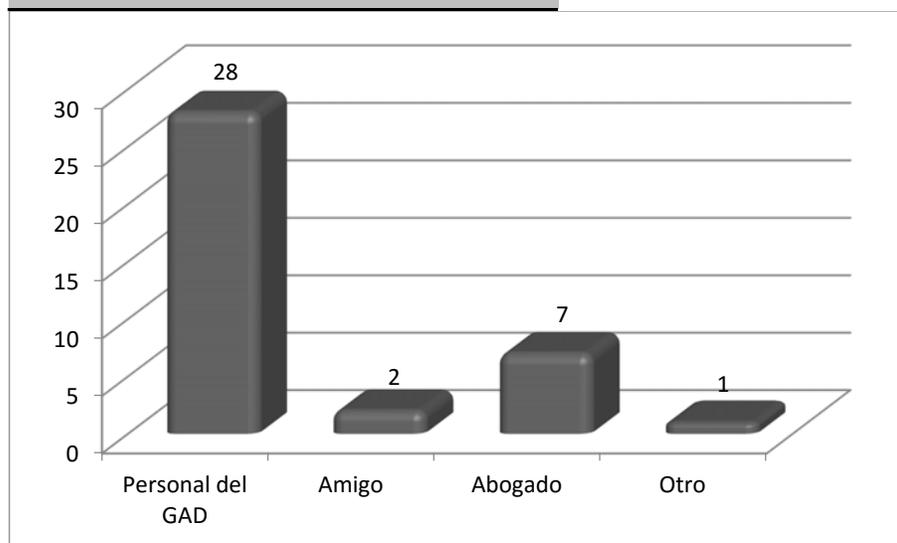


Gráfico N° 4 Resultado pregunta No. 4 encuestados GAD Calderón

De las personas encuestadas alrededor de las tres cuartas partes coincidieron que deben ser los funcionarios del GAD quienes les asesoren cuando no reciben a tiempo la respuesta esperada. Esto significa que solo un porcentaje no representativo buscaría apoyo en un abogado.

Pregunta No. 5 ¿Se ha interesado usted en saber cuáles son los recursos que proceden ante un acto administrativo contrario a sus intereses?

Tabla N° 5 Respuesta pregunta No. 5

Opción de respuesta	Cant.	%
Mucho	7	18,42%
Poco	12	31.58%
Nada	12	31.58%
No responden	7	18,42%
Total	38	100%

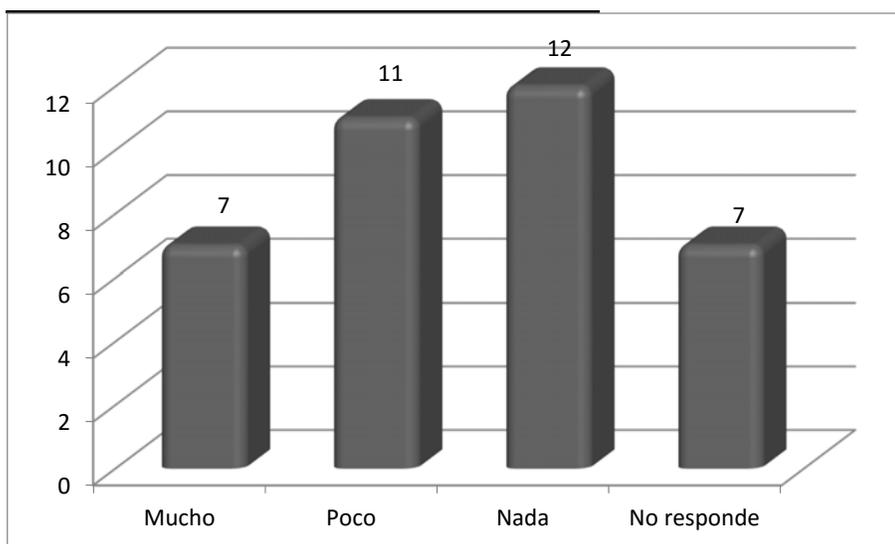


Gráfico N° 5 Resultado pregunta No. 5 encuestados GAD Calderón

Se aprecia una tendencia a desinteresarse por los resultados que arroje el reclamo administrativo, como puede apreciarse en los resultados de la pregunta, pues más de la mitad de los encuestados poco o nada hacen por conocer las causas de la no respuesta. no responder esta pregunta, tal vez porque incluso desconocen todo sobre el acto administrativo en el derecho.

Pregunta No. 6 ¿Sabe usted sobre el ejercicio del derecho de petición ante la Administración Pública?

Tabla N° 6 Respuesta pregunta No. 6

Opción de respuesta	Cant.	%
Mucho	7	18,42%
Poco	11	28,95%
Nada	20	52,63%
Total	38	100%

Fuente: Encuesta administrados GAD Calderón

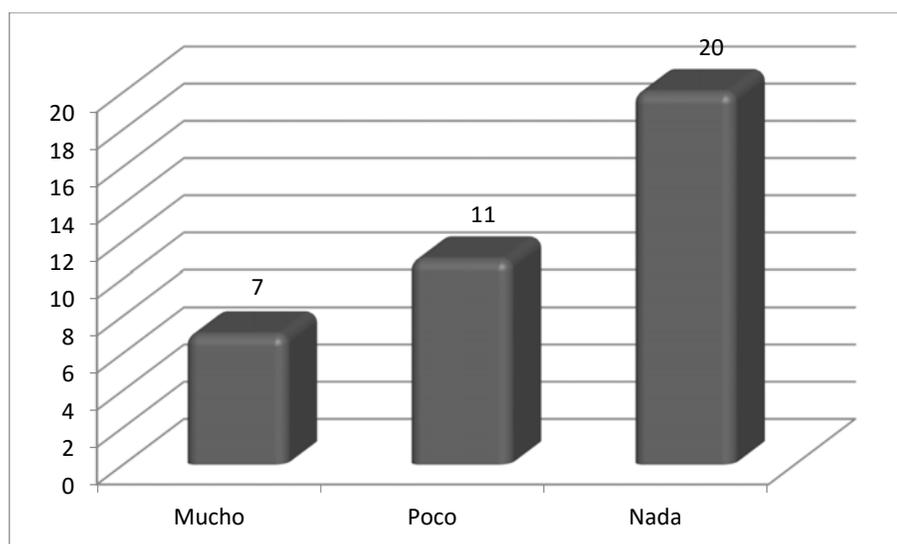


Gráfico N° 6 Resultado pregunta No. 6 encuestados GAD Calderón

Esta pregunta complementa con las anteriores y el resultado es similar, el desconocimiento de quienes realizan un reclamo ante la Administración Municipal es casi generalizado, ya que más de la mitad no sabe nada sobre el derecho a la petición y el deber del GAD a responder con celeridad.

Pregunta No. 7 ¿Su abogado u otra persona le han hablado sobre interponer una acción de impugnación ante el silencio administrativo?

Tabla N° 7 Respuesta pregunta No. 7

Opción de respuesta	Cant.	%
Si	11	28,95%
No	20	52,63%
No responde	7	18,42%
Total	38	100%

Fuente: Encuesta administrados GAD Calderón

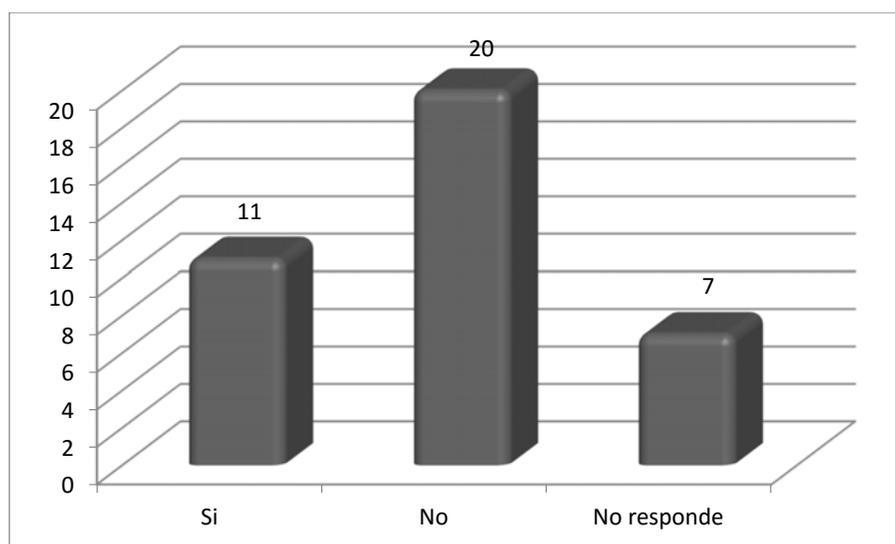


Gráfico N° 7 Resultado pregunta No. 7 encuestados GAD Calderón

Esta pregunta muestra como resultado que la mayoría de los encuestados no han sido ayudados por abogados o amigos que conocen sobre la materia, se destaca que solo un poco más de la cuarta parte ha buscado apoyo

Pregunta No. 8 ¿Califique usted el nivel de garantía de respuesta a la interposición de recursos contra la Administración Parroquial?

Tabla N° 8 Respuesta pregunta No. 8

Opción de respuesta	Cant.	%
Muy alto	1	2,63%
Alto	2	5,26%
Medio	4	10,53%
Bajo	22	57,89%
Muy bajo	9	23,68%
Total	38	100,00%

Fuente: Encuesta administrados GAD Calderón

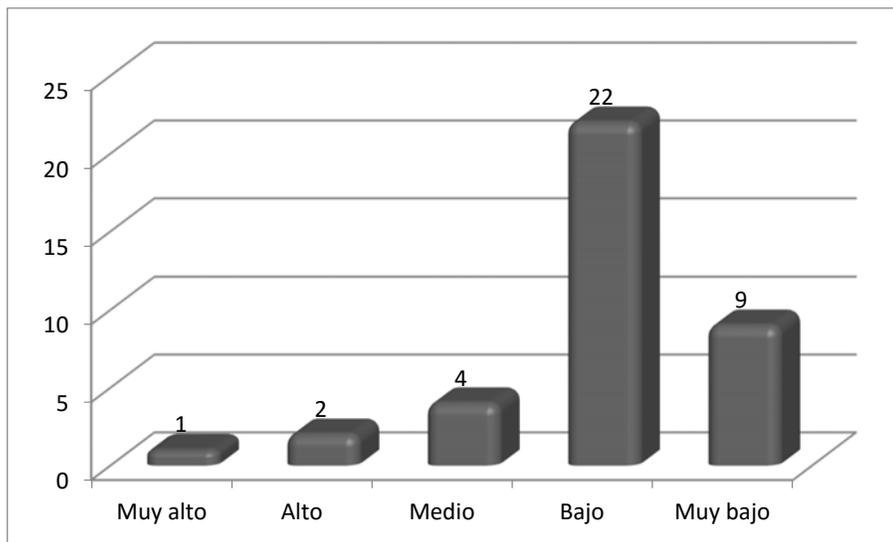


Gráfico N° 8 Resultado pregunta No. 8 encuestados GAD Calderón

Se hace evidente por las respuestas de los encuestados a esta pregunta que el nivel de respuesta a la interposición de recursos contra la Administración Parroquial es bajo.

Pregunta No. 9 ¿Cree usted que la ley competente (COOTAD) debería establecer plazos máximos para que los GAD resuelvan las peticiones hechas por los ciudadanos?

Tabla N° 9 Respuesta pregunta No. 9

Opción de respuesta	Cant.	%
Si	36	94,74%
No	1	2,63%
No sabe	1	2,63%
Total	38	100%

Fuente: Encuesta administrados GAD Calderón

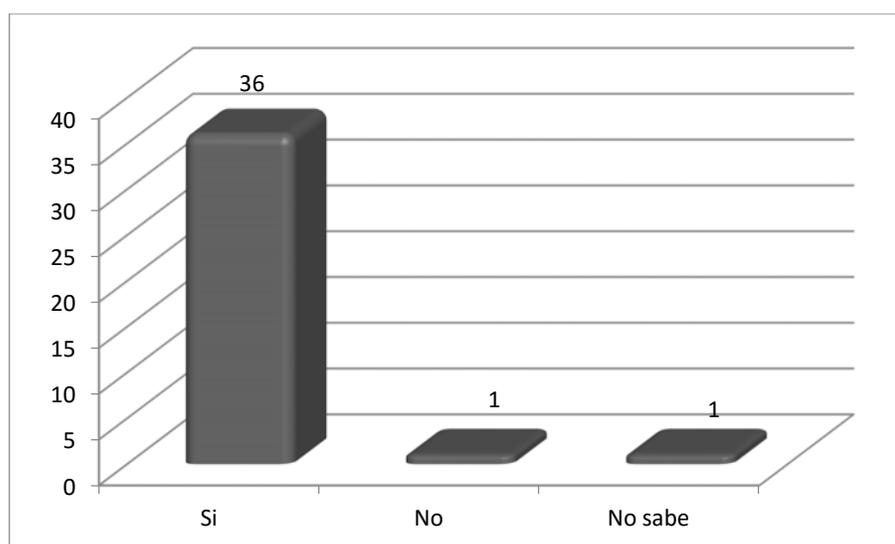


Gráfico N° 9 Resultado pregunta No. 9 encuestados GAD Calderón

La inmensa mayoría de los encuestados evidencian que deben establecerse plazos máximos para lograr la respuesta a los reclamos presentados ante las autoridades parroquiales.

Una vez realizada la encuesta a una muestra casual de habitantes de la parroquia Calderón que se encontraban realizando trámites de reclamos administrativos se pudo constatar que: el problema que direccionó el presente trabajo es válido, por cuanto se evidenció que los tiempos de respuesta a los reclamos administrativos de la población no cumplen con los presupuestos establecidos por la legislación oficial y en algunos casos estas respuestas no se producen.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS Y PROPUESTA

El trabajo jurídico sobre la obligación del Gobierno Autónomo Descentralizado de Calderón de resolver la petición del administrado como derecho constitucional y la aplicabilidad práctica del silencio administrativo positivo.

Nadie que viva en una sociedad organizada está exento de tener algún vínculo jurídico con el Estado, pues desde que una persona nace hasta que muere está relacionado con él, no solo con la legislación, sino también mediante actos que tratan de regular la conducta humana en la sociedad en la aplicación de las leyes, procedimientos y requisitos de convivencia, por ejemplo, partidas de nacimientos, actas de matrimonio, títulos universitarios, permisos, autorizaciones, acta de defunción, entre otros, que son actos en los cuales están involucrados de forma conjunta, un ente jurídico de derecho público y el ciudadano.

Es por lo que, de dicha relación como en todas, se pueden generar desacuerdos, equivocaciones, errores o simplemente solicitudes que deben ser corregidos, enmendados y/o respondidos de forma obligatoria por la autoridad competente en su gestión de servidor público dentro del lapso legal establecido, pero en la práctica esto no siempre sucede, a veces pasa el tiempo y la administración no resuelve ni responde lo pedido.

Entra en juego de esta manera el silencio administrativo que se configura en el ejercicio constitucional del derecho de petición y como toda persona está relacionada con el Estado de una u otra forma, es necesario que dicha figura sea conocida por los ciudadanos para ejercer la protección de sus derechos y en aras de ello, el presente El trabajo expone de forma sencilla los problemas jurídicos, los procedimientos para acceder hasta esa instancia y las soluciones dentro del COOTAD.

En tal sentido, la sociedad podrá tener muy claro cuáles son los procesos para establecer una petición a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como conocer los motivos de excusas, los plazos de respuesta y el proceso a seguir una vez que opere el silencio administrativo.

El presente trabajo consiste en un el trabajo jurídico, encaminado a analizar la obligación de los “Gobiernos Autónomos Descentralizados de resolver la petición del administrado como derecho constitucional y la aplicabilidad practica del silencio administrativo positivo”, que permite conocer cuáles son las formas de hacer reclamos e

imponer la ley a los estamentos burocráticos, conociendo también los plazos que tienen dichas instituciones para responder a los administrados. En particular este análisis se realiza en la parroquia Calderón.

El derecho de petición es un derecho constitucional consagrado en la Carta Magna de la República de Ecuador en su artículo 66, otorgando la facultad a los ciudadanos de poder acceder a las diferentes autoridades de las instituciones públicas a los fines de dirigir quejas o peticiones, sean éstas de forma individual o colectiva y garantizando a su vez, que dicho requerimiento otorgados o no, sean siempre bajo una respuesta motivada por parte de la autoridad respectiva.

En tal sentido, el derecho de petición de conformidad a lo planteado en los dos párrafos anteriores es fundamental e intrínseco a la persona y el Estado tiene la obligación de protegerlos, él debe irrefutablemente garantizarlos y, en consecuencia, debe recibir, tramitar de forma expedita, oportuna y motivada, informar, explicar, corregir, tomar acciones, resolver y/o responder a los administrados solicitantes de conformidad al caso. Para ello, la norma jurídica que regula dicho derecho debe establecer un lapso para que la administración se organice, analice, consulte y decida dentro del mismo conforme a Derecho.

Ahora bien, en el procedimiento de su ejercicio, el administrado se puede topar con una institución de derecho público denominado silencio administrativo, siendo éste una consecuencia de la falta de respuesta oportuna dentro de los lapsos establecidos en la norma jurídica respectiva, que puede ser positiva o negativa.

La positiva es la consecuencia a favor del administrado, es decir, si la administración no resolvió dentro del lapso legal establecido, entonces se considera que ya ha resuelto favorablemente al solicitante; consecuencia contraria se desprende del silencio negativo, en vista que se considera que ha negado la petición del administrado, vale decir, que tanto uno como la otra deben estar taxativamente establecida por la norma jurídica respectiva.

Dicho silencio administrativo, es una garantía que se le otorga al ciudadano que si la administración no resolvió el asunto en el plazo indicado, pueda ejercerse el recurso respectivo, independientemente de cuál sea la consecuencia que de ella se deriva (sea positiva o negativa), pues habría una desprotección total a los ciudadanos ante el ejercicio de la Administración Pública si en el mismo existiese una ausencia total tanto del lapso

para decidir, la obligación por parte del funcionario y de la operatividad del silencio administrativo, pues pasarían años luego de la solicitud sin que haya una decisión ni siquiera presunta y ningún servidor público fuera responsable del asunto.

Es por eso, que se dice que dicha figura es una garantía ante el ejercicio del derecho de petición, ya que al vencerse los lapsos de ley sin que la administración haya resuelto expresa o formalmente mediante un escrito, por ejemplo, el administrado puede saber tácitamente cual fue la decisión de la Administración Pública. En este sentido, le bastaría sólo conocer el contenido de la norma jurídica que la regula, ya que la misma debe establecer si la consecuencia de ese silencio administrativo es negativa o positiva y así el administrado pueda acceder a los órganos competentes para instaurar los procedimientos respectivos.

Ahora bien, en la organización territorial del Estado ecuatoriano, se contemplan los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que según el artículo 238 de la Constitución de la República, gozan de autonomía (política, administrativa y financiera); siendo estos parte integrante de la función pública de la República con personalidad jurídica de derecho público y por ende, se encuentran sujetos a todas las normas del bloque jurídico del país que corresponda a los entes públicos; se clasifican en Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales; Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales; Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales; y, Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales.

Por formar parte de la organización del poder público en Ecuador y al ejercer sus diversas competencias establecida en la Norma Suprema de la República. En tal sentido, el ciudadano no solo puede hacer uso de su derecho de petición ante el Gobierno Central, sino también ante cualquier GAD, en la cual se encuentra el Gobierno Autónomo Descentralizado de Calderón. Es más, su interacción con ellos por ser más frecuente se hace más necesario, tomando en cuenta que dichos Gobiernos por ostentar cargos y funciones públicas están en la obligación de tramitarlos y decidirlos, teniendo sus funcionarios el deber de hacerlo so pena de las responsabilidades a los que incurran por no cumplir con su obligación.

Frente a ese derecho de petición, el GAD de Calderón deberán acogerse al procedimiento administrativo que está señalado en el artículo 387 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en la cual señala

que cada Gobierno Autónomo fijará su plazo de resolución basado en la celeridad procesal y que si la normativa del GAD no dispone de un término tope para resolver, éste no podrá sobrepasar los 30 días, indicando además que la consecuencia de la no respuesta en el plazo determinado genera un silencio administrativo positivo habilitando al administrado a presentarse ante el Tribunal Contencioso Administrativo para reclamar la observancia.

El efecto del silencio administrativo positivo es favorable para el administrado, ya que si la administración pública no resuelve o decidiese dentro del lapso establecido en la norma jurídica, se considera que se le ha otorgado su petición, No obstante, se debe indicar la necesidad de hacer cumplir la norma mencionada que establezca un lapso para todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos y que establezca la responsabilidad del servidor público que incurra en tal práctica y reforzar de esta manera, el ejercicio de petición del ciudadano, como titular de la soberanía, el acceso directo al sistema burocrático y la obligación que tiene el funcionario público de considerar dichas peticiones, de lo contrario, el administrado podrá acogerse al silencio administrativo, que en este caso es positivo.

Aún y cuando el silencio administrativo en el caso de los trámites ante los Gobiernos Autónomos Descentralizados es positivo según el artículo 387 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), los funcionarios deberán responder por su irresponsabilidad de irrespetar un derecho constitucional fundamental, como se mencionó a lo largo y ancho de este El trabajo jurídico como lo es el derecho de petición.

Con la presente propuesta se desea dar una visión más general sobre la importancia y la naturaleza del derecho de petición ejercida por los ciudadanos ante el Gobierno Autónomo Descentralizado de Calderón, las implicaciones del silencio administrativo positivo establecida en este caso por la legislación ecuatoriana, algunos inconvenientes de carácter normativo, las posibles soluciones y la obligación por parte del Estado y sus funcionarios de garantizar el derecho de petición de los ciudadanos ecuatorianos.

Establecer los mecanismos que permitan conocer la normativa del silencio administrativo en el GAD de Calderón, de forma tal que se pueda determinar el lapso legal para resolver los reclamos administrativos respectivos y sobre esta base proponer

un plan de acción que impida incurrir en los incumplimientos establecidos, en el tiempo, por la legislación existente.

La Constitución de la República de Ecuador no solo en su artículo 66 reconoce el derecho que tienen todos los ciudadanos a dirigir quejas y peticiones, sean estas individuales y colectivas a las autoridades, sino también garantiza que dichas quejas y peticiones deben recibir la atención o respuestas motivadas.

Es así como el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, señala que la autoridad administrativa ante a quien se le presente algún reclamo, solicitud o pedido tendrá hasta 15 días contados a partir de la fecha de su presentación para resolverlo, entendiéndose que transcurrido dicho lapso se entenderá como silencio administrativo positivo, es decir, que lo solicitado o reclamado fue ratificado o resuelto favorablemente en beneficio del reclamante.

Indudablemente, la falta del establecimiento de un plazo máximo en el COOTAD para la notificación de resoluciones en peticiones a los GAD, provoca inseguridad jurídica y se contrapone con el principio de celeridad en los reclamos administrativos.

Es necesario señalar que derivándose del principio de justicia en la cual debe tener presente todo Estado de Derecho y Justicia como lo es el Estado ecuatoriano, se encuentra esa seguridad jurídica mencionada en el párrafo anterior, garantizada por la Norma Suprema del Estado en su artículo 82, en la cual establece que la seguridad jurídica es un derecho y está fundamentado en el respeto a la Constitución y a las demás normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, que deben estar previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

El derecho a la seguridad jurídica como lo ha denominado la Carta Magna de Ecuador, lo que busca es que exista una certeza del Derecho, en la cual los ciudadanos puedan conocer no sólo las normas que regulan la sociedad en la que viven, sino también cómo se aplica, con la posibilidad de conocer o que se puede conocer, lo que se prevé como prohibido, ordenado o permitido por el poder público; siendo este uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho y de Justicia.

En consecuencia, otros principios como la autonomía del Estado, deberían estar sometidos a ellos, sin que este sea considerado vulnerado, ultrajado o menoscabado, por cuanto, según el contrato social que justifica la existencia del mismo, se establece que el

ser humano se somete a la autoridad del Estado a los fines de que protejan sus derechos, pero si no es capaz de garantizar esos derechos, entonces ese pacto o convenio de la cual se desprende todo el sistema político, económico y jurídico lo estaría infringiendo el propio Estado.

En este sentido, la autonomía legislativa conferida por la Constitución a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), no se afecta por el sometimiento de los mismo a ciertas normas que rigen todo el territorio ecuatoriano que son consideradas para la seguridad de todos, por el contrario esto garantizaría una verdadera seguridad jurídica para los ciudadanos y una estabilidad normativa, ya que se debe tener en cuenta que los GAD son parte integrante de la función pública, pese a su autonomía, por lo que están sujetos a todas las leyes, decretos, reglamentos y demás cuerpos jurídicos que compete a los entes del Estado, según lo estipulado por el artículo 225 numeral 2 de la Constitución de la República de Ecuador.

Es por todo lo anteriormente expuesto y considerando:

Que el principio de seguridad jurídica debe conferir una verdadera certeza al administrado, en cuanto a los lapsos de los procedimientos que se puedan instaurar ante la administración pública, sea esta descentralizada o no y que la discrecionalidad del Gobierno Autónomo Descentralizado de Calderón de decidir los lapsos en derechos constitucionales y generales traería confusión a los mismos al momento de ejercer el derecho de petición;

Que el resultado de ejercer el derecho de petición le da al ciudadano, como titular de la soberanía, el acceso directo al sistema burocrático y la obligación que tiene el funcionario público de considerar dichas peticiones, de lo contrario, el administrado podrá acogerse al silencio administrativo;

Que el silencio administrativo positivo favorece al administrado, que no tiene ninguna culpa de la falta de decisión oportuna de la administración, negligencia u omisión, puesto que sería injusto que lo condenarán a un silencio administrativo negativo, que no solo generaría una respuesta negativa sino el sometimiento a otros recursos en contra de dicho acto administrativo tácito que le generarían gasto de tiempo y de dinero; y, que los lapsos ante la Administración Pública deberían estar acorde con el principio de celeridad procesal, económica y racionalidad.

Con lo antes mencionado se debe considerar que los mecanismos a aplicar en la Parroquia de Calderón deben estar bajo el tiempo de ingresos y tiempo de respuesta normados, para esto poder establecer un adecuado manejo de reclamos administrativos que ingresan y poder controlar los tiempos establecidos en la Ley para que estos no incumplan y se deje sin respuesta alguna al usuario que ingresa un reclamo en la administración de la parroquia.

Por tanto, considerando que de acuerdo a la investigación realizada en la parroquia Calderón generalmente no se cumple con los parámetros de tiempo establecidos para dar respuestas a los reclamos administrativos, se hace necesario que la administración de la misma considere la necesidad de ordenar dichos reclamos para impedir que se viole el tiempo establecido de respuesta.

Cómo esta violación del tiempo puede crear perjuicios al gobierno local ante posibles reclamos se sugiere la creación de un formato de recepción que recoja la fecha del reclamo del administrado y secuencialmente la administración revise a través de un diagrama de Gantt la marcha del proceso de reclamo para obligar a los funcionarios implicados a ajustarse al tiempo de respuesta.

Sería conveniente mantener este registro de forma sistemática y en los planes mensuales de trabajo de la parroquia establecer el chequeo de los procesos de reclamo y de ser necesario tomar las medidas administrativas correspondientes con los funcionarios encargados de atender los reclamos, cuando aquellos no cumplieren con las obligaciones pertinentes de ofrecer la respuesta en tiempo y forma.

De lograrse la aplicación de este proceso de ordenamiento, seguimiento y control de las reclamaciones la actual situación de atrasos y posibles reclamos de los administrados desaparecerían y no generarían complicaciones legales al gobierno parroquial.

Con el mecanismo que se debe trabajar sería una alerta cuando el reclamo administrativo está cerca al tiempo establecida se puede dar prioridad para que este no quede en un silencio administrativo y con esto se pueda dar contestación a todos los

requerimientos que son ingresados de parte de la ciudadanía ante la parroquia de Caldearon.

CONCLUSIONES

- Se identificaron las causas del irrespeto a la legislación ecuatoriana que se producen en la parroquia Calderón para dar respuestas a las peticiones consignadas por los ciudadanos. Se verificó que el tiempo establecido por las diferentes legislaciones es suficientes para que se reciba, la estudie, consulte y decida conforme al derecho., sobre las peticiones realizadas. La situación, por tanto, de la demora existente estriba en la falta de control de los procesos de petición al interior del gobierno parroquial.
- Sobre el análisis que permitió determinar que en el Gobierno Autónomo Descentralizado de las Parroquias de Calderón opera por lo general el silencio administrativo en las peticiones de los administrados, por no resolverse en el lapso señalado en la ley; se sugiere la propuesta del presente trabajo de establecer un sistema ordenado de seguimiento y control de los reclamos para impedir que se produzcan estas situaciones comprometedoras.
- El presente trabajo fue sometido al juicio validador de tres especialistas del ramo, los que coincidieron, como puede mostrarse en los anexos adjuntos, la factibilidad de la realización de la propuesta y lo positivo del análisis realizado por el autor.

RECOMENDACIONES

Se recomienda que:

- El Gobierno Autónomo Descentralizado de Calderón, aplique las sugerencias que se hacen en la presente propuesta. y de igual forma mantengan cartelera informativa y trípticos sobre el silencio administrativo positivo derivado del ejercicio del derecho de petición aplicable a todos los GAD y sus consecuencias jurídicas, en sus sedes, destinadas a todas las personas que se dirijan a los mismos; que dicten conferencias a sus funcionarios sobre la naturaleza del derecho de petición, las responsabilidades que tienen según el ordenamiento jurídico ecuatoriano de garantizar su ejercicio; y la aplicabilidad del silencio administrativo positivo, para que tengan un conocimiento amplio al momento de dar respuestas a esas peticiones y de sus responsabilidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguado I Cudolá, V. (2010). *Silencio administrativo e inactividad*. Barcelona: Dykinson S.L.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Ediciones Legales.
- Asamblea Constituyente de la República de Ecuador. (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Quito: Registro Oficial 449 de 20 octubre 2008.
- Asamblea Legislativa. (2002). *Ley No. 8220/Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos*. Costa Rica: Ediciones Legales.
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD*. Quito: Ediciones Legales.
- Asamblea Nacional. (2018). *Código Orgánico Administrativo - COA*. Quito: Ediciones Legales.
- Barcelona Llop, J. (2011). *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*. Santander: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 3era edición.
- Cienfuegos Salgado, D. (2014). *El derecho de petición en México*. México D.F: UNAM.
- Comisión Legislativa Permanente. (2014). *Ley de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa*. Quito: Registro Oficial 338.
- Congreso de la República. (2007). *Ley No. 29060/Ley del Silencio Administrativo*. Lima: Ediciones Legales.
- Congreso Nacional . (2005). *Código Tributario*. Quito: Ediciones Legales.
- Congreso Nacional. (1993). *Ley de Modernización del Estado*. Quito: Ediciones Legales.
- Congreso Nacional. (2001). *Ley Orgánica de Aduanas*. Quito: Ediciones Legales.
- Congreso Nacional. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Quito: Ediciones Legales.
- Contraloría General del Estado. (2016). *Acuerdo 004-CG-2016*. Quito: Dirección Técnica Normativa y Administrativa.
- Gómez Olarte, N. (2004). "Aspectos prácticos del silencio administrativo positivo en la Ley 142 de 1994". *Revista de Derecho Universidad del Norte*, 156-173.

Gómez, S. R. (2012). *Control judicial de la inactividad de la Administración en el ámbito federal*. México D.F: Tirant Lo Blanch.

Pérez, E. (2012). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Pérez, J. (1972). *El silencio administrativo y los interesados*. Madrid: publicaciones abella.

Perez, J., & Merino, M. (1 de Enero de 2009). *Definición de Petición*. Obtenido de sitio web de Copyright ©: <https://definicion.de/peticion/>

Presidencia de la República. (2002). *Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva (ERJAFE)*. Quito: Ediciones Legales.

Salazar, J. (8 de Marzo de 2017). *El derecho de petición y el silencio administrativo*. Obtenido de Diario El Telégrafo: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/punto-de-vista/1/el-silencio-administrativo>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Gobierno de la República de Ecuador. (2017). *Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Obtenido de Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Ecuador: <http://www.planificacion.gob.ec/sistema-de-informacion-para-los-gobiernos-autonomos-descentralizados/>

ANEXOS

ANEXO I

ENCUESTA

1. ¿Usted ha interpuesto ante la Administración Pública alguna queja, petición o consulta?

Si		No	
----	--	----	--

2. Califique usted su nivel de conocimiento sobre el silencio administrativo.

Alto		Medio		Bajo		Ninguno	
------	--	-------	--	------	--	---------	--

3. ¿Sabe usted cómo proceder cuando hay silencio por parte de la Administración Pública?

Si		No		No responde	
----	--	----	--	-------------	--

4. ¿Conoce quién sería la persona indicada para asesorarle cómo proceder ante el silencio administrativo?

Personal administrativo del GAD		Amigo		Abogado		Otro	
---------------------------------	--	-------	--	---------	--	------	--

5. ¿Se ha interesado usted en saber cuáles son los recursos que proceden ante un acto administrativo contrario a sus intereses?

Mucho		Poco		Nada		No responde	
-------	--	------	--	------	--	-------------	--

6. ¿Sabe usted sobre el ejercicio del derecho de petición ante la Administración Pública?

Mucho		Poco		Nada	
-------	--	------	--	------	--

7. ¿Su abogado u otra persona le han hablado sobre interponer una acción de impugnación ante el silencio administrativo?

Si		No		No responde	
----	--	----	--	-------------	--

8. ¿Califique usted el nivel de garantía de respuesta a la interposición de recursos contra la Administración Parroquial?

Muy alto		Alto		Medio		Bajo		Muy bajo	
----------	--	------	--	-------	--	------	--	----------	--

9. ¿Cree usted que la ley competente (COOTAD) debería establecer plazos máximos para que los GAD resuelvan las peticiones hechas por los ciudadanos?

Si		No		No sabe	
----	--	----	--	---------	--

