



UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
CARRERA DE DERECHO

TEMA:

La impericia Jurídica de los Servidores Públicos, Vulneran los Derechos Adquiridos, causando la Institucionalización del Silencio Administrativo en el Ilustre Municipio del Cantón Salcedo.

Trabajo de Graduación previa a la obtención del Título de Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador.

AUTOR:

Luis Efraín Minta Moposita

TUTOR:

Msc. Borman Vargas

Ambato – Ecuador

2011

Tema:

**LA IMPERICIA JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS,
VULNERAN LOS DERECHOS ADQUIRIDOS, CAUSANDO LA
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL
ILUSTRE MUNICIPIO DEL CANTÓN SALCEDO.**

Ambato julio 17, 2009
FJCS-CD-RES.No. 480-09

Doctor
Patricio Poaquiza
COORDINADOR
SEMINARIOS Y PASANTIAS
Presente

De mi consideración:

El H. Consejo Directivo de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, en sesión ordinaria realizada el día viernes 17 de julio del 2009, en conocimiento del oficio FJCS-SP-279-09, de fecha julio 9 del 2009; suscrito por el Doctor Patricio Poaquiza, Coordinador de Seminarios y Pasantías de la Carrera de Derecho, referente a la **petición de optar por la Pasantía**, como modalidad de graduación presentada por el señor **MINTA MOPOSITA LUIS EFRAIN**, estudiante del Décimo Semestre Paralelo "D" de la Carrera de Derecho, periodo académico marzo-julio/2009, para lo cual presenta el Proyecto de Investigación Aplicada y solicita designación de Tutor del mismo, al respecto resuelve:

- AUTORIZAR AL SEÑOR **MINTA MOPOSITA LUIS EFRAIN**, ESTUDIANTE DEL DECIMO SEMESTRE PARALELO "D" DE LA CARRERA DE DERECHO, PERIODO ACADEMICO MARZO-JULIO/2009, OPTAR POR LA PASANTIA, COMO MODALIDAD DE GRADUACION, PREVIO A LA OBTENCION DEL TITULO DE ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR.
- **APROBAR EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APLICADA SOBRE EL TEMA: "LA IMPERICIA JURIDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS VULNERAN LOS DERECHOS ADQUIRIDOS POR LA INSTITUCION DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL ILUSTRE MUNICIPIO DE SALCEDO". TENDRA UNA DURACION DE 480 HORAS, CUMPLIDAS EN UN PERIODO NO MAYOR A DOS SEMESTRES.**
- PASANTIA QUE LA REALIZARÁ EN EL I. MUNICIPIO DEL CANTON SALCEDO, PREVIO CONVENIO CON LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES; DE CONFORMIDAD CON EL ART. 50 DEL REGLAMENTO DE GRADUACION.
- DESIGNAR COMO TUTOR DEL TRABAJO DE INVESTIGACION APLICADA, AL DOCTOR BORMAN VARGAS, CONFORME AL ART. 53 DEL REGLAMENTO DE GRADUACIÓN PARA OBTENER EL TITULO TERMINAL DE TERCER NIVEL DE LA UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO.
- TENDRÁ VIGENCIA A PARTIR DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

Atentamente,


Dr. M.Sc. Franklin Medina
Presidente



cc. Dr. Borman Vargas. Adj. Proyecto Trabajo de Investigación Aplicada
Interesado
I. MUNICIPIO DEL CANTON SALCEDO

FMG/CSA.



GOBIERNO MUNICIPAL DEL CANTÓN SALCEDO

Procuraduría Síndica

CERTIFICACION

A: Universidad Técnica de Ambato (Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales)

Por medio del presente CERTIFICO que el Sr. LUIS EFRAIN MINTA MOPOSITA, portador de la CC. 0503034589, egresado de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, realizo sus PASANTIAS, en el Departamento de Coactivas del Ilustre Municipio del Cantón Salcedo, por un lapso de 480, horas que los cumplió desde el 8 de Junio al 9 de Octubre del año 2009.

Es todo cuanto puedo certificar en honor a la verdad.

Este documento puede ser utilizado por el interesado de acuerdo a sus intereses.

San Miguel de Salcedo, a 5 de Febrero del 2010

Atentamente.

Abg. Azael Rosero

PROCURADOR SÍNDICO

C.C. 050054098-4





FACULTAD
JURISPRUDENCIA
Y CIENCIAS SOCIALES

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
CARRERA DE DERECHO

PASANTIA: MODALIDAD DE GRADUACION

INFORME: FINAL DE ACTIVIDADES ACADEMICAS ALUMNO

NOMBRE DEL ALUMNO: Juis Efraín Minta Moposita

INSTITUCION DONDE REALIZO LA PASANTIA COMO MODALIDAD DE GRADUACION: Ilustre Municipio del Cantón "Salcedo"

OFICINA O DEPENDENCIA: Departamento de Coactiva

AUTORIDAD TUTORA DE LA PASANTIA: Dr. Azael Rosero

FUNCION DE LA AUTORIDAD TUTORA: Procurador Síndico

PERIODO DE LAS PRACTICAS: Desde: Día: 4 Mes: Junio Año: 2009

Hasta: Día: 8 Mes: Octubre Año: 2009

ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL ALUMNO:

1. Realización de notificaciones
2. Digitación de autos "iniciales", pagos embargos"
3. Asistencia en Embargos
4. Archivar y Crear carpetas de juicios coactiva

NUMERO DE HORAS CUMPLIDAS POR EL ALUMNO:

En mi condición de Tutor de la Pasantía del alumno referido en legal forma me permito certificar que ha cumplido... 480 Horas como Pasantía y de esta manera cumpliendo la disposición de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la U.T.A. según oficio No.

OBSERVACIONES DE LA AUTORIDAD FUNCIONARIO TUTOR:

1.
2.
3.
4.

FECHA DE PRESENTACION DEL INFORME: _____

Lo Certifica:

Azael Rosero

Firma y Sello Autoridad o Funcionario Tutor

Nombre: Abg. Azael Rosero

C.I. 050054098-4





GOBIERNO MUNICIPAL DEL CANTÓN SALCEDO

UBICACIÓN: Calle Simón Bolívar y Sucre

TELÉFONO: 03-2726-001

PASANTE: Luis Efraín Minta Moposita

TUTOR: Abg. Azael Rosero

DEPENDENCIA: Departamento de Coactivas

PERIODO: del 8 de Junio al 8 de Octubre (480 horas)

ALCALDE: Sr. Rodrigo Mata Cepeda



Sr. Rodrigo Mata Cepeda

ALCALDE

C.C.050051429-4



Abg. Azael Rosero

PROCURADOR SÍNDICO

C.C. 050054098-4



APROBACIÓN DEL TUTOR

En calidad de Tutor del Trabajo de Graduación sobre el tema: “ *La Impericia Jurídica de los Servidores Públicos Vulneran los Derechos Adquiridos, Causando la Institucionalización del Silencio Administrativo en el Ilustre Municipio del Cantón Salcedo*”, del Sr. Luis Efraín Minta Moposita, Egresado de la Carrera de Derecho, de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, de la Universidad Técnica de Ambato, considero que dicho trabajo de Graduación reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometidos a Evaluación del Tribunal de Grado, que el H. Consejo Directivo de la Facultad designe, para su correspondiente estudio y calificación.

Ambato, 5 de Febrero del 2010.

Atentamente

.....
Msc. Borman Vargas
TUTOR

APROBACION DEL TRIBUNAL DE GRADO

Los miembros del Tribunal de Grado APRUEBAN el Trabajo de Investigación sobre el tema **“La Impericia Jurídica de loa Servidores Públicos, Vulneran los Derechos Adquiridos causando la Institucionalización del Silencio Administrativo en el Ilustre Municipio del Cantón Salcedo”**, presentado por el Sr. Luis Efraín Minta Moposita, de conformidad con el Reglamento de Graduación para obtener el Título Terminal de Tercer Nivel de la Universidad Técnica de Ambato.

Ambato,.....

Para constancia firman:

.....

Presidente

.....

Miembro

.....

Miembro

AUTORIA

Los criterios emitidos en el trabajo de investigación **“La impericia jurídica de los servidores públicos, Vulneran los Derechos, adquiridos por la Institucionalización del Silencio Administrativo en el Ilustre Municipio del Cantón Salcedo”**, como también los contenidos, ideas análisis, conclusiones y propuestas son de responsabilidad del autor.

Ambato a, 5 de Febrero del 210

EL AUTOR

.....
Luis Efraín Minta M.
050303458-9

DERECHOS DE AUTOR

Autorizo a la Universidad Técnica de Ambato, para que haga de esta tesis o parte de ella un documento disponible para su lectura, consulta y procesos de investigación, según las normas de la Institución.

Cedo los Derechos en línea patrimoniales de mi tesis, con fines de difusión pública, además apruebo la reproducción de esta tesis, dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica y se realice respetando mis derechos de autor.

Ambato, 5 de Febrero del 2010

EL AUTOR

.....

Luis Efraín Minta M.
050303458-9

DEDICATORIA

A quienes forman parte de mi vida:

A la memoria de mi padre, Jorge Enrique gran hombre y maravilloso padre.

A mi madre, Rosa Elena, quien me ha apoyado de manera incondicional, por sus buenos consejos, cariño y cuidados.

A mis hermanos: Martha y Patricio, Marcia, María Dolores y Blanca, por su confianza depositada en mí,
Y a toda mi familia por su apoyo incondicional y sus palabras de aliento.

EL AUTOR

AGRADECIMIENTOS

Todo este proceso de investigación ha sido de gran beneficio a la vez arduo al igual que estos largos años de preparación académica donde he vivido y compartido grandes experiencias que han hecho que crezca como persona y como profesional.

Razón está para dejar constancia de mi profunda gratitud a la Universidad Técnica de Ambato, a la facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, en especial a la Carrera de Derecho por su valioso aporte en mi formación como profesional, de igual manera mi agradecimiento a todos quienes fueron mis maestros que sin dudar dieron todo de sí para compartir sus conocimientos que de seguro hoy me son de gran beneficio.

Y por último mi agradecimiento al Dr. Borman Vargas tutor de la investigación y como no también a la entidad municipal por su colaboración al permitir estudiarlos.

EL AUTOR

INDICE DE CONTENIDOS

Preliminares Pág.

Portada.....	i
Tema.....	ii
Aprobación de la Pasantía.....	iii
Certificación del cumplimiento de la Pasantía.....	iv
Ubicación e Informativa de la Institución donde se efectuó la Pasantía.....	v
Aprobación y Certificación del Tutor.....	vi
Aprobación del Tribunal de Grado.....	vii
Autoría.....	viii
Derechos de Autor.....	ix
Dedicatoria.....	x
Agradecimientos.....	xi
Índice General de Contenidos.....	xii
Índice de Cuadros.....	xvi
Índice de Gráficos.....	xvii
Resumen Ejecutivo.....	xviii

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPITULO I EL PROBLEMA

Tema.....	4
Planteamiento del Problema.....	4
Contextualización.....	4
Análisis Crítico.....	9
Prognosis.....	10
Formulación del Problema.....	10
Interrogantes de la Investigación.....	10

Delimitación del Objeto de Investigación.....	11
Justificación del Problema.....	11
Objetivos del Investigación.....	13

CAPITULO II
MARCO TEORICO

Antecedentes Investigativos.....	14
Fundamentación Filosófica.....	15
Fundamentación Legal.....	16
Categorías Fundamentales.....	17
El Servidor Público.....	21
Concepto.....	21
Clasificación.....	21
Atribuciones y Deberes.....	22
Responsabilidades.....	23
Impericia del Servidor Público.....	25
Concepto y Análisis.....	25
Impericia, actos sancionados.....	26
Responsabilidad Penal.....	27
Responsabilidad Civil.....	29
Responsabilidad Administrativa.....	31
El Silencio Administrativo Institución de derecho.....	46
Doctrina.....	46
Concepto y Análisis.....	49
Acción del Silencio Administrativo.....	53
Efectos en la administración.....	54
Actos presuntos.....	56
El Silencio Administrativo arma contra la negligencia.....	57
Obligación de resolver de la administración.....	58
El Silencio Administrativo y su relación con los ciudadanos.....	59
Normatividad existente.....	61

Ley de Modernización del Estado.....	61
Constitución de la República del Ecuador.....	63
Señalamiento de Variables.....	66

CAPITULO III METODOLOGIA

Enfoque de la investigación.....	67
Modalidad básica de la Investigación.....	67
Nivel o tipo de investigación.....	68
Población y Muestra.....	68
Operacionalización de Variables.....	70
Plan de Recolección de información.....	72
Plan de Procesamiento de la Información.....	72

CAPITULO IV ANALISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS

Análisis de los Resultados.....	74
Interpretación de los Datos.....	74
Análisis e interpretación General de Resultados.....	86

CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones.....	90
Recomendaciones.....	91

CAPITULO VI PROPUESTA

Datos Informativos.....	93
-------------------------	----

Antecedentes.....	94
Justificación.....	94
Objetivos.....	95
Análisis de factibilidad.....	95
Fundamentación.....	96
Metodología.....	97
Modelo Operativo.....	99
Administración.....	101
Previsión de la Evaluación.....	101
Bibliografía.....	102
Anexos.....	103
Glosario.....	110

INDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1. Operacionalización de la Variable Independiente.....	70
Cuadro N° 2. Operacionalización de la Variable Dependiente.....	71
Cuadro N° 3. Plan de Recolección de Datos.....	72
Cuadro N° 4. Frecuencia acude a la administración Pública.....	75
Cuadro N° 5. ¿Qué trámite ha realizado en la Administración Pública?.....	76
Cuadro N° 6. ¿Conoce el tiempo para obtener respuesta de la administración?....	77
Cuadro N° 7. Tiempo en la que ha recibido solución a su requerimiento.....	78
Cuadro N° 8. ¿Demora en solucionar su requerimiento ha causado perjuicio?.....	79
Cuadro N° 9. Tramite a seguir si no resuelve a tiempo.....	80
Cuadro N° 10. Causas por las que se vulneran los derechos.....	81
Cuadro N° 11. Reacción del funcionario ante la insistencia a una petición.....	82
Cuadro N° 12. ¿Existe fundamentación legal al rechazo de una petición?.....	83
Cuadro N° 13. Obligación de un Servidor Público.....	84
Cuadro N° 14. Conveniencia de la creación de una Oficina Especializada.....	85
Cuadro N° 15. Análisis e Interpretación General de Resultados.....	86
Cuadro N° 16. Costos de la ejecución de la Propuesta.....	93
Cuadro N° 17. Modelo Operativo.....	99

ÍNDICE DE GRAFICOS

Grafico N° 1. Frecuencia acude a la administración Pública.....	75
Grafico N° 2. ¿Qué trámite ha realizado en la Administración Pública?.....	76
Grafico N° 3.¿Conoce el tiempo para obtener respuesta de la administración?...77	
Grafico N° 4. Tiempo en la que ha recibido solución a su requerimiento.....	78
Grafico N° 5. ¿Demora en solucionar su requerimiento ha causado perjuicio?....	79
Grafico N° 6. Tramite a seguir si no resuelve a tiempo.....	80
Grafico N° 7. Causas por las que se vulneran los derechos.....	81
Grafico N° 8. Reacción del funcionario ante la insistencia a una petición.....	82
Grafico N° 9. ¿Existe fundamentación legal al rechazo de una petición?.....	83
Grafico N° 10. Obligación de un Servidor Público.....	84
Grafico N° 11. Conveniencia de la creación de una Oficina Especializada.....	85
Grafico N° 12. Análisis e Interpretación General de Resultados.....	87

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad encontrar la razón por la cual se violan los derechos de los usuarios que recurren a la administración municipal, de igual manera el de presentar una alternativa de solución que permita al usuario tener un servicio eficaz, eficiente y responsable del servidor público y de esta manera establecer las buenas relaciones entre estos sujetos.

Como resultado de la indagación nace la propuesta de la creación de una Oficina Especializada en Atención a la Ciudadanía, de la que se beneficiará la municipalidad y por tanto todos los usuarios, ya que esta propuesta ha sido diseñada tomando en cuenta las recomendaciones de la ciudadanía, de esta manera la Oficina Especializada en función ayudará simplificará la tramitación de los requerimientos dejando atrás la vieja burocratización de los mismos, permitirá ahorrar tiempo y dinero al usuario, auxiliará a la administración municipal en cuanto le permite realizar un análisis global de las necesidades más básicas de los requirentes, también permitirá realizar un trabajo mancomunado entre servidores públicos con el único propósito de servir de manera eficiente a la colectividad; estos y otros beneficios serán visibles de manera progresiva hasta llegar al fin anhelado que es un servicio que satisfaga a toda la colectividad salcedence.

Introducción

El acto administrativo constituye los medios de actividad de la administración pública, siendo un acto de declaración de la voluntad, este genera efectos en el ámbito del Derecho, pero no siempre la administración es la que por voluntad propia debe generar, a menudo se presentan requerimientos de la sociedad civil por lo que en atención a ello la administración, pudiendo ser esta regional local o provincial, provincial o local o de cualquiera de sus órganos y dependencias, que expresa sus decisiones.

“Los actos administrativos son todos los actos realizados por los Órganos de la Administración del Estado o por las autoridades administrativas en virtud de la potestad pública que la ley le otorga”. Amenós Álamo, Juan, año 1999.

De esta manera podemos decir que dentro de este concepto consideraremos como acto administrativo desde la contratación o designación de un funcionario público, la imposición de una multa, hasta hechos tan sencillos como extender un certificado de nacimiento e incluso las instrucciones o mandatos que emanan del jefe superior de un servicio público hacia sus funcionarios; y por supuesto los Decretos Supremos dictados exclusivamente por el Presidente de la República o por un Ministro de Estado “por orden del Presidente de la República”.

La institución del Silencio Administrativo ha respondido a la necesidad de facilitar ciertos actos del administrado y de la administración y viceversa. En el campo del derecho, el silencio ha tenido varias aplicaciones; así en el derecho común, el silencio a una demanda planteada, se considera negativa; en el derecho administrativo tradicional, el silencio se consideraba como una tácita de negación de la solicitud; con la modernidad, el silencio de la administración es equivalente a una respuesta positiva, a una aceptación tácita, que nace por mandato de la ley, es decir, ipso jure, y no requiere ningún otro pronunciamiento de la administración para ser reconocido.

Por ser una problemática social que amerita su estudio se ha planteado la

problemática de la Vulneración de los derechos por Funcionarios Públicos mismos que derivan en la Institucionalización del Silencio Administrativo dentro de una entidad Municipal, ahí que radica su importancia para su análisis a fin de comprender, conocer los actos que lo generan o consecuencias que a menudo van de la mano, por otra parte indicamos los diversos campos jurídicos los cuales no deben ser contrariados por la administración pública en cuanto a sus administrados; de esta forma la hemos estructurado en los siguientes capítulos.

El primer capítulo donde tratamos al PROBLEMA, estudiándolo desde el punto de vista nacional, a nivel de los gobiernos seccionales y así también desde lo que sucede dentro de las diferentes departamentos administrativos de una entidad pública.

El segundo capítulo denominado MARCO TEORICO donde se fundamenta al problema desde su importancia filosófica y su trascendencia en la sociedad actual, además que tiene sus bases legales muy necesario para la relación político-social.

El tercer capítulo que nos habla de la METODOLOGIA donde le damos al problema el carácter de cualitativo, crítico y propositivo. La modalidad de la investigación es bibliográfica documental, de campo y de intervención social porque es la base de nuestra investigación.

El cuarto capítulo llamado, ANALISIS E INTERPRETACION DE REULTADOS, aquí analizamos los datos obtenidos, para finalmente obtener resultados los mismos que no servirán como bases para el planteamiento de la propuesta.

El quinto capítulo, luego de la interpretación conociendo la realidad de nuestro objeto de estudio formularemos las conclusiones y recomendaciones que mejor se ajusten a la posible solución del problema, no obstante sin dejar de lado tendencias a posibles modificaciones.

Por último el sexto capítulo que trata de la PROPUESTA formulamos nuestro

plan de acción a fin de solucionar el problema formulado a través de una recopilación sistemática de los resultados expuestos de nuestro estudio, dependerá si cumple o no con los objetivos que nos planteamos al inicio, por lo que puede variar de acuerdo a los resultados de la encuesta y de la entrevista.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

Tema

Los Servidores Públicos y la Vulneración de Derechos.

Planteamiento Del Problema

Contextualización

Macro

Al referirnos al silencio administrativo estamos mencionando al acto administrativo como tal por eso nos parece importante señalar que tiene su origen en la Administración Pública del Estado o en cualquier de sus órganos o dependencias estatales. El silencio administrativo en nuestro país ha sido de gran importancia, el concepto original responde a la necesidad de dar continuidad al procedimiento administrativo, cuando la administración no cumple con su deber de responder la petición del administrado. Pues se pretende que con esta institución se acelere los reclamos, solicitudes o peticiones administrativas, etc., que de alguna forma por ser competentes aquellos, deben resolverlos oportuna y adecuadamente.

Ya en el acto administrativo al estudiar sus elementos nos enseña, para que opere el silencio administrativo deben concurrir los siguientes requisitos:

- Que sea una creación de la ley.
- Que la Administración no resuelva dentro de los plazos y términos máximos que establece la ley, o bien.
- Que la Administración no actúe.
- Y otros requisitos que pide la ley, entre ellos: la denuncia del incumplimiento de la Administración, y la certificación de este

incumplimiento.

El primer punto se refiere principalmente a que el silencio administrativo no opera de pleno derecho, a petición de parte y a veces de oficio, y por ende es el interesado quien debe poner en práctica esta garantía o bien esperar a que la administración se pronuncie de dictar resolución. Y lo segundo porque el afectado puede pedir a la Administración la certificación de que esta no actuó dentro de los plazos máximos establecidos en la ley.

Para tratar sobre los funcionarios públicos indicaremos que la máxima autoridad administrativa del país es el Señor Presidente de la República; y, son en estas entidades donde mayormente se generan los actos administrativos, de ahí que por la descentralización de la Función Ejecutiva y por sus órganos autónomos, estos están permanentemente en contacto con la colectividad, es decir sus administrados. (art.225 C.R.E). De esta manera a nivel nacional se ha emitido una ley que garantice los derechos de los administrados y a la vez avale la transparencia de los procesos públicos, esta norma es la Ley de Modernización del Estado.

De esta manera es que calificamos como creador del acto al gobierno local y por tal motivo responsable del silencio administrativo, además es quien manifiesta los contenidos aptos para modificar o extinguir el mundo jurídico el cual está bajo su competencia, en la medida en que en el ejercicio de sus funciones la declara y posiblemente ejecuta el llamado acto administrativo.

Meso

La problemática planteada no solo es una afección que se encuentra en la administración central sino incluso en aquellas entidades autónomas del país como en la administración con jurisdicción provincial además de las instituciones semi-públicas. Debe tenerse presente una atenta reflexión acerca del aspecto de valor jurídico que encierra el silencio administrativo en los gobiernos provinciales en especial los municipios: la carencia de pronunciamiento de la administración en todos sus estamentos ha hecho efecto en que se note la inoperancia en algunos

servidores públicos que no cumplen con lo que prescribe la ley, violando de esta manera la norma, tenemos un caso de infracción de la ley que se determinará si no realiza el ejercicio de responder el pedido del administrado o por lo contrario exista negligencia, así incluso este funcionario será responsable de las consecuencias civiles, penales y administrativas que se deriven de tal acción u omisión.

En indicadas ocasiones al existir reclamos por el cumplimiento de la operación del silencio administrado se faculta a la terminación convencional de los procedimientos para las entidades locales (Municipios) no obstante de ser escasos los procedimientos que consisten en una mera comunicación con la administración estos por ser concebidos como derechos deben cumplirse y hacerse efectivos.

Micro

La Dra. Gómez de la Torre Blanca nos dice: “Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se pueden hacer valer tanto ante la administración pública como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada”. (Nociones sobre el Silencio Administrativo, 1999, Pág. 91).

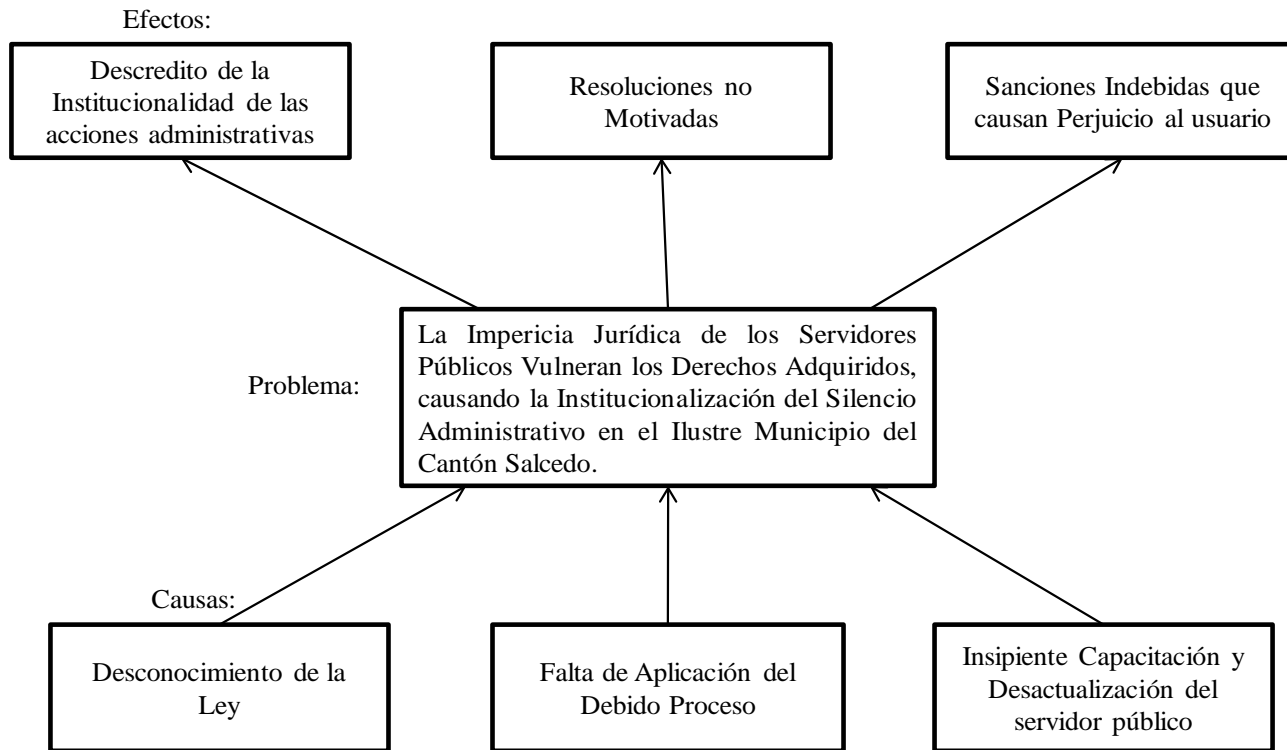
En este estudio de los actos que se generan en los departamentos organizacionales de la Ilustre Municipalidad del Cantón Salcedo; en caso de inactividad por falta de resolución en los procedimientos administrativos, se debe imputar ante el funcionario de la misma administración, manifestando de que no se trata de un acto administrativo presunto, por lo contrario tendrá la condición de verdadero acto, en caso de que las reglas del silencio lo configuren como estimatorio, es decir se acepta, y que, por el contrario, será mera ficción jurídica, si se configura como desestimatorio.

Las peticiones o reclamos que ante el funcionario de la Administración Municipal se presentan y aprueban deben ejecutarse de manera obligatoria aunque la inoperancia o ignorancia de los servidores es manifiesta, no lo exime de esta responsabilidad. En las administraciones locales como puede ser la dependencia

de Procuraduría Sindica, o Director departamental, Jefes, coordinadores, etc.... se han enfrentado de forma casuística con el tema. El silencio administrativo ha sido víctima de la des-legalización por la falta de capacitación, o la des-actualización del servidor público, de quienes ostentan autoridad en la administración pública, es por ello que no siempre se han conocido con facilidad los procedimientos, plazos o términos, y sus consecuencias administrativas, o jurídicas.

Las personas naturales por lo general desconocen de los efectos del silencio administrativo y las consecuencias que conlleva la no aplicación de lo que determina la ley como cuando ya ha operado el silencio y no se ejecuta como lo determina la ley, he aquí la razón de nuestro estudio.

Árbol del Problema



Análisis Crítico

En este estudio se dan estas situaciones: Para comenzar mencionaremos que dentro de las diversas causas que generan al acto administrativo motivo de nuestra investigación, es decir el silencio administrativo; es el desconocimiento de la Ley, por algunos operadores de la administración pública. La falta de pericia de estos funcionarios que por su apatía han incurrido en dejar pasar por alto estas peticiones o reclamos que llegan a sus despachos a fin de que sean resueltos oportunamente ha sido el principal motivo por el cual se ha descreditado los servicios públicos de igual manera es la causa de la institución del silencio administrativo. Así los legisladores han tomado como principio, este punto, para la creación de la Ley de Modernización del Estado donde consta esta figura jurídica, siendo el objetivo el tratar de agilizar los trámites de la administración a fin de prestar un servicio eficaz que satisfaga a la colectividad.

No cabe duda que la falta de interés en temas de servicio a la sociedad, como la deficiente asesoría legal, ha llevado a que nuestros servidores públicos y las diferentes dignidades administrativas incurran en el quebrantamiento de la norma establecida, faltando a la aplicación del debido proceso, que por el contrario de ser cautelosos en cada acción de la administración se podría evitar que opere de manera inadecuada la figura jurídica, me refiero al caso de cuando el administrado pretendiendo obtener más de lo que legalmente le corresponde solicita o reclama y opera el silencio administrativo dejando en ocasiones situaciones nefastas para quien ejerce la administración incluso en la colectividad que es el principal interesado en la administración pública,

Si hacemos referencia al párrafo anterior los sucesos de la aparición de esta institución jurídica del silencio administrativo, la inobservancia a la norma establecida para el debido proceso, ha sido causa de gran polémica; pues como se menciona en otros cuerpos legales la ignorancia de la ley no exime de responsabilidad, es la razón por la que esta acción cuando es tomada a la ligera trae una retribución negativa para el responsable del acto administrativo, dándose consecuencias administrativas, civiles e incluso penales en este caso no solo es responsable a quien se le causa perjuicio (persona natural o jurídica) sino también

es responsable hacia el Estado. Pudiendo entonces la persona pública a quien representa y la persona natural afectada llegar a instancias penales como cuando ya ha operado el silencio administrativo y de ellos se derriben asuntos prejudiciales aún si estos se niegan hacer efectivo el derecho. No cabe duda que es imprescindible que quien está en el cargo de una administración debe ser una persona preparada en el campo que se desempeña y aun siendo esta una sociedad evolutiva se debe capacitar constantemente, más hallándose en el entorno jurídico que incesantemente se torna, cambia o aparecen nuevas figuras jurídicas que ameritan su estudio.

Prognosis

Al no motivar e incentivar a los servidores públicos para que presten un servicio adecuado, eficiente a la colectividad siempre existirá violación a los derechos y garantías de los administrados.

Formulación Del Problema.

¿Cómo la Impericia Jurídica de los Servidores Públicos vulnera los derechos adquiridos, causando la Institucionalización del Silencio Administrativo en Ilustre Municipio del Cantón Salcedo?

Variable Independiente

La Impericia Jurídica de los Servidores Públicos.

Variable Dependiente

La Vulneración de los Derechos adquiridos crea la Institucionalización del Silencio Administrativo en el Ilustre Municipio del Cantón Salcedo.

Interrogantes de la Investigación

- ¿De qué forma incide la impericia jurídica de los servidores públicos en la vulneración de los derechos adquiridos creando la institucionalización del silencio administrativo?
- ¿Por qué el desconocimiento de la ley motiva la violación de los derechos adquiridos de la institución del silencio administrativo?

- ¿Cómo evitar la falta de aplicación del debido proceso en la administración pública y permitir la adecuada aplicación del derecho en la entidad?

Delimitación de la Investigación

La presente investigación se realizara en la administración del Ilustre Municipio del Cantón Salcedo en el tiempo estimado de 3 a 5 meses.

Campo: Derecho Administrativo.

Área: Administración Pública.

Aspecto: La Institución del Silencio Administrativo.

Delimitación espacial

Ilustre Municipio del Cantón Salcedo.

Delimitación temporal

Año 2009.

Unidades de observación

- Alcaldía del Ilustre Municipio del Cantón Salcedo.
- Asesoría Jurídica de la Entidad Pública.
- Direcciones departamentales: (Avalúos y Catastros, Agua Potable y Alcantarillado, Obras Públicas, Planificación, Talento Humano).
- Jefaturas de secciones: (Administrativa, Contabilidad, Rentas)
- Secretarías de las dependencias y demás servidores públicos que tengan conocimiento afines al motivo de la presente investigación.
- Sociedad activa.

Justificación Del Problema

La importancia de esta investigación radica en conocer la causa original por la que se vulneran los derechos de las personas que acuden al administración pública. Siendo la operación del silencio administrativo la técnica ideada para proteger al administrado del funcionario o servidor público que en ocasiones no cumple con su función, por lo que es necesario iniciar un cambio de actitud en las personas a fin de capacitarles y educarles a fin de prevenir consecuencias funestas tanto para

sí como para sus recurrentes.

De concretarse el presente proyecto de investigación, tendría gran importancia social, ya que sería un esfuerzo por mejorar la atención a los usuarios respecto del servicio que presta la entidad como administradora pública.

Factibilidad:

Esta investigación es factible ya que el problema a indagar se genera en el sector de la comunidad, donde las personas se relacionan con la administración pública y que además hace necesario un cambio radical, notorio de la eficacia y la efectividad de los servicios que presta la administración.

Política: La presente investigación tiene la autorización de la Alcaldía del Ilustre Municipio del Cantón Salcedo de igual manera ha dado apertura a los diferentes espacios de la entidad a fin de que el trabajo sea exitoso y provechoso, es decir se mira a la indagación como uno paso productivo que traerá cambios a la administración municipal que siempre es bien recibida por los usuarios.

Bibliográfica: Existen diversos estudios sobre el acto administrativo de los cuales me beneficiado a fin de ser encaminado a obtener un resultado contundente y al mismo tiempo satisfaga los objetivos planteados de igual manera que esta información obtenida de archivos, revistas, enciclopedias, libros, folletos; amplia nuestro conocimiento sobre el tema objeto de la investigación.

Económica: El proceso de esta investigación está bajo la responsabilidad y administración de su autor hasta la culminación del mismo. Todos los gastos operativos para su aplicación una vez culminada la investigación, estará a cuenta de la entidad municipal beneficiada de acuerdo al Plan Operativo, ya que se cuenta con los recursos suficientes.

Legal: El trabajo tiene factibilidad legal ya que no violenta ninguna norma, por lo contrario existe suficiente legalidad pues se ampara en el cuerpo legal Supremo que es la Constitución de la República del Ecuador específicamente el Art. 66

numeral 23, que tiene como título Derechos de libertad, además que es una problemática social que amerita su estudio.

Objetivos De La Investigación

Objetivo General

- Conocer las causas que generan la impericia jurídica de los servidores públicos y sus efectos al vulnerar los derechos adquiridos por la institucionalización del silencio administrativo

Objetivos Específicos

- Definir políticas administrativas como fórmulas para combatir la negligencia de los funcionarios públicos.
- Detectar las causas que motivan el silencio administrativo mediante el estudio de las actividades de los servidores públicos en general.
- Plantear una alternativa de solución mediante la creación de una oficina especializada en atender los requerimientos de los administrados a fin de satisfacer las necesidades de atención oportuna y eficiente.

CAPÍTULO II

MARCO TEORICO

Antecedentes investigativos

Este tema tiene trascendental valor y originalidad, en el sentido de que todavía en la Entidad Pública, no se ha realizado un estudio sobre la problemática planteada, razón para interesarnos en este trabajo.

Examiné las principales bibliotecas de las universidades existentes en torno al cantón en estudio, así como de otras ciudades, y no se ha encontrado estudios similares al problema expuesto, también hemos explorado las distintas fuentes de investigaciones y se ha encontrado hasta el momento estudios sobre el problema planteado, que no habla específicamente o tienen semejanza con la formulación de nuestro problema, sin embargo tiene información trascendental que nos ayudará a comprender de mejor forma nuestro tema de investigación, facilitándonos amplia información acerca del acto administrativo y del silencio administrativo, de estudios realizados en forma general y con distinto enfoque.

He recopilado documentación de apoyo como: “Breve reflexión acerca del procedimiento administrativo” emitido por el profesor, titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, Amenós Álamo, Juan publicada en Abril de 1999.

Cuento con los estudios comparativos de la Dra. Gómez de la Torre, Blanca, de la ciudad de Quito con su obra “Nociones básicas sobre el Silencio Administrativo”. La principal fuente que estudie y el cual utilice es: la Ley de Modernización del Estado, la Constitución de la República del Ecuador, El código Penal, y demás leyes conexas que nos brinden información referente a nuestro problema planteado.

Paradigma de investigación

La investigación tiene un enfoque critico-propositivo. Critico en el sentido de que se cuestiona en general el modo de actuar de los servidores públicos, en particular de aquellos funcionarios poco responsables al momento de servir al usuario, así de su poco empeño en cuanto a acrecentar su conocimiento y auto-capacitarse en las nuevas tendencias legales y administrativas de las que la sociedad necesita. Es Propositivo en cuanto al problema investigado y con los resultados obtenidos propondré una alternativa de solución, que esté al alcance de la Entidad Municipal y de los recursos con los cuente la misma.

Fundamentación filosófica

La investigación tendrá un enfoque especializado que estudie los fundamentos jurídicos, morales y espirituales del derecho analizando la relación entre el Estado y el ciudadano.

El silencio administrativo es una técnica ideada para dar solución a la situación de desprotección o indefensión en que puede hallarse un administrado, cuando el órgano administrativo no resuelve expresamente la petición o pretensión por él deducida. En efecto, la carga que pesa sobre la Administración Pública de dictar resolución o de emitir el pertinente acto administrativo, resultan ineficaces por lo que es necesario intervenir con medios idóneos y necesarios para exigir su cumplimiento.

La institucionalización del silencio administrativo básicamente responde a la necesidad de dar continuidad al procedimiento administrativo, cuando la administración no cumple con su deber de responder la petición del administrado. Bajo este concepto de tutela jurídica de la administración, se estableció el silencio administrativo negativo, esto es que, si en cierto tiempo el administrado no ha recibido respuesta, tal respuesta es negativa a su pedido, por lo que le quedaba despejada la vía de la impugnación, que de no darse el silencio negativo, generaría la indefensión del administrado ante la indolencia de la administración.

En virtud, de ser el administrado, la parte débil en la relación jurídica, se ha

desarrollado el concepto del silencio administrativo positivo; este, además de garantizar al administrado el ejercicio de su derecho de impugnación, le da una solución efectiva a la petición realizada a la administración, garantizando de esta manera el cumplimiento de derecho de petición del administrado.

Fundamentación legal

El trabajo de investigación se sustenta entre otras en:

La Ley de Modernización del Estado en su artículo 28 que dice: “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 a favor del reclamante”.

En la Constitución de la República del Ecuador, hablando de los Derechos de Libertad en su art. 66, numeral 23 manifiesta: “Se reconoce y garantiza a las personas: el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas”.

En el Art.98 de la Constitución de la República del Ecuador en su parte esencial que habla de la participación en democracia, manifiesta lo siguiente: “Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos”.

En el Art. 213.- del Código Penal dice: “Cualquier otro acto arbitrario o atentatorio contra las libertades y derechos garantizados por la Constitución, ordenado o ejecutado por un empleado u oficial público, por un depositario o agente de la autoridad o de la fuerza pública, será reprimido con prisión de tres a

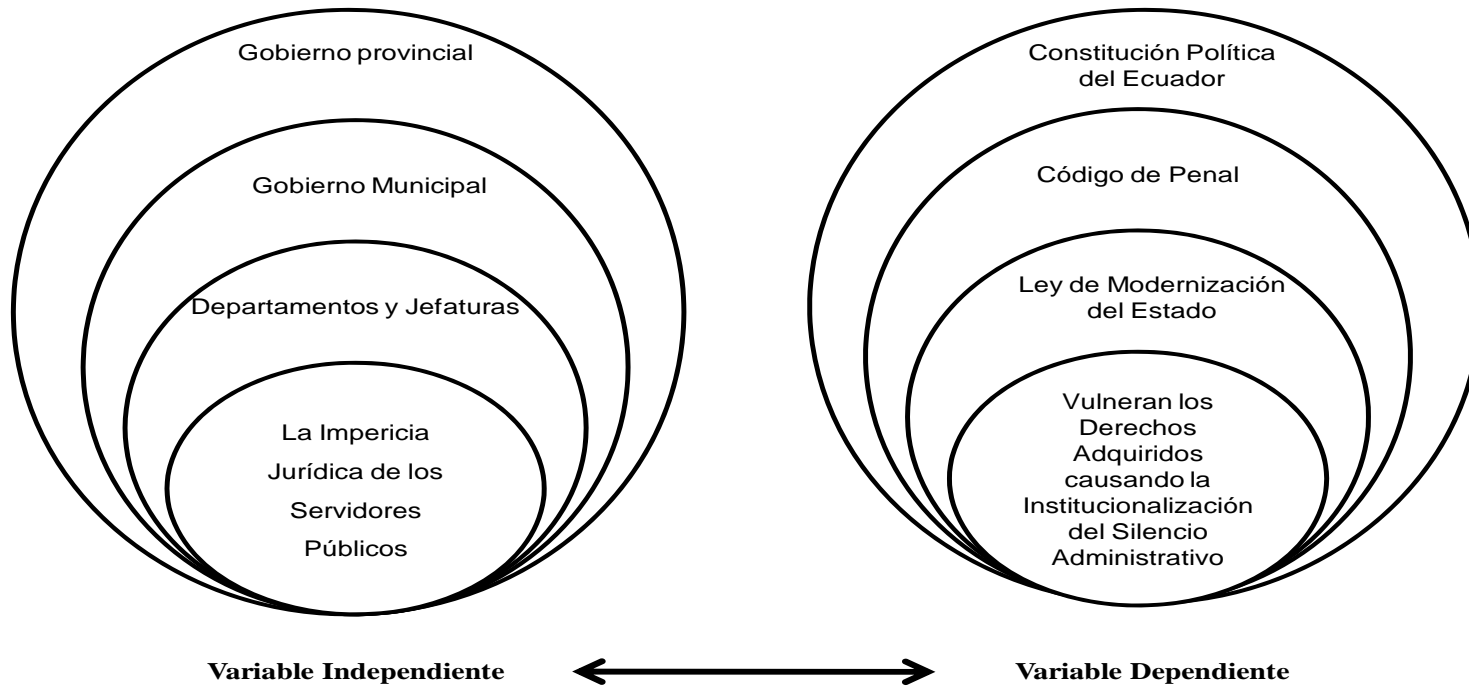
seis meses”.

“Respecto de la acusación; perdón rebaja o conmutación de la pena; prescripción de las acciones y responsabilidad civil, se aplicarán además , respecto de los funcionarios o empleados que violaren cualquiera de las garantías declaradas en la Constitución, las reglas especialmente puntualizadas por esta”.

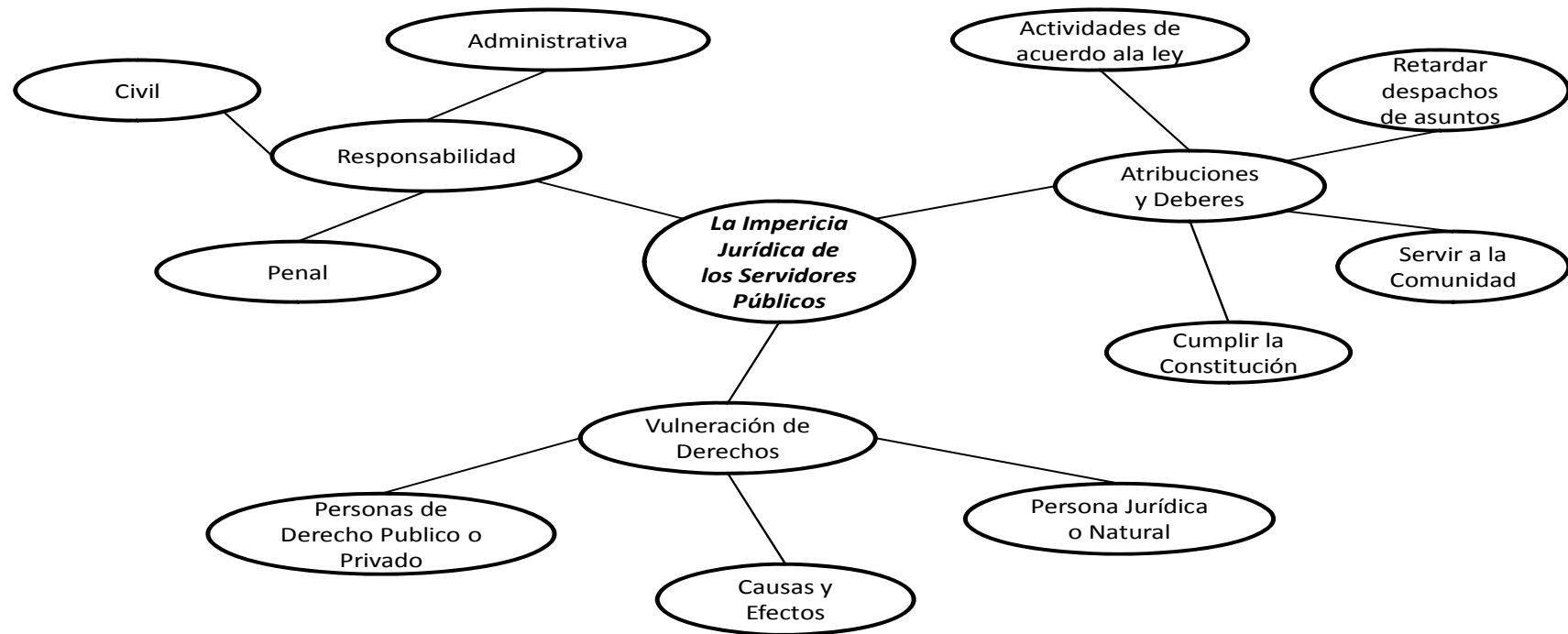
Categorías fundamentales

En esta sección analizamos al problema con estudios de grandes pensadores del derecho, así con la colaboración de grandiosas enciclopedias jurídicas:

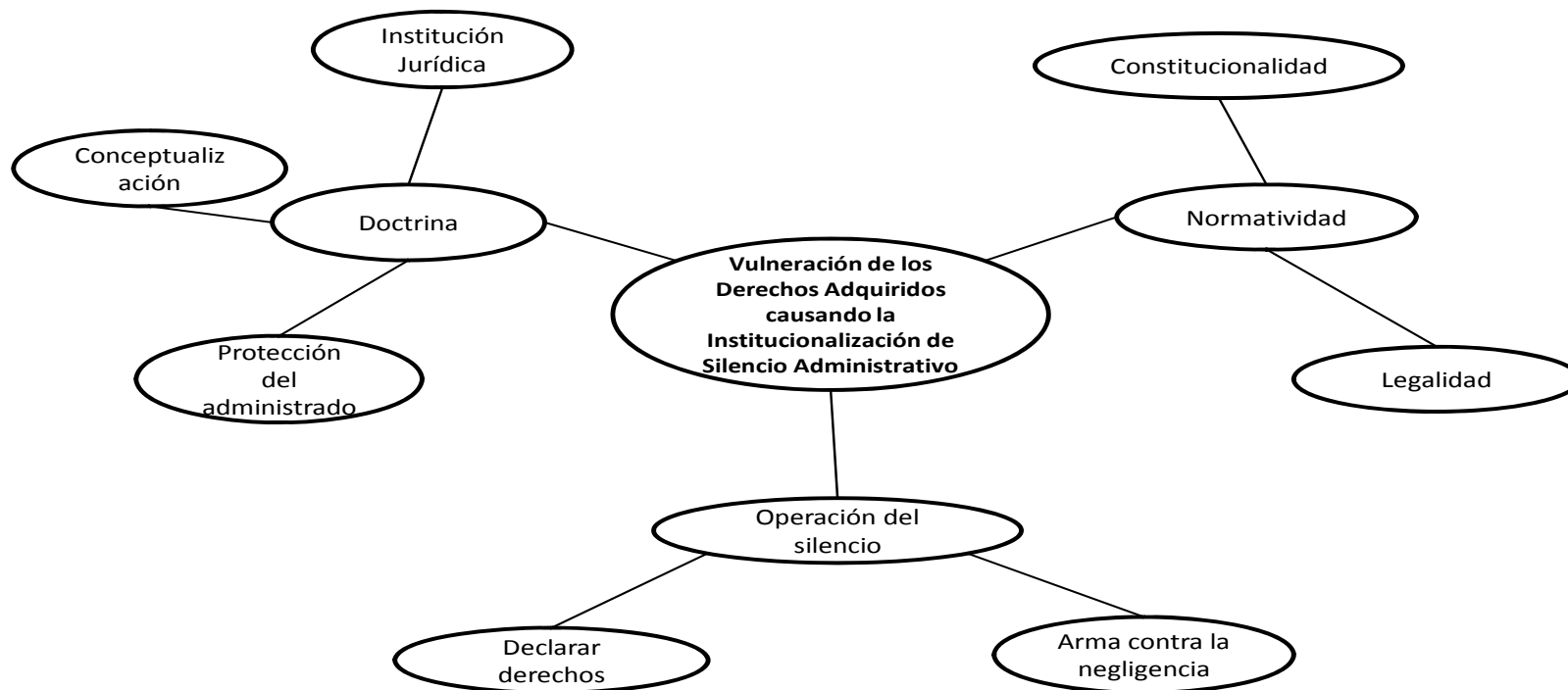
Categorías Fundamentales



Constelación de ideas de la Variable Independiente



Constelación de Ideas de la Variable Dependiente



El Servidor Público

Concepto:

Se entiende por servidor público, toda persona física contratada, o designada mediante elección o nombramiento, para desempeñar actividades atribuidas al estado, a sus órganos gubernamentales o a los de la administración pública.

Es necesario para mejor comprensión hacer una diferencia de funcionario y servidor público a través del estudio de la doctrina: “A menudo suelen distinguirse al funcionario del empleado; el primero viene a ser la persona física elegida, nombrada o contratada para ocupar un cargo público cuyo desempeño implica el ejercicio en nombre del Estado, de sus órganos gubernamentales o de la administración pública, de funciones, actividades, facultades o poderes, de representación, de iniciativa, de decisión, de mando”.

“Por lo contrario, el servidor público, es el que está empleado al servicio del Estado, a diferencia del otro es la persona física que mediante nombramiento, contrato o mecanismo equivalente, desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública, sin contar con facultades o poderes de decisión o mando, ni representar al órgano en el que labora”. Soto Kloss, Eduardo, pág. 21, año 1982.

Cabe mencionar que la diferencia básica de funcionario y servidor público es: uno cuenta con autoridad y representación, mientras el otro, “servidor público” no posee estas atribuciones.

Determinación del Servidor Público

Nuestra Constitución actual define al servidor público en el artículo 229 de la siguiente manera: “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”.

De otro lado, la Constitución de 1998 diferenciaba la calidad de servidores, especificando en el artículo 121 cuando decía “Las normas para establecer la

responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado”.

Por esta razón queda absolutamente claro que a partir de la vigencia de la nueva Constitución del 2008, no existe diferencia alguna entre dignatarios, funcionarios o servidores públicos, ya que las tres denominaciones están consideradas a la presente fecha como servidores públicos.

Por lo anteriormente expuesto y de acuerdo a la doctrina podemos decir que existe la clasificación de acuerdo a su atribución en la designación que preside:

- Funcionario público: revestido de poder de decisión.
- Servidor público: no tiene representación estatal ni facultad de poder.

Pero cabe mencionar que en un sentido más estricto no existen tales diferencias.

Atribuciones y Deberes

La LOSEP menciona que son deberes de toda servidora o servidor público:

- a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley;
- b) Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades;
- c) Cumplir de manera obligatoria con su jornada de trabajo legalmente establecida, de conformidad con las disposiciones de esta Ley;
- d) Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatarlas órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley;
- e) Velar por la economía y recursos del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias;
- f) Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente,

- garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad;
- g) Elevar a conocimiento de su inmediato superior los hechos que puedan causar daño a la administración;
 - h) Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe. Sus actos deberán ajustarse a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñe y administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión;
 - i) Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente;
 - j) Someterse a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones; y,
 - k) Custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso indebido, sustracción, ocultamiento o inutilización.

Se entiende que deberes son las múltiples obligaciones que tienen una servidora o servidor, en nuestro caso de estudio este las tiene con la administración y por ende con los administrados. Se puede decir además que al asumir obligaciones se contrae responsabilidades, por lo tanto la actuación de los servidores esta reglada a una norma de conducta que ineludiblemente debe cumplirla.

La obligación y la responsabilidad son términos que se usan frecuente e indistintamente en el lenguaje común; conviene por lo tanto, hacer una precisión conceptual para discernir y diferenciar el significado de cada uno, en razón de que su connotación jurídica es distinta.

La obligación constituye el deber a cumplirse, mientras que la responsabilidad, para efectos de esta investigación, es la desviación ocasionada por la acción u omisión en la que incurren los servidores al ocupar un cargo en una entidad pública determinada, sea que se encuentren en su desempeño o hayan dejado de hacerlo.

Responsabilidades

Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las

consecuencias de un hecho realizado libremente

“El termino responsabilidad proviene del latín “responderé” que significa; estar obligado”. Jaramillo, Betancourt, año 1992.

Para mejor conocimiento a continuación su estudio.

Concepto

Se entiende por responsabilidad, la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente. En otro sentido viene a ser la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, o sea la capacidad de responder por sus actos. En un sentido más concreto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico.

Por responsabilidad también se entiende la obligación que tiene la persona de subsanar el perjuicio producido, o el daño causado a un tercero, porque así lo dispone la ley, la convención que sea celebrada, lo estipule el contrato, o por los hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista o no la culpa del obligado a subsanarla.

Como estudiaremos más adelante las obligaciones contraen responsabilidades y estas son: civiles, administrativas y penales; es importante conocer mejor y saber diferenciar a los sujetos que participan en la administración.

Sujetos del Procedimiento Administrativo

El universo del servidor público en general está constituido por los que participan en la prestación de servicios públicos de esta índole, y la población en general, debo indicar que dentro de las instituciones estatales constan las que manejen propios recursos y las del Estado, por encargo de los poderes ejecutivo, judicial, legislativo, de control y participación ciudadana.

En el procedimiento administrativo interviene tres tipos de sujetos: el administrativo o sujeto activo, el sujeto pasivo y los terceros determinados o indeterminados.

El primero es fácil de identificarlo, se trata del órgano o persona que ejerce funciones administrativas, es decir en quien radica de manera directa o indirecta la competencia de realizar el procedimiento y adoptar la respectiva decisión.

Al segundo le denominamos el sujeto pasivo de la decisión y participa en todas las etapas de la decisión a fin de que no se vulneren sus derechos y respeten el debido proceso; es el administrado.

El tercero son a los cuales conoce o no la administración y puede intervenir o incorporarse para defender su interés como un tercero afectado.

La Impericia del Servidor Público

Concepto y Análisis

“El concepto de impericia, se vincula al ejercicio de una profesión, arte o industria que exigen determinados conocimientos y habilidades y por ello suponen la sujeción de las reglas que impone la ciencia o práctica y experiencia, considerándose perito quien se sujeta a tales reglas y es por ello sabio, experto, práctico y hábil, e imperito, quien no las observa. Algunos autores la colocan bajo el concepto de temeridad profesional”. Salas Parra Nicolás, Suplemento Jurídico de 1997.

Hay que indicar que un profesional, en su ejercicio, puede incurrir simplemente en imprudencia, negligencia o inobservancia, sin cuestionarse su sabiduría, práctica o habilidad como por ejemplo en el caso de un profesional muy experto o hábil que realice un acto estando ebrio (imprudencia), o que incurra en fallas de atención u olvidos (negligencia), o que no observare normas destinadas a evitar daños a terceros (inobservancia).

La impericia integra una de las formas de la culpa, junto con la imprudencia y la

negligencia. La impericia inexcusable, además del resarcimiento de daños que siempre implica, posee trascendencia penal, por lo cual la voz aparece con mayor frecuencia en los códigos penales que en los civiles, más dados al término de negligencia.

Impericia, Actos Sancionados

La finalidad del ordenamiento jurídico es la de ser efectivo para organizar la convivencia de la sociedad de un modo pacífico, razón por la que nuestra normativa ecuatoriana arbitra los mecanismos necesarios para garantizar su cumplimiento, para ello aplica sanciones precisamente como lo determina las diferentes normas existentes en el ordenamiento jurídico, de acuerdo a la responsabilidad e ilicitud jurídica.

Si la actuación ilícita implica un obrar doloso o por lo contrario culposo, bien por su propósito de causar daño, ya por el producto de la imprudencia, negligencia, ignorancia, inadvertencia o impericia, esta debe ser sancionada. En un análisis más profundo debo indicar que las actuaciones ilícitas en la administración son comunes las de carácter civil, por lo tanto son culposos. “Por cuanto toda persona se encuentra obligada a obrar con prudencia y pleno conocimiento de las cosas. La culpa puede ser *in faciendo* o *in omitiendo*, esto es por acción u omisión”. Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Buenos Aires 1968 pág. 521.

El incumplimiento a una disposición legal o la inobservancia de la misma sea por imprudencia, ineficacia o su falta de probidad conlleva a una serie de inconvenientes, responsabilidades y sanciones para quien lo ejecuta u omite realizar tal o cual acción siendo su obligación hacerlas o no; y ellas son:

Responsabilidad Penal

De acontecer que cualquier autoridad administrativa no aceptare un petitorio, suspendiere un procedimiento administrativo o no expidiere una resolución dentro de los términos previstos, se podrá denunciar el hecho a los jueces con jurisdicción penal como un acto contrario al derecho de petición garantizado por

la constitución, de conformidad con el artículo 212 del Código Penal, sin perjuicio de ejercer las demás acciones que le confieren las leyes.

“La máxima autoridad administrativa que comprobare que un funcionario inferior ha suspendido un procedimiento administrativo o se ha negado a resolverlo en un término no mayor a quince días a partir de la fecha de su presentación, comunicará al Ministro Fiscal del respectivo Distrito para que éste promueva la correspondiente indagación y enjuiciamiento”. Bacarozo, Gustavo, año 2001.

A efectos del presente estudio, se hace necesario hacer una pequeña referencia a dos conceptos de gran importancia en el Derecho Penal: El dolo y la culpa. En la legislación penal ecuatoriana, tal como lo señala el Art. 14 del Código Penal, la infracción puede ser dolosa o culposa.

El dolo

El dolo es el designio o intención de causar daño por parte del agente; y aplicado al campo administrativo es la maquinación o artificio para dañar a otro, para engañarlo o perjudicar su interés.

El Código Penal Ecuatoriano establece que la infracción dolosa puede ser de dos tipos: **intencional o preterintencional**, entendiéndola por intencional cuando el acontecimiento dañoso o peligroso realizado por el agente, fue previsto y querido por el agente como consecuencia de su acción u omisión; y, se entiende por preterintencional cuando de la acción u omisión se deriva un acontecimiento dañoso o peligroso más grave que aquel que quiso el agente.

La culpa

Previo a abordar las cuestiones específicas que pueden plantearse en materia de culpa administrativa, se hace necesario referirnos al tema general de la culpa y su tratamiento en el derecho penal.

La imputación de un hecho a una persona, a título de culpa, en nuestro ordenamiento jurídico se da tal como lo señala el inciso 5 del Art. 14 del Código

Penal que en su parte pertinente señala que: “La infracción es culposa cuando el acontecimiento, pudiendo ser previsto pero no querido por el agente, se verifica por causa de negligencia, imprudencia, impericia o inobservancia de la Ley, reglamento u órdenes”.

Ahora bien, la culpa en su esencia, de acuerdo al autor Alberto Arteaga, consiste “En la voluntaria inobservancia de aquellas normas de conducta que imponen al hombre que vive en sociedad la obligación de obrar con prudencia y diligencia o con el cuidado debido, a fin de evitar determinados resultados de daño o de peligro para los intereses jurídicamente protegidos”.

Una vez establecido el concepto de culpa y la definición que hace nuestro Código Sustantivo Penal, observamos de ellas las formas básicas de culpa, en diversas figuras de delitos donde se hace referencia a la *imprudencia, negligencia, impericia, inobservancia de la ley, reglamentos u órdenes*.

De lo expresado así, en forma general podemos concluir que el delito culposo exige los siguientes elementos:

- **Un comportamiento voluntario:** Lo cual es exigencia fundamental para que se configure un delito culposo, la acción u omisión del sujeto sea voluntaria, esto es, que ponga de manifiesto tal comportamiento a la intervención del ser humanos como tal. Este es un elemento común a todos los delitos, dolosos o culposos, y es la mínima exigencia para que un hecho tenga importancia penal.
- **La involuntariedad del hecho:** En segundo lugar para que se configure el delito culposo se requiere que el hecho producido o el resultado sea involuntario, diferenciándose en este aspecto con el delito doloso en el que existe el primer elemento y además hay la voluntad del agente para que se produzca el resultado.
- **Relación de causalidad entre el hecho no querido y el comportamiento voluntario del sujeto:** En tercer lugar, si bien en el delito culposo el hecho no es querido, este debe ser consecuencia de la acción u omisión voluntaria del sujeto.

- **Que el hecho no querido se verifique por negligencia, imprudencia, impericia o inobservancia de la Ley, reglamentos u órdenes:** Se requiere, por último, que el hecho que se produce sea la consecuencia de un comportamiento imprudente, negligente, imperito o que materialice la trasgresión de normas expresas legales, reglamentarias o emanadas de los particulares.

Sujetos de responsabilidad

Pueden ser sujetos de indicios de responsabilidad penal los servidores de los organismos y entidades del sector público; las personas encargadas de un servicio público; y, también personas extrañas al referido servicio, que incurran en delitos contra la administración pública.

El indicio de responsabilidad penal tiene como fundamento el dolo, esto es, el deseo de inferir daño u obtener ventajas ilícitas para sí o para otro, originando de esta manera un delito.

Para que dichos actos constituyan delito, deben contener los siguientes aspectos:

Tipicidad: Esto es que la infracción esté previamente contemplada en el ordenamiento jurídico vigente.

Antijuridicidad: Cuando la acción es contraria a las normas legales que mandan, prohíben o permiten hacer algo.

Imputabilidad: Cuando es posible atribuir la acción en contra de alguien.

Dolo: Intención positiva de causar daño cuando el actor ha violado la ley consciente y voluntariamente.

Responsabilidad civil

El otro riesgo a que con lleva la no actuación de la administración o de sus funcionarios o servidores públicos es, el pago de indemnizaciones por la responsabilidad civil, directa u objetiva del que preste sus servicios, a consecuencia de uno o más hechos que realizados sin intención, ya sea por negligencia o por impericia, causen un daño como motivo de su función como servidor público.

Para unos autores, “La responsabilidad civil es la sanción a una conducta indebida”, ya en la doctrina predominante actual, la responsabilidad civil tiene una finalidad reparatoria y por tanto busca garantizar la esfera jurídica de los sujetos del derecho, con el propósito de restablecer la situación patrimonial de la víctima al daño sufrido. “En otro esquema, la responsabilidad civil del servidor público carece de carácter punitivo o aflictivo por ser indiscutiblemente reparatoria y en consecuencia no se destina a enriquecer a la víctima o a sus deudos”. Jaramillo, Bentacurt, Ecuador, pág. 163.

Podríamos entonces señalar que la responsabilidad civil del servidor público es la derivada de sus actos u omisiones registrados en el ejercicio de sus funciones, que causen daño económico o moral a la otra persona o a la misma entidad.

Sujetos de responsabilidad

La responsabilidad civil culposa, se extiende no solamente al personal que hace administración financiera, sino también a cualquier servidor de la entidad que ocasione el perjuicio económico y a las personas naturales o jurídicas de derecho privado en los términos previstos por los incisos 1,2 y 3 del artículo 53 de la Ley de la Contraloría. Respecto de terceros, vinculados con la Administración Pública, cuya responsabilidad civil culposa podría estar comprometida, cabe el establecimiento de glosas contra ellos, solidariamente con los servidores públicos causantes del perjuicio.

El sujeto activo, es el culpable del daño o perjuicio, por lo tanto le corresponde repararlo. El sujeto pasivo es el organismo o institución que sufre el desmedro de sus recursos.

Aspectos para su establecimiento

El establecimiento de la responsabilidad civil culposa, se concreta en tres aspectos de orden económico, que son:

- El daño emergente del hecho, acto u omisión sujetos a examen, esto es, el monto del perjuicio, cuando éste se manifiesta en forma obvia y clara.

- El lucro cesante, cuando éste realmente pueda existir y no constituya una mera de especulación, de acuerdo con la naturaleza de la entidad y la posibilidad de cuantificación.
- La computación de intereses será al máximo tipo de interés convencional, de conformidad con las disposiciones legales pertinentes.

El daño emergente es la pérdida efectiva experimentada por el acreedor, que origina la disminución real del patrimonio, a consecuencia del incumplimiento o cumplimiento tardío de la obligación. Se llama daño emergente porque sale o emerge del patrimonio.

El lucro cesante es el beneficio o utilidad que el acreedor habría obtenido con el cumplimiento efectivo, oportuno e íntegro de la obligación. En definitiva, la de la ganancia que el acreedor habría obtenido si la obligación se hubiera cumplido. De estos dos elementos, sin duda, el más importante es el daño emergente, por cuanto supone una pérdida real, efectiva y manifiesta en el patrimonio del acreedor.

Es por eso que en ninguna indemnización de perjuicios puede faltar, pues constituye en esencia una pérdida real, manifiesta y efectiva, fácil de probarla y establecerla.

No sucede lo mismo con el lucro cesante, que es algo hipotético y se halla en el campo de las suposiciones; de ahí la gran dificultad para establecerlo en la práctica.

Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa radica en la inobservancia, violación o incumplimiento de las disposiciones legales, atribuciones y deberes que compete a los servidores en conocimiento de sus funciones específicas, establecidas.

No procede el establecimiento de la responsabilidad administrativa si no existe norma legal que la contemple. Consecuentemente, cualquier violación de una

norma legal vigente origina esta responsabilidad.

La determinación de la responsabilidad administrativa requiere del informe de auditoría, acta o examen especial, el memorando de antecedentes, síntesis y los papeles de trabajo, soportes objetivos de los hechos sancionables. De igual manera, la vigencia en el tiempo y el espacio de las normas legales violadas es otro requisito de fondo que permite determinar responsabilidad y solicitar sanciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 39 primer inciso, 47 y 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Sujetos de responsabilidad

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores y ex-servidores públicos y las personas naturales y representantes de personas jurídicas privadas, según lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de la Contraloría que concuerda con los artículos 76, 80, 81 y 88 del mismo cuerpo legal, que se refieren las disposiciones legales pertinentes, como responsables directos.

Para su identificación e imposición de sanciones deberá considerarse las siguientes situaciones:

- Si el servidor ejerce un cargo y se halla en funciones en la entidad donde ocurrió la acto, puede ser multado y/o destituido;
- Si el servidor está en funciones en otra entidad del sector público, puede ser multado, pero no destituido del anterior ni del nuevo cargo que ocupa;
- En caso de que el servidor haya salido del sector público, procede la imposición de multa.

Sanciones administrativas

La responsabilidad administrativa se concreta en dos tipos de sanciones:

La multa: Sanción pecuniaria que se impondrá según la jerarquía del funcionario o empleado responsable, por los actos ejecutados indebidamente, o por la omisión intencional o culposa de las disposiciones legales y reglamentarias.

La destitución: Sanción que produce la cesación definitiva de funciones de un servidor público.

Las sanciones administrativas son correctivas, porque se aplican luego de agotar las instancias normales del ejercicio de control, para reprimir la inobservancia e incumplimiento de la ley; son preventivas porque intimidan a los infractores y son disuasivas porque restringen las conductas ilícitas que impiden el buen desempeño de los servidores públicos.

El artículo 212 de la Constitución de la República, da a la Contraloría General la potestad para determinar responsabilidades administrativas y las disposiciones legales pertinentes establecen las causales para sancionar a los servidores públicos responsables de las mismas, sin perjuicio de las responsabilidades civil culposa y el indicio de responsabilidad penal a que hubiere lugar.

Autoridad competente

La autoridad competente para la imposición de sanciones administrativas es la autoridad nominadora de la entidad auditada a pedido del interesado y en otros casos por el Contralor General; y en los supuestos del inciso 2 del artículo 48 de la Ley de la Contraloría que concuerda con los artículos 63 y 69 del mismo cuerpo legal, los impondrá y ejecutará el Contralor General.

Graduación de las sanciones administrativas

Las sanciones administrativas se impondrán graduándolas de acuerdo con los criterios siguientes:

- La gravedad de la violación de la norma, y la importancia del interés protegido por ella;
- El volumen e importancia de los recursos comprometidos en el hecho materia de la responsabilidad;
- La circunstancia de haber realizado el hecho por primera vez, o en forma reiterada;
- El desorden o pérdida administrativa que haya producido el hecho;
- La jerarquía del funcionario implicado; y,
- Otros elementos de juicio que, a criterio de la autoridad competente, deban tomarse en cuenta en cada caso.

Las decisiones que imponen sanciones en la responsabilidad administrativa, son definitivas y no existe recurso en la vía administrativa; pero podrán ser impugnadas en la vía jurisdiccional, ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

La Administración Pública

La administración pública es un proceso científico, técnico y jurídico, a través del cual se regula prestación de un servicio, por el cual se busca solventar las necesidades de la comunidad en forma eficaz, eficiente, y de calidad.

La administración pública está regida por la función pública misma que se representa por la administración central, regional, institucional y seccional o local. Abordar este tema implica sumirse al Estado porque es este el que se ocupa de la distribución del poder según las distintas funciones básicas, por lo que concluyo que el Estado como fenómeno político-jurídico puede producir actos legislativos, judiciales y administrativos, dentro del ámbito de sus competencias y con estricto apego a la normativa, con el propósito de cumplir sus objetivos en pro de la consolidación de sus finalidades.

Objetivo

El objetivo de la administración pública siempre será el de satisfacer las necesidades de carácter general de una sociedad a través de la prestación de servicios de acuerdo al mandato de la ley, la moral y la costumbre, siendo su fin el desarrollo económico, social y cultural de los habitantes, además procura el bienestar material de la comunidad a través de la aplicación de la justicia y el derecho.

La administración pública es una organización encaminada a la gestión de servicios o la ejecución de los mismos dentro de una esfera política determinada. Su actuación en la sociedad o el mero trámite de existir como persona jurídica la administración es la generadora de actos, en su deber de administrar a sus mandantes.

La administración pública en general está dividida en: central, regional, institucional y la seccional o local y cada una para cumplir con la mandato constitucional de cumplir con los fines públicos fundamentales de:

- a) Ejecución de obras,
- b) Prestación de servicios, y,
- c) La adquisición de bienes;

Es la generadora de los actos administrativos que a continuación detallaré.

El Acto Administrativo

El acto administrativo es un acto jurídico por el cual su representante de la administración pública hace conocer su voluntad o la decisión tomada respecto de una formulación de un pedido o requerimientos realizada por sus administrados.

Un acto administrativo es legítimo cuando es expedida por autoridad competente en el sector público y es totalmente valido cuando se haya realizado conforme al ordenamiento jurídico vigente y siempre que se encuentre ejecutoriado.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, México, pág. 267 “El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza. En su carácter el acto jurídico exige ser realizado por quien tiene aptitud legal”

González Pérez, Jesús. El Procedimiento administrativo, pág. 1912 “El reclutamiento del personal adecuado para la eficacia de los órganos administrativos ha llevado a la Doctrina a plantear la teoría del “*The right Man for the Right Places*” consiste en que cada funcionario o clase de funcionarios deben ocupar el puesto o puestos de la organización más adecuados a la función para lo cual han sido reclutados”.

Fiorini, en su monografía sobre este tema, dice que “el Derecho Administrativo distingue el acto administrativo unilateral y el acto administrativo bilateral y plurilateral. En su particular concepción el acto administrativo general crea la norma en forma genérica. Los actos administrativos generales de autorizaciones de permisos, de inscripciones en los servicios públicos, de registración habilitante,

etc., establecen una regla administrativa general abstracta. El acto de inscripción, de autorización de registro, de habilitación, etc., se aplica en forma concreta a un sujeto o a una situación jurídica individualizada. El acto administrativo que aparece tan general crea un efecto normativo de grado particular que corresponde a un individuo o situación concreta particularizada”. Bartolomé Fiorini. Teoría Jurídica del Acto Administrativo, Buenos Aires, 1976. Pág. 28.

Conceptos

Cretella, Junior, al definir el acto administrativo lo explica primeramente como una especie de actos jurídicos que contienen en su formación y expedición clara elemento de particularismo origen que los hace diferentes de estos. Los actos administrativos agrega “Son producidos normalmente por las autoridades administrativas, así por excepción pueden nacer de la iniciativa del autoridades pública o de otros poderes y excepcionalmente de personas privadas que tiene por objeto materia administrativa”.

Acto administrativo debe entenderse: “Toda manifestación de la voluntad del Estado, a través de sus representantes, en el ejercicio regular de sus funciones o por cualquier persona que detente en sus manos, fracción de poder reconocida por el Estado, y que tenga por finalidad inmediata crear, reconocer, modificar y resguardar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas, en materia administrativa.”

Derecho de Petición

El artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República reconoce "El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo; y a recibir la atención o las respuestas pertinentes, en el plazo adecuado".

Como la redacción del texto lo descubre, este derecho no se agota en la simple posibilidad de acudir a las autoridades, sino que impone a ellas el deber de pronunciarse, no sólo oportuna y expresamente, sino también de forma pertinente, y lo pertinente, en el ámbito de lo jurídico, es específicamente lo conforme a derecho. Este postulado, como es evidente, no implica que la decisión de la autoridad sea necesariamente favorable, pero le impone el deber de resolver

de modo acorde con el ordenamiento jurídico. De ahí que el derecho de petición signifique laposibilidad de solicitar, reclamar, recurrir, o en suma, instar a la autoridad a un pronunciamiento de carácterjurídico; no arbitrario ni carente de fundamento, sino conforme a derecho. Esto es congruente con los principios constitucionales de legalidad, juridicidad y responsabilidad a los que está sometida la autoridad en un Estado de Derecho como el que nos rige, a más de que tiene íntima relación con el derecho al debido proceso, particularmente, con la motivación.

Las reflexiones que anteceden permiten avanzar a una nueva proposición: el silencio administrativo, esto es, la abstención de pronunciamiento en que puede incurrir la Administración Pública cuando le ha sido formulada una petición o pretensión, implica la violación de un deber de acción; y como tal, una infracción a la ley. La circunstancia de que el ordenamiento jurídico haya previsto unos efectos para el silencio administrativo, no debe llevarnos a pensar que el mutismo es una alternativa a la decisión expresa, ni que se trata de un modo regular o admitido de concluir los procedimientos administrativos. Nos encontramos ante una patología, ante una situación incompatible con el derecho y con lo que constituye una recta y buena administración.

“El derecho de petición es un derecho fundamental de origen constitucional que posibilita el acceso de las personas a las autoridades públicas y privadas y obliga a esas a responder prontamente a lo requerido por los solicitantes. Desde el punto de vista no solo constituye un derecho, sino también una de las claras garantías con que gozan los asociados de cualquier Estado organizado jurídicamente”. Juan Carlos Benalcázar Guerrón. Ex Asesor del Tribunal Constitucional del Ecuador.

Como derecho fundamental, el derecho de petición significa que su aplicación consolida el Estado de Derecho, en la medida que respeta los aspectos básicos de la vida y de la individualidad de las personas.

Adicionalmente a su carácter de derecho fundamental, resulta evidente por las mismas razones que desde el punto de vista específico este derecho puede ser

calificado como subjetivo y concretamente como uno de los subjetivos del derecho público. Es decir que tiene directa relación con los intereses y razones de la persona frente al Estado y las razones emanadas de la inevitable relación que se estructura en toda persona por el solo hecho de habitar en un Estado, teniendo en consecuencias exigencias y deberes frente al mismo. La petición implica rompimiento del Estado inaccesible y ratificación del institucionalizado. En este sentido la corte Constitucional ha manifestado lo siguiente: “El derecho de Petición cuyo propósito es el de buscar un acercamiento entre el administrado y el Estado, otorgándole al ciudadano un instrumento idóneo con el cual acudir ante él en busca de información o con el fin de que se produzca un pronunciamiento oportuno por parte del aparato estatal, es una garantía propia del sistema de gobierno democrático y manifestación de la soberanía popular”. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-567, 27 de octubre de 1992.

Congruente con lo anterior no queda difícil sostener que el derecho de petición constituye un verdadero derecho político, que al estatuirse constitucionalmente, faculta a toda persona para concurrir ante cualquier autoridad, exponiéndoles sus criterios o iniciativas, o solicitando de ellas su actuación en general o el reconocimiento de un derecho de carácter subjetivo. Es adecuado indicar la amplia posibilidad de acción que tiene el derecho de petición en la orbitan de poderes estatales, ya que pueden ejecutarse ante todos los poderes públicos, ejecutivo, legislativo y jurisdiccional.

El profesor Vidal Perdomo, Catedrático colombiano sostiene que el derecho de petición no es más que, “Un derecho de presencia ante los órganos políticos del Estado, ante los que asumen las decisiones de carácter político y de otra índole”. Vidal Perdomo, Jaime. Principios Generales, suprema nota. Pág. 117 – 119

La necesidad de promover la resolución expresa

Definitivamente, el derecho de petición encuentra su auténtico favor en la resolución expresa, oportuna y pertinente. La tutela jurídica del administrado exige que la Administración Pública sepronuncie sobre sus pretensiones y, por otra parte, no hay que olvidar que el derecho de petición, uno de los más democráticos

por cierto, es el cimiento de las nuevas ideas de una Administración Pública concertada, participativa, y por ende, más cercana a la problemática social y humana. El silencio administrativo, por el contrario, constituye un obstáculo a este dinamismo, una negación del deber de la Administración Pública, una patología que debe urgentemente combatirse. En torno a ello, antes que centrar la discusión de soluciones en torno al efecto legal que siempre funciona a título de paliativo modesto, se debe conjugar el derecho y la técnica para procurar procedimientos y mecanismos que logren una Administración Pública eficaz y eficientemente activa. Esto es lo que reclaman, no solo el derecho de petición, sino todos los derechos de los administrados.

Modalidades de petición

Se puede observar en el derecho varias modalidades del derecho de petición: en interés general, en interés particular, petición de información, consultas y algunas otras que les establece las legislaciones especiales.

Interés general y particular

Se distingue dos clases de derecho de petición:

El de interés particular se refiere propiamente a aquellas reclamaciones individuales que buscan el reconocimiento, por parte de la administración, o del Estado, de un derecho subjetivo del ciudadano; entre nosotros este sería un caso específico del ejercicio del derecho de petición en interés particular.

El interés general se fundamenta en la necesidad de protección del bien común y el interés general; consiste en el pronunciamiento de los asociados frente a las autoridades en procura de obtener respuestas a sus necesidades comunes.

La petición de carácter popular, se configura en los casos en que se pida a las autoridades la adopción de determinadas medidas económicas, sociales o administrativas, o se les solicita actuar en uno u otro sentido, pero siempre con vistas a un pronunciamiento que afecte al conglomerado por igual. En opinión de Vidal se pretende: “que se adopte por el Estado una política que juzga la conveniencia nacional, es decir influir en los criterios con los cuales se toma las

decisiones del Estado”. Vidal Perdomo, Jaime. Principios Generales del Derecho Administrativos. Pág. 119.

Petición de Información

La información constituye en todas las modalidades, el núcleo fundamental del estado de derecho, la convivencia ciudadana y el desarrollo democrático de las sociedades. Se torna en instrumento indispensable para garantizar el principio de la transparencia de la actividad pública. Implica desde el punto de vista procesal, la más significativa garantía del control directo por parte de los asociados de la actividad, gestión y resultados de la administración pública. Su reconocimiento constitucional y legal aproxima a la consolidación de la institucionalización del poder y el alejamiento a la omnipotencia de quienes poseen los destinos administrativos o estatales.

Sala plena de lo Contencioso Administrativo. 4 de diciembre de 1992. Yesid Rojas Serrano. “El derecho de acceso a los documentos públicos tienen íntima relación con el de petición, hasta el punto de llegar a considerarse como una de sus modalidades. Sin embargo se distingue por su especificidad del derecho general de petición; tiene autonomía y fisonomía particular, hasta el punto de contar con su propia reglamentación legal y con rango constitucional”

Consultas

El ordenamiento positivo incluye como otra modalidad del derecho de petición, el de formular consultas a las autoridades públicas. Este mecanismo didáctico de colaboración de las autoridades para con los particulares se diferencia radicalmente de otras formas del derecho de petición. Mientras en los anteriores objetivos es la formación de un acto administrativo o la obtención de una información en el presente asunto la finalidad es la obtención de un concepto sobre la interpretación del ordenamiento jurídico.

Los conceptos no obligan a la administración y los particulares se encuentran en la libertad de aceptarlos o no. No son actos administrativos en la medida en que no adoptan decisiones, ni están llamadas a producir efectos jurídicos, salvo que la

administración con posterioridad los convierta en obligatorios. No siendo actos administrativos, frente a ellos resulta imposible ejercitar los recursos de vía gubernativa o las acciones contenciosas administrativas. Sería absurdo pretender que la administración modificara a través de uno de estos mecanismos, una interpretación jurídica que no produce efectos jurídicos.

Las consultas podrán formularse de manera escrita o verbal y deberán tramitarse conforme los principios de economía, celeridad, eficiencia e imparcialidad.

Resolución de la petición

En estricto sentido se trata de la adopción de una decisión; de la expedición de un acto administrativo. Sin embargo desde la óptica de la teoría del derecho de petición constituye el elemento central del mismo, su finalidad concreta y específica. La petición conforme la regla constitucional debe ser resuelta en el sentido que la administración considere, pero resulta, de contrario se estaría desconociendo su alcance, contenido y burlado el mandato y en consecuencia el derecho fundamental del administrado.

Desde este punto de vista el derecho de petición resulta eminentemente teológico. Pretende un pronunciamiento específico de las autoridades respecto de la petición realizada por el interesado. Faltando la resolución no se ha consolidado el derecho de petición.

La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Sujetos del acto administrativo

En toda relación de actuación administrativa y de ejecutoriedad de un acto administrativo intervienen en mayor o en menor grado, según las circunstancias y modalidades, dos sujetos de derecho: la administración o quien cumpla las funciones administrativas, y la persona u órgano a quien va dirigidas las estipulaciones jurídicas contenidas en la manifestación de la autoridad

administrativa.

“Entendemos que los elementos de los actos administrativos son los mismos de los actos jurídicos en general, apenas con las peculiaridades propias a la naturaleza de la actividad administrativa. Así ocurre con la forma de manifestación de la voluntad, de la declaración de los motivos, la determinación de las causas, la definición de competencias, y las exigencias formales para la validez del acto”. Cavalcanti, Themistocles Brandao, *supra* nota N°2 pág. 62.

El acto administrativo como hemos visto una manifestación de decisión, es decir que interviene en su origen la voluntad de la administración, imponiéndose incluso sobre el querer del sujeto pasivo o mandante administrado. Desde este punto de vista, encontraremos que al primero de los sujetos que intervienen en el contexto del acto administrativo, lo podríamos llamar sujeto activo, y al segundo sujeto pasivo.

Sujeto Activo

El sujeto activo es el creador del acto administrativo. Corresponde esta calificación al órgano del Estado, o al sujeto revestido de funciones administrativas y que manifiéstalos contenidos de acuerdo a la norma jurídica el cual está bajo su competencia. Lo llamamos activo ya en el ejercicio de sus facultades manifiesta o posiblemente ejecuta el denominado acto administrativo.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, México, pág. 267 “El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza. En su carácter el acto jurídico exige ser realizado por quien tiene aptitud legal”.

Las personas jurídicas capacitadas para ser sujetos activos en la función administrativa, pueden o no ser de derecho público, como por ejemplo, la Cámara de Comercio, una entidad Financiera de derecho privado, etc..

Sujeto Pasivo

El sujeto pasivo es aquel sobre el cual recae los efectos del acto administrativo y

quien en consecuencia ve alteradas las relaciones jurídicas que lo vinculaban con la administración. Puede recaer este calificativo en una persona nacional o extranjera, natural o jurídica, de derecho público o privado, incluso en la misma administración, tratándose de las relaciones interadministrativas.

Noción del acto Administrativo en el Ecuador

Los órganos públicos en el ejercicio de sus atribuciones o potestades constitucionales o legales, en la esfera de su jurisdicción y competencia ejecutan actos jurídicos de Derecho Público, o sea, actos administrativos. “En consecuencia, el concepto de acto administrativo es uno de los más importantes del Derecho Público porque a través de estos actos se manifiesta la voluntad de la función administrativa del Estado”. Dr. Blanca Gómez de la Torre. Quito. Nociones del Derecho Administrativo.

Laured manifiesta que “el acto administrativo carece noción fundamental”. Esta relevancia del acto administrativo en el Derecho Público se ha ido afirmando con la disminución de la importancia, destacada que se atribuía a la noción del acto de gobierno, en contraposición al acto administrativo. No obstante, hay que reconocer que en la actualidad algunos administrativistas consideran que se debería prestar más atención a la sustancia de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos y menos al formalismo del acto administrativo, incluso o especialmente en el procedimiento y el proceso administrativo.

“Acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata, afirma Gordillo.”

La doctrina del Acto Administrativo en Ecuador

Los libros ecuatorianos sobre Derecho Administrativo más recientes, que se han podido consultar, se remiten a la definición de Gordillo citada. En cambio, Morales se inscribe en la corriente que incluye dentro de los actos administrativos a los que él denomina actos generales, colectivos, objetivos, verbigracia el reglamento, es decir los actos normativos o reglamentarios.

Por supuesto que autores ecuatorianos de fechas anteriores reflejan posiciones europeas, que predominaban en su época. Así, Espinoza conceptuaba el acto administrativo desde una amplísima perspectiva como “la actividad del Estado y de las demás entidades de carácter público, para el cumplimiento de sus fines y con el objeto de satisfacer necesidades colectivas”.

Jaramillo Alvarado no estuvo lejos de los autores ecuatorianos contemporáneos cuando afirmó que el acto administrativo es “toda clase de declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la Administración tiende a crear; modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”

El profesor Córdova, remitiéndose expresamente a Royo Villanova, define el acto administrativo como “un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta, positiva o negativamente, a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública”.

Borja y Borja, siguiendo el enfoque tradicional de Merkl, acierta tanto los contratos como los reglamentos entre los actos administrativos.

El acto Administrativo en la Jurisprudencia Ecuatoriana

Para efectos procesales como distintos de los efectos procedimentales; la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Ex Corte Suprema de Justicia considera aplicable todavía la norma dirimente N° 8 del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mencionaba que aceptaba la impugnación de un acto administrativo de carácter general, sea interponiendo *el recurso objetivo o de anulación* (o por exceso de poder), sea *el recurso de plena jurisdicción o subjetivo*, cuando se demanda el amparo de un derecho subjetivo del recurrente; llamando en efecto acto administrativo general a lo que se conoce en doctrina como acto normativo, o lo que la misma Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa denomina norma jurídica objetiva, o de carácter administrativo, es decir de una norma reglamentaria.

Así como la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo establece dos vías para los recursos administrativos, según estos sean contra la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo (reglamentaria) o contra actos administrativos, igualmente la Constitución hace una diferenciación entre las demandas de inconstitucionalidad de normas (*leyes orgánicas y ordinarias, decretos leyes, decretos, ordenanzas; estatutos, reglamentos y resoluciones*), como distintas de las demandas de inconstitucionalidad de actos administrativos de toda autoridad pública.

“Si bien la expresión de actos administrativos de toda autoridad pública es suficientemente claro, en cambio es confusa y anti-técnica la enumeración de actos normativos citada. En efecto, se incluye a las resoluciones entre los actos normativos, en tanto que la misma Constitución atribuye a los ministros la competencia para *expedir las normas, acuerdos y resoluciones que requiera la gestión ministerial pero se conoce que los ministerios pueden denominar resolución a un acto normativo, tal como un reglamento o un instructivo, pero estas dependencias públicas también dan el apelativo de resoluciones a actos administrativos, es decir que afectan a situaciones jurídicas individuales, como por ejemplo resultan ser las aprobaciones de estudios de impacto ambiental, que el Ministerio del Ambiente las otorga a través de resoluciones ministeriales*”. Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 3. El Acto Administrativo. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2000. Pág. I - 4.

El uso del término resolución tanto para actos normativos como para actos administrativos origina frecuentemente confusiones al momento de presentar una reclamación constitucional.

El Tribunal Constitucional recientemente resolvió:

“Demanda que se sustenta en el Art. 276 numeral 1 de la Constitución, y solicita se declare la inconstitucionalidad de las Resoluciones adoptadas por el Consejo Superior de la Policía Nacional, las mismas que son de aquellas que lesionan derechos particulares o situaciones jurídicas individuales (en el caso del Capitán

de Policía NN), que provienen de un acto administrativo objetivo o general, las que deben ser conocidas y resueltas de conformidad con el numeral 2 del artículo 276 de la Carta Política, puesto que no se trata de un instrumento jurídico que genere efectos *erga omnes*, los que si son de competencia del Tribunal Constitucional en Pleno, que conoce y resuelve las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones etc. En el presente caso, el demandante valiéndose indebidamente de una demanda de acción de inconstitucionalidad pretende proteger sus derechos subjetivos; consecuentemente ha equivocado la vía y el fundamento de esta demanda”.

El voto salvado en esta Resolución del Tribunal Constitucional se refirió a otro punto y, sobre la materia que se discute, afirmó en concordancia con el resto de los vocales de1 Pleno de1 Tribunal:

Al haber el accionante demandado la inconstitucionalidad del acto impugnado en virtud del numeral 1 del Art. 276 de la Constitución y no del numeral 2 del mismo artículo constitucional el demandante equivoco la vía y el fundamento de su demanda, como en la especie fue considerado por el Pleno del Tribunal, criterio con el cual, insisto, concuerdo plenamente.

Conclusión

“Tanto la legislación vigente coma la jurisprudencia, así como la mayor parte de los autores ecuatorianos que han tratado sobre el acto administrativo lo consideran coma la declaración de un órgano competente que crea, modifica o extingue una situación jurídica individual. No óbstate, en algunas ocasiones, se ha extendido la interpretación de acto administrativo para que abarque también a los actos normativos o reglamentarios”. Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 3. El Acto Administrativo. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2000 pág. I- 4.

El silencio Administrativo, Institución de Derecho

Doctrina del Silencio Administrativo

Debe tenerse presente una primerísima reflexión acerca del aspecto de valor jurídico que encierra el silencio: la abstención del pronunciamiento en que puede

incurrir la Administración Pública cuando le ha sido formulada una petición o pretensión (silencio administrativo), implica la violación de un deber de acción, y como tal, una infracción a la Ley. La circunstancia de que el ordenamiento jurídico haya previsto y regulado unas consecuencias para el silencio administrativo, no debe llevarnos a pensar que el mutismo es una alternativa a la decisión expresa, ni que se trata de un modo regular o admitido de concluir los procedimientos administrativos. Todo lo contrario, de conformidad con el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República, la autoridad administrativa tiene el deber de resolver expresamente y conforme a derecho todo aquello que se le plantea, lo cual no se exime, ni por la calidad jurídica que lo que se solicita o pretende, ni por la oscuridad o falta de ley.

La previsión legal de los efectos jurídicos del silencio administrativo, se configura como un medio para impedir que las instancias administrativas vulneren los derechos subjetivos de los administrados.

Historia y aplicaciones del silencio administrativo

En el mundo del derecho, el silencio ha tenido y tiene varias interpretaciones.

- a) En el derecho común, el silencio frente a una demanda que ha sido citada, se considera negativa pura y simple.
- b) En el derecho administrativo tradicional, el silencio se consideraba como denegación tácita de la solicitud y abría la posibilidad de emprender una acción para cambiar su signo.
- c) Modernamente, en cambio, el silencio de la administración es equivalente a una respuesta positiva, a una aceptación tácita, que nace por mandato de la ley, es decir, ipso jure, y no requiere ningún otro pronunciamiento de la administración para ser reconocido.

Este nuevo concepto fue recogido por el artículo 28 de la Ley de Modernización, publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993.

El citado artículo decía originalmente: Derecho de petición. 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 aprobado o que la reclamación ha sido resuelta a favor del reclamante.

En el evento de que cualquier autoridad administrativa no aceptare un petitorio, suspendiere un procedimiento administrativo o no expidiere una resolución dentro de los términos previstos, *se podrá denunciar el hecho a los jueces con jurisdicción penal* como un acto contrario al derecho de petición garantizado por la Constitución, de conformidad con el artículo 213 del Código Penal, sin perjuicio de ejercer las demás acciones que le confieren las leyes. La máxima autoridad administrativa que comprobare que un funcionario inferior ha suspendido un procedimiento administrativo o se ha negado a resolverlo en un término no mayor a quince días a partir de la fecha de su presentación, comunicará al Ministro Fiscal del respectivo Distrito para que éste excite el correspondiente enjuiciamiento.

De esta manera el derecho que se establece por el ministerio de la ley como consecuencia del silencio administrativo en el término señalado, es un derecho autónomo, que conforme lo dicho por la doctrina, nada tiene que ver con los hechos o circunstancias administrativas anteriores a su origen y al que ni siquiera le afecta la contestación negativa del organismo al que se dirigió el pedido, cuando tal declaración es emitida después del término que la ley establece para dar oportuna contestación a un petitorio; por lo cual, 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.

El art. 12 de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana,

(Trole II), que reformó el art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. de 18 de agosto de 2000, dando un paso adelante, estableció con absoluta claridad el procedimiento para certificar la existencia de la aceptación tácita:

"Art. 12.- Al final del primer inciso del artículo 28 agréguese el siguiente: "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".

Concepto de Silencio Administrativo

"El Silencio Administrativo constituye una ficción que la ley establece en beneficio del particular (administrado), complemento indispensable de la obligación de resolver". Tobar Donoso Julio, 1999.

Lo trascendental de esta institución es el hecho de que a falta de respuesta de la Administración se le atribuye un significado concreto y así, se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo), según los casos, la solicitud del ciudadano cuando la Administración incumple su deber de resolver. En otras palabras es una herramienta para facilitar trámites y vencer la inoperancia, es un arma para hacer efectivo el derecho constitucional de petición y contra la negligencia, desidia, y corrupción de algunos servidores públicos.

Operación del Silencio Administrativo

El primero de ellos, denominados silencio administrativo negativo surge paralelamente a la carga de agotar la vía administrativa, como requisito previo para acudir a la vía jurisdiccional, y se configura como un medio de defensa de los derechos del administrado frente a la autoridad que, con el simple expediente de callar, podría evitar el juzgamiento de sus actos. De esta manera, transcurrido cierto tiempo dentro del cual la Administración no se haya pronunciado, se

entiende que ha negado lo requerido y el administrado tendría abiertas las puertas para demandar ante la denominada "jurisdicción contenciosa administrativa.

Cabe destacar que la ocurrencia del silencio no otorga ni resta ningún derecho del administrado y por ello, como dicen Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, se trata de una ficción legal de efectos exclusivamente procesales. Este régimen jurídico imperó en nuestro país, hasta la promulgación de la Ley de Modernización del Estado y la Ley 05 (R.O. 396 de 10 de marzo de 1994), salvo ciertas excepciones como la del artículo 486 inciso tercero de la Ley de Régimen Municipal.

A partir de la vigencia de las mencionadas leyes se generalizó, tanto en materia administrativa general como en materia tributaria, los efectos estimatorios del silencio administrativo para cualquier petición, reclamación o recurso y, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, surge una ficción de acto administrativo en el cual la voluntad de la Administración es suplida por la de la ley, mientras que el administrado adquiere un derecho subjetivo que, en principio, no podría ser desconocido por aquella (Silencio Administrativo Positivo). Tal acto administrativo facto, por consiguiente, liga de tal modo a la Administración que está únicamente podría eliminarlo del mundo jurídico o a través de la declaración de lesividad y la formulación de la acción correspondiente ante los tribunales competentes.

La particular problemática de la susodicha generalización del silencio positivo, ha sido objeto de justificadas críticas, no sólo por la amplitud de su aplicación, sino también por la falta absoluta de una regulación que haga efectivo lo ganado por el silencio administrativo. En torno a lo primero, cabe destacar que no siempre puede hacerse valer los derechos adquiridos por la figura en cuestión, sino sólo cuando la petición o pretensión sean posibles, conformes a derecho, y no excedan de lo que expresamente se pudiere haber obtenido. En efecto, aun cuando el legislador no lo haya dicho, resulta ilógico que una creación de la ley, el silencio administrativo, se utilice para conculcar al ordenamiento jurídico, y se obligue a la autoridad a violar el deber fundamental de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

Solicitud o pretensión lícita y posible

En el supuesto de que la solicitud o la pretensión sean lícitas y posibles, habrán casos en que se pueda llevar a la práctica lo adquirido por el silencio positivo, como puede ser una autorización o un permiso, pero existirán también situaciones en que se requiera de la voluntad de la administración para tales fines, como por ejemplo la reincorporación de un funcionario público destituido: y entonces, ¿cómo puede obligarse a la Administración a acatar algo que no ha consentido? Téngase presente también que el proceso contencioso administrativo es considerado como impugnatorio de actos previos, y absurdo sería que quien ganó algo por el silencio positivo impugne algo que le favorece. La solución puede ser el plantear una nueva reclamación para que se otorgue lo que se adquirió por el silencio, y si éste ocurre nuevamente, proponer una demanda ante los tribunales competentes por violación de derechos adquiridos.

Análisis y Explicación del Concepto

Es de interés resaltar que se trata de una ficción y no de una presunción, aun cuando ambos conceptos se utilicen como sinónimos. “El silencio administrativo es una ficción porque parte de un hecho cierto”.

El Silencio Administrativo es: “El incumplimiento de la Administración de un deber de resolver ante una solicitud o reclamación de un ciudadano. Lo que ocurre es que se finge que la resolución ha sido dictada (en sentido estimatorio o desestimatorio de la pretensión, según el caso), que la Administración ha cumplido su obligación de resolver y que el procedimiento ha concluido”. Tobar Donoso Julio, 1999.

Es de apuntar y tener en cuenta que esta institución o figura administrativa resulta de un incumplimiento por parte de la administración, la cual tiene el deber de resolver; y, por el hecho de no hacerlo, aparece esta garantía.

Para que esta figura jurídica sea procedente ante el reclamo o solicitud en la administración debe contener por lo menos lo siguiente, siendo un requisito esencial.

En primer lugar, es necesario que exista una base de derecho para el pedido. No procede, por ejemplo, que yo acuda ante el Tribunal Supremo Electoral para pedir que se me nombre Presidente de la República. Si el Tribunal no contesta en el término de quince días, ¿debería entenderse que se me debe ungir Presidente? Es obvio que no, porque la elección del Presidente reclama un proceso debidamente establecido por la Constitución y la ley.

En segundo lugar, es necesario que el pedido se dirija a instituciones u organismos competentes. Por ejemplo, no se puede pedir al Ministerio de Gobierno que autorice una concesión minera.

En tercer lugar, que la vía escogida sea la prevista en la ley. No procedería que, a través de reclamo administrativo, se pidiera al Presidente de la República el pago de una indemnización que debería tramitarse y declararse por acción judicial y vía ordinaria.

Uno de los puntos controvertidos de la Ley de Modernización es la presunción que se introduce en el Art. 28 del silencio administrativo como aprobatorio del pedido o respuesta favorable a la reclamación. No obstante, muchos de los juristas ecuatorianos que fueron más críticos de esta figura, han auxiliado a ella.

Según Diez, "El silencio administrativo se produce cuando el ordenamiento jurídico, ante la falta, dentro de un término que establece, de un pronunciamiento que la administración tiene el deber de efectuar, presume la existencia de un acto. Como es un acto presunto no cabe ninguna clase de interpretación con respecto al valor que quepa atribuir a la decisión administrativa. El significado del acto resultará de la legislación positiva". Así, la ley puede determinar que el silencio se interprete como una respuesta tácita, sea como negativa, sea como positiva. Si la ley dispone que se deba interpretar el silencio del órgano como negativo, la inercia de la administración ante la petición del interesado se interpretará como una respuesta negativa que lo habilitará para recurrir a la vía judicial. Esto se considera una adecuada garantía para el peticionario. De otra manera no podría el administrado reclamar ante la inacción del órgano competente.

El Código Tributario, por ejemplo, establece la aceptación tácita en su Art. 104: La falta de Resolución por la Autoridad Tributaria, en el plazo fijado en el Art. 132, podrá considerarse como negativa tácita de la petición, reclamación o recurso respectivo, y facultará al interesado para el ejercicio de la acción que corresponda. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa manifiesta que se entenderá haber negativa si transcurrieren treinta días sin que la autoridad administrativa, que pudo dejar sin efecto el acto lesivo, haya dado resolución alguna, salvo que la ley señale un plazo especial.

Por otra parte, existen ejemplos de aprobación tácita ante el silencio administrativo, son los determinados en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) y la Ley de Contratación Pública. El Art. 304 inciso 2 de la LOAFYC señala: “El informe a que se refiere este artículo será expedido en el término de quince días contados desde la fecha de recepción de la solicitud y de todos los documentos respectivos. La falta del informe no impedirá la celebración del contrato, una vez vencido el término señalado en este inciso”. La Ley de Contratación Pública, Art. 18: “Los funcionarios indicados (Procurador y Contralor del Estado) emitirán sus informes dentro del término de quince días de recibidos los documentos precontractuales. Si el funcionario que debe informar dejare transcurrir dicho término sin hacerlo, se considerará como que hubiere emitido dictamen favorable”. (Codificación del 13 de febrero del 2001).

Estos antecedentes nos dan a conocer que no solo la Ley de Modernización del Estado atribuye la facultad de la operación de silencio administrativo sino existen otros cuerpos legales que tiene similar disposición para el cumplimiento de los requerimientos de los administrados.

Acción del Silencio Administrativo

Debe tenerse presente una primerísima reflexión acerca del aspecto de valor jurídico que encierra el silencio: la abstención del pronunciamiento en que puede incurrir la Administración Pública cuando le ha sido formulada una petición o pretensión (silencio administrativo), implica la violación de un deber de acción, y como tal, una infracción a la Ley. La circunstancia de que el ordenamiento

jurídico haya previsto y regulado unas consecuencias para el silencio administrativo, no debe llevarnos a pensar que el mutismo es una alternativa a la decisión expresa, ni que se trata de un modo regular o admitido de concluir los procedimientos administrativos. Todo lo contrario, de conformidad con el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República, la autoridad administrativa tiene el deber de resolver expresamente y conforme a derecho todo aquello que se le plantea, lo cual no se exime, ni por la calidad jurídica que lo que se solicita o pretende, ni por la oscuridad o falta de ley.

Efectos en la Administración Pública

En nuestro país parecería que el fenómeno del silencio administrativo se ha circunscrito a un puro problema de efecto legal. La discusión se centra entre quienes sostienen que la abstención debe calificarse de negativa, y los que propugnan y defienden el sistema imperante. Cada postura, a no dudarlo, tendrá respetables argumentos, pero cabe insistir en que el fenómeno del silencio administrativo es una patología compleja que, de estudiarse desde el único ángulo del efecto legal que debe dársele, como si en ello consistiese la mágica panacea de su solución, significaría algo similar a la pretensión de curar el cáncer con aspirinas.

Lo que reclama el derecho de petición es la respuesta expresa y jurídicamente pertinente. Entérminos de algún autor, esto es lo fisiológico, mientras que el silencio administrativo es, precisamente, lo patológico, que no sólo consiste en la vulneración de un derecho fundamental como se cree, sino que también implica prescindir del procedimiento administrativo, y por tanto, " de las necesarias garantías que tanto para los ciudadanos como para el interés público tiene este cauce de participación de intereses". Revista Judicial DLH. <http://www.derechoecuador.com>, 20 enero 2010.

Por otra parte, el fenómeno del silencio administrativo no puede verse desde la sola perspectiva de un sentido legal, sino también como un problema que atenta contra los principios fundamentales de la buena y recta administración, esto es, contra los postulados básicos de eficacia y la eficiencia que la deben guiar como

norte natural. El tema por consiguiente, conjuga lo jurídico y lo técnico, no separados en compartimientos estancos, sino conjugados entorno a los intereses generales y el respeto a los derechos de los administrados.

“Todo acto administrativo producido por silencio administrativo se puede reclamar tanto ante la administración pública como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada, los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa o en su defecto se haya intentado su notificación”. Benalcázar Guerrón, Juan Carlos.

Para que su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, existe el certificado acreditativo del silencio producido, que puede solicitarse al órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste debe emitirse en el plazo máximo de 15 días.

Los plazos para interponer los recursos procedentes, se han de computar desde el vencimiento de plazo máximo para resolver y notificar, aplicando las reglas generales (sin perjuicio de la rehabilitación de plazos desde la notificación de la resolución expresa). No es preciso, en ningún caso, denunciar la mora de la administración pública.

Robalino dice: “El silencio administrativo produce la caducidad de la competencia por el transcurso del tiempo, y en consecuencia, la imposibilidad de la administración de reverter o revisar su propio acto, en este caso el acto producido por el silencio administrativo, como lo ha reconocido la Corte Suprema en sentencia 09-94 publicada en el RO 441 el 16-V-94”. Afirma igualmente que no es posible extender el plazo del silencio administrativo positivo, salvo aquellas excepciones establecidas expresamente en las normas, como es el plazo probatorio establecido en el art. 77 de la Ley Orgánica de Aduanas.

Al observar lo que manifiesta la redacción del Art. 28, se puede detallar lo limitado del plazo, especialmente en las oficinas públicas donde existe una sobrecarga de trámites. La respuesta lógicamente será que esas oficinas deberán

reestructurar sus procedimientos y procurar un despacho más eficiente, su pena de incurrir en las sanciones legales. De hecho, el término de quince días que se concede a la Procuraduría y Contraloría General del Estado para la emisión de dictámenes para la contratación pública no se define como insuficiente, a pesar de la frecuente complejidad de los contratos y la documentación respectiva.

Otro comentario que se ha vertido sobre el tema es, que los órganos encargados, incapaces de cumplir el limitado término señalado, podrían optar por el expediente más fácil de resolver negativamente la solicitud. En este caso, es procedente examinar el acto correspondiente que, conforme a lo determinado en esta Ley de Modernización y por la Ley Fundamental, deberá ser motivado. Si su pronunciamiento no se somete a las normas jurídicas, lógicas y éticas en el contenido del acto administrativo, se estaría configurando el delito del prevaricato tipificado en el Art. 277, numerales 5 y 1 del Código Penal, que califica de prevaricadores y reprime con prisión de uno a cinco años a los empleados (públicos) que en perjuicio de un particular, fallaren contra ley expresa. Sin perjuicio de la aplicación del Art. 153 del Código Penal, al que se refiere el Art. 28 de la Ley de Modernización, de ser procedente, es decir, de constituir la resolución negativa un acto contrario al derecho de petición.

Actos Presuntos

La técnica del silencio administrativo permite diferenciar entre actos presuntos, expresos y tácitos. El acto presunto es aquél que se imputa a la administración pública que debió resolver en plazo y no lo hizo. Realmente no existe declaración de voluntad administrativa, sino que se efectúa una imputación de la misma para garantizar la debida protección al interesado.

“En caso de silencio positivo (estimatorio), surge un acto administrativo cierto y existente, que no puede ser desconocido por la administración pública, de forma que, no puede resolver, posteriormente a la producción del efecto del silencio, en sentido contrario (desestimatorio). Para dejar sin efecto el acto es preciso acudir a los mecanismos ordinarios de revisión de oficio”.

“En caso de silencio negativo, el acto no alcanza existencia real, sino que es producto de una ficción cuyo fin es permitir acceder al interesado, que ha visto desestimado presuntamente su solicitud, a los recursos administrativos y/o judiciales pertinentes, satisfaciendo el presupuesto procedimental o procesal de la previa existencia de acto. Por ello, la administración que no ha resuelto puede, posteriormente, resolver en sentido contrario al efecto del silencio, sin necesidad de emplear procedimientos específicos de revisión o, en este caso, de revocación”.

Dr. Baquero, Carlos.

No es posible la revocación del acto presunto estimatorio mediante un acto expreso extemporáneo contrario, salvo previa revisión de oficio.

El Silencio Administrativo Arma contra la Negligencia

La Dra. Gómez de la Torre, Blanca, menciona: “El silencio administrativo es una técnica ideada para dar solución a la situación de desprotección o indefensión en que puede hallarse un administrado cuando el órgano administrativo no resuelve expresamente la petición o pretensión por él deducida. En efecto, la carga que pesa sobre la Administración Pública de dictar resolución o de emitir el pertinente acto administrativo, resultaría ineficaz si no se mediaran los medios idóneos para exigir su cumplimiento”.

El concepto original responde a la necesidad de dar continuidad al procedimiento administrativo, cuando la administración no cumple con su deber de responder la petición del administrado. Bajo este concepto de tutela jurídica de la administración se establece el silencio administrativo negativo, esto es que, si en cierto tiempo el administrado no ha recibido respuesta, tal respuesta es negativa a su pedido, por lo que le quedaba expedita la vía de la impugnación, que de no darse el silencio negativo, generaría la indefensión del administrado ante la indolencia de la administración.

El silencio negativo, así planteado no era un verdadero acto administrativo de sentidos desestimatorio, sino, precisamente, lo contrario, es decir la ausencia de toda actividad volitiva de la Administración, ante lo cual no era admisible proceso

interpretativo alguno destinado a averiguar el sentido de una voluntad inexistente.

En virtud, de ser el administrado, la parte débil en la relación jurídica, se ha desarrollado el concepto del silencio administrativo positivo, este, además de garantizar al administrado el ejercicio de su derecho de impugnación, le da una solución efectiva a la petición realizada a la administración, garantizando de esta manera el cumplimiento de derecho de petición del administrado.

El silencio administrativo positivo, es por ende un verdadero acto administrativo, ya que no permite a la administración resolver de forma expresa en sentido contrario al otorgamiento presunto de la autorización o aprobación de las que fueron solicitadas.

La Obligación de resolver de la Administración Pública

La Administración está obligada a dictar una resolución expresa en todos los procedimientos administrativos, independientemente de que éstos se inicien a instancias de los interesados o de la propia Administración.

El plazo máximo en el que la Administración debe comunicar la resolución, viene determinado en cada caso concreto y en especial de los actos administrativos más comunes, es de 15 días.

La Administración tiene la obligación de informar sobre el tiempo máximo en el que forzosamente debe resolver y de los efectos que puede producir la falta de resolución, esto es, el silencio administrativo.

El plazo que tiene la Administración para resolver puede suspenderse en los siguientes casos:

- Cuando requiere al interesado para que subsane deficiencias en su solicitud o aporte documentos a la misma
- Cuando es necesario unir al expediente administrativo informes o deban practicarse pruebas o análisis.
- Cuando se inicien negociaciones para elaborar un pacto o convenio que

ponga fin al procedimiento.

- También puede acordarse una ampliación del plazo para resolver, en cuyo caso tendrá carácter extraordinario y su duración no podrá sobrepasar el tiempo establecido para la tramitación de todo el expediente.

El silencio Administrativo y su Relación con los Ciudadanos

En cualquier caso, la institución del silencio administrativo se concibe legalmente no como un privilegio de la Administración, sino como un instrumento a favor del ciudadano. Esta es la esencia del silencio, que es muy evidente en los supuestos de interpretación positiva o estimatoria, pero que es innegable, también, en los casos de efecto negativo o desestimatorio, pues evita la indefensión del particular, que ya no tiene que esperar que se dé la resolución administrativa, sino que puede poner en marcha sus medios de defensa, materializando su derecho a la tutela judicial efectiva.

Debemos anotar y tomar en cuenta, cuando se dice que no es la administración la que se privilegia, sino el ciudadano, la persona o el administrado; tanto cuando se presenta el silencio administrativo positivo como cuando se da el silencio administrativo negativo.

Silencio administrativo contractual

Para que surta efecto el silencio administrativo positivo, se requiere que la petición se haya dirigido a la autoridad o al administrador que sea competente para resolver la materia de tal petición, y que en el supuesto de haber sido resuelta favorablemente, tal petición no se encuentre afectada por nulidad de pleno derecho.

Es necesario hacer esta aclaración porque bien puede ocurrir que la afectación de lo aceptado por el silencio administrativo alcance únicamente a la ilegalidad en cuyo caso evidentemente el silencio si tendría efecto.

Este fue creado como un mecanismo que permite continuar el proceso contencioso administrativo pese al silencio de la administración ante la solicitud de reforma o

revocatoria de una decisión previa adoptada por esta; y todos los tratadistas del derecho administrativo han considerado y han estudiado lo referente al silencio administrativo dentro de los efectos del acto administrativo.

Es evidente que tal institución del silencio positivo o negativo es ajena a la materia contractual que, dentro de los límites señalados por la ley, tratándose de contratación pública, se rige por lo acordado por las partes en el respectivo contrato, que constituye la norma jurídica de estricta observancia para su ejecución y aplicación, por lo cual, resulta extraño el pretender que mediante una falta de oportuna contestación se ha modificado la normatividad contractual establecida.

Claro está que en la ejecución de los contratos bien puede ocurrir que aparezcan materias o asuntos que no han sido objeto del convenio suscrito entre las partes, caso este en el cual si tendría aplicación la institución del silencio administrativo, pero insistimos si de lo que se trata es de modificar o reformar condiciones constantes en el contrato, no se puede pretender que las mismas hayan sido reformadas como consecuencia del silencio administrativo positivo.

El Art. 1561 del Código Civil quizás es el que más trascendencia tiene en el presente caso, cuando sostiene que:

“Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”, esta reafirmación del valor de las normas contractuales tiene plena concordancia con lo expresado respecto a la improcedencia del silencio administrativo como fuente de reforma de las disposiciones contractuales”.

Derechos de los ciudadanos en relación con la administración

Los ciudadanos ante la Administración tenemos, entre otros, los siguientes derechos:

- Podemos conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de nuestro procedimiento, y obtener copias de los documentos que contenga el expediente administrativo.

- Podemos solicitar que los funcionarios responsables de la tramitación de su procedimiento que se identifiquen y exigir ser tratados con respeto.
- Podemos obtener una copia sellada de todos los documentos que presenten e incluso solicitar la devolución de los mismos.
- En la tramitación de los procedimientos, podemos utilizar las lenguas que sean oficiales en el territorio de nuestra Comunidad.
- Podemos formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite.
- Estos documentos y alegaciones deben ser tenidos en cuenta por el órgano administrativo al redactar la resolución.
- Podemos obtener información y orientación sobre los requisitos de las solicitudes que deseemos formular así como acceder a los registros y archivos de las Administraciones Públicas.
- Podemos exigir responsabilidades a las Administración Pública y a sus funcionarios.

Normatividad existente a cerca del Silencio Administrativo

En el mundo del derecho, el silencio ha tenido varias aplicaciones. Así, en el derecho común, el silencio a una demanda planteada, se considera negativa; en el derecho administrativo tradicional, el silencio se consideraba como una tácita denegación de la solicitud; con la modernidad, el silencio de la administración es equivalente a una respuesta positiva, a una aceptación tácita, que nace por mandato de la ley, es decir, ipso jure, y no requiere ningún otro pronunciamiento de la administración para ser reconocido. Su objetivo es servir de garantía al administrado, de manera que ante la inacción del Estado, este tenga la posibilidad de accionar los medios impugnativos que correspondan o entender por otorgado el derecho solicitado, según se trate de silencio administrativo negativo o positivo, respectivamente.

Ley de Modernización del Estado

El párrafo primero y segundo del Art. 28 de la Ley de Modernización alude a la suspensión del trámite y a la falta de resolución:

- "En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión"; y,
- "Si suspendiere un procedimiento administrativo o no expidiere una resolución dentro de los términos previstos". En el segundo párrafo de este artículo también se tipifica la no aceptación de un petitorio”.

La no aceptación de un petitorio podría darse por no ser el funcionario que lo recibe el competente para su tramitación. En estos casos, el sentido común determina que se reciba obligatoriamente la petición y se remita en forma inmediata al funcionario competente, si se trata de la misma institución, o que se instruya al peticionario sobre dónde debe presentar la solicitud si se trata de una institución diferente. Por tanto, aunque el funcionario sea incompetente para resolver el asunto sometido a su consideración, estará sujeto a las sanciones correspondientes en caso de no reexpedir el petitorio al órgano competente, lo que para mayor abundamiento se debería incluir en el Reglamento de la Ley de Modernización.

Gordillo dice “Para los efectos prácticos resulta lo mismo la "suspensión" de un trámite que su no resolución. Basta que transcurran los quince días señalados en este artículo, salvo que la norma legal haya establecido un término o plazo diferente. En todo caso, la suspensión se debe atribuir siempre a la Administración, puesto que es muy difícil que la paralización de un procedimiento pueda ser debida a actos del particular ya que, usualmente, su continuación no depende de la voluntad de éste, como consecuencia del principio del procedimiento administrativo denominado de la impulsión de oficio. En conclusión, afirma Gordillo, el particular puede en cierto modo activar el procedimiento, pidiendo que la administración lo impulse; pero no puede por lo general impulsarlo él mismo, ni tampoco puede paralizarlo por su inacción”.

Como claro ejemplo tenemos la normativa italiana de procedimiento administrativo que ordena la determinación de los casos en que la solicitud de otorgamiento de una autorización, licencia, habilitación, permiso u otro acto consensual relacionado con el desarrollo de una actividad privada, se considera

aprobada siempre que no se comunique al interesado el acto administrativo denegatorio dentro del término fijado según categorías de actos, en relación con la complejidad del procedimiento respectivo.

También se podría considerar una suspensión injustificada del órgano receptor de la solicitud, que previo a su pronunciamiento haga pedido de documentación o información adicional no contemplada expresamente en la ley, conforme las reglas del Cap. III de la Ley de Modernización. En cambio, si la documentación determinada expresamente en la ley no se entrega con la solicitud, el Reglamento de la Ley de Modernización debe adecuadamente señalar como inicio del trámite el día en que los documentos fijados por la ley sean presentados. En tal caso, también corresponde al órgano competente señalar expresamente la documentación pendiente, sin que sea aceptable que se hagan sucesivos pedidos de documentos adicionales, lo que se deberá hacer de una sola vez, dentro un término perentorio, lo que también se debe fijar en el Reglamento de la Ley de Modernización.

En todo caso, estos señalamientos constan en el Decreto 1695 de la "desburocratización", que resulta aplicable: "El o los funcionarios que por Ley o Reglamento tengan que tramitar la emisión del informe, dictamen o autorización, deberá precisar, en el término de cuarenta y ocho horas de recibida la solicitud, si los documentos que se acompañan está completos y, en caso contrario, notificarán inmediatamente al solicitante para que, en el plazo que se fije, los complete. Recibidos estos documentos, el plazo o término legal o reglamentario continuará decurriendo y no podrá exigir otros documentos".

Los actos de no aceptación del petitorio, suspensión del procedimiento, o de no emitir la resolución en quince días se configuran como contrarios al derecho de petición garantizado en la Constitución, tipificados en el Art. 213 del Código Penal como "acto arbitrario y atentatorio contra las libertades y derechos garantizados por la Constitución, ordenado o ejecutado por un empleado u oficial público será reprimido con prisión de tres a seis meses".

Constitución de la República del Ecuador

El artículo 66 de la Constitución en su N°.23, señala el denominado derecho de libertad: Art. 66: “se reconoce y garantiza a las personas”: “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas”.

El derecho de petición conlleva el deber del Estado y sus instituciones de atender las peticiones o reclamaciones de manera pertinente y dentro de un plazo adecuado.

Así se podría sostener que existen dos conceptos principales en el citado artículo: La obligación de contestar de manera pertinente, lo que daría origen al deber de motivación de los actos administrativos.

La obligación de resolver en un plazo adecuado surgiendo así la teoría del silencio administrativo que constituye una presunción de derecho.

La mayoría de Constituciones del mundo reconocen el denominado derecho de petición, que no es otra cosa que el derecho que tienen los particulares o administrados de acceder a las instancias públicas para efectuar peticiones o presentar reclamos. En el derecho ecuatoriano se consagra desde la Constitución de 1830, aunque no fue sino hasta 1878 que expresamente se dispuso la obligación del Estado de responder en un plazo determinado. Incluso en algunos casos la propia Constitución señaló que el plazo máximo para atender las peticiones era de 30 días.

La teoría del silencio administrativo implica reconocer un efecto al silencio de la administración pudiendo así presumir una voluntad administrativa ya sea de forma positiva o negativa.

Hasta hace algunos años en el Ecuador existía aun la tesis del silencio administrativo negativo, es decir que cualquier reclamo o petición presentada, que no tenía una contestación oportuna por parte de la administración, era considerada como una decisión negativa al pedido de los particulares (salvo casos

excepcionales, el silencio administrativo positivo no tenía aplicación en nuestro sistema legal, sólo en la legislación de contratación pública especialmente respecto de los efectos del silencio tanto del Procurador cuanto del Contralor General del Estado). El efecto de esta voluntad presunta negativa era allanar el camino para que el administrado que se sintiera perjudicado por tal silencio, al considerar su petición atendida de forma negativa, pudiera iniciar una acción contencioso administrativa. Un requisito fundamental era agotar la vía administrativa de forma previa a presentar cualquier acción judicial en contra del Estado. De allí que una de las exigencias para intentar una acción contencioso administrativa era el de que el acto que se atacara hubiere causado estado, esto es, que ya no fuera susceptible de recurso alguno en vía administrativa. Como es obvio, si el Estado guardaba silencio, jamás podría existir una demostración de que se había agotado la instancia administrativa, por lo que habría sido imposible iniciar la acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Actualmente con el reconocimiento pleno del derecho de petición y sin que exista más la necesidad de agotar la vía administrativa para demandar al Estado ya no hay razón para sostener la tesis del silencio administrativo negativo. Es por esto que, la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la iniciativa privada ha consagrado el efecto positivo a la omisión de la administración en atender las peticiones o reclamos de los administrados y el efecto es considerar la petición como aceptada, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal del funcionario por cuya omisión el efecto positivo del silencio de la Administración por la inactividad u omisión de los órganos administrativos.

Conclusiones

- El Silencio Administrativo sí beneficia, de alguna manera, al ciudadano.
- Los procedimientos administrativos sujetos al silencio administrativo quedan automáticamente aprobados y validados en los términos que fueron solicitados, si transcurrido el plazo establecido o máximo, la entidad no hubiera comunicado al administrado el pronunciamiento.
- El silencio administrativo tiene, para todos los efectos, el carácter de

resolución que pone fin al procedimiento. El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado para la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes. Aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la administración mantiene la obligación de resolver.

- Es necesario regular esta materia de manera más clara, buscando situaciones que causen dudas, en especial en materia de garantías procesales, específicamente en una Acción de Amparo.

Señalamiento de Variables

Variable Independiente

La Impericia Jurídica de los Servidores Públicos.

Variable Dependiente

Vulneran los Derechos adquiridos causando la Institucionalización del Silencio Administrativo.

CAPITULO III

METODOLOGIA

Enfoque de la investigación

La presente investigación tiene el carácter cualitativo por cuanto alcanzamos información que será sometido a un análisis crítico; propositivo, porque formulamos la posible solución al problema planteado.

Modalidad Básica de la Investigación

El presente trabajo implicó la investigación bibliográfica documental, complementada con la investigación de campo.

Bibliografía documental

Con esta forma de investigación obtuvimos información de libros, de tratadistas especializados en la tema que en este momento nos ocupa, así como también en archivos, textos, módulos, periódicos, revistas, portales de internet, como de todo documento o fuente que nos proporcione información veraz y confiable de manera que me ayude a contextualizar el marco teórico del problema en la indagación del trabajo de grado.

De campo

Porque encontramos en el lugar de estudio, información oportuna y verídica en las investigaciones realizadas, además es el lugar donde se ha realizado las pasantías y práctica profesional,debo indicar que visitado al el lugar donde se encuentra mi objeto de estudio, a más de realizar la investigación documental en los archivos y bibliotecas físicas y virtuales de la entidad Municipal en estudio. Y es importantísimo mencionar el contacto que tuvimos con los sujetos de la administración por ser estos los principales entes de investigación lo que permitió obtener información básica para sustentar la investigación.

De intervención social o proyecto factible

Nuestra investigación es muy importante porque al llegar a la finalización de nuestra indagación conquistaremos los objetivos planteados y por ser esta una problemática social que requiere una gran atención plantearemos soluciones que faciliten las relaciones entre la administración pública y sus administrados.

Nivel o Tipo de Investigación

Dada las características de la investigación se mantuvo las siguientes tipos o niveles de indagación.

Nivel Exploratorio

La investigación que hemos realizando ha tenido el nivel o tipo exploratorio porque buscamos información sobre una materia determinada en un lugar determinado.

Nivel Descriptivo

La investigación tiene el nivel descriptivo porque hemos delineado a la problemática planteada de igual forma a sus variables lo cual nos conlleva a tener una visión amplia y cabal de los resultados obtenidos.

Población y Muestra

La población asociada a las variables de estudio son las siguientes:

Máxima autoridad administrativa del Ilustre Municipio del Cantón Salcedo.....	1
Asesor Jurídico de la Entidad Pública.	3
Jefes departamentales.	6
Secretarias de las Dependencias.	10
Población civil	<u>20</u>
<u>Muestra Poblacional.</u> <u>Total.</u>	40.

La muestra poblacional a la que encuestamos para obtener datos del problema es el 100% es decir 40, por lo tanto en vista que la muestra no sobre pasa los 100 no

aplica ninguna fórmula por lo tanto la muestra de 40 es el cien por ciento (100%).

Operacionalización de Variables

En esta sección detallamos las variables a investigar, de igual forma como obtendremos los resultados de qué tema y de dónde?

Operacionalización de Variables

Variable Independiente: La Impericia Jurídica de los Servidores Públicos.

Cuadro N° 1

CONCEPTUALIZACIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES	ITEMS BASICOS	TECNICAS INSTRUMENTOS
<p>La Impericia es la falta de conocimientos o de la práctica que debe poseer el servidor público en su profesión u oficio que desempeña dentro de la administración pública.</p>	<p>Servidores Públicos</p> <p>Usuarios.</p>	<p>Atribuciones y Deberes</p> <p>Responsabilidad</p> <p>Vulneración de Derechos</p>	<p>¿Cumplen los servidores públicos con sus obligaciones?</p> <p>¿Los servidores Públicos están capacitados en las diferentes áreas, para atender al usuario?</p> <p>¿Qué incide en la violación de derechos?</p>	<p>Encuesta - Cuestionario</p> <p>Indagación Documental y Bibliográfica</p>

Variable Dependiente: La Vulneración de los Derechos adquiridos, causando la Institucionalización del Silencio Administrativo.

Cuadro N° 2

CONCEPTUALIZACIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES	ITEMS BASICOS	TECNICAS INSTRUMENTOS
<p>El Silencio Administrativo es el acto por el cual el servidor público quebranta o viola una ley o precepto donde se garantiza un derecho.</p>	<p>Violación de la ley.</p> <p>Causa perjuicio al usuario o al Estado.</p>	<p>Silencio Administrativo</p> <p>Institución de Derechos</p> <p>Reclamo a la Administración</p>	<p>¿Conoce como opera el silencio administrativo?</p> <p>¿Qué derechos se vulneran si no se respeta la institución del silencio?</p> <p>¿Cuáles son los requisitos para que opere el silencio administrativo?</p>	<p>Encuesta - Cuestionario</p> <p>Indagación Documental y Bibliográfica</p>

Plan para Recolección de Información

Encuestas.- Este instrumento estará dirigido a la población administrativa pública en general, por ser la más amplia, para lo cual elaboraremos un cuestionario adecuado al nivel cognoscitivo de los encuestados.

Cuadro N° 3

	PREGUNTAS BASICAS	EXPLICACION
1.	¿Para qué?	Para alcanzar los objetivos de la investigación
2.	¿De qué personas u objeto?	Máxima autoridad administrativa, Asesoría Jurídica, Jefes Departamentales, demás servidores públicos.
3.	¿Sobre qué aspectos?	La impericia jurídica de los servidores públicos y la vulneración de los derechos adquiridos por la institución del silencio administrativo
4.	¿Quién?	Investigador: Luis Efraín Minta Moposita
5.	¿Cuándo?	Julio del 2009
6.	¿Dónde?	Ilustre Municipio del Cantón Salcedo
7.	¿Cuántas veces?	Una vez
8.	¿Qué técnicas de recolección?	Encuesta, seguimiento de trámites, documentación bibliográfica
9.	¿Con que?	Cuestionario estructurado, fichas del seguimiento
10.	¿En qué situación?	La observación de trámites administrativos

Plan para el Procesamiento de la Información

- Revisión crítica de la información recogida, es decir limpieza de información defectuosa: contradictoria, incompleta, no pertinente, etc.
- Repetición de la recolección en ciertos casos individuales para corregir fallas de contestación.
- Tabulación o cuadros de las variables

- Manejo de información (reajustes de cuadros con casillas vacías o con datos tan reducidos cuantitativamente que no influyen significativamente en los análisis).
- Estudio estadístico de datos para representación de resultados.

CAPITULO IV

ANALISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS

Análisis de los Resultados

- Análisis de la información obtenida de las encuestas de las cuales obtendremos resultados estadísticos destacando tendencias o relaciones fundamentales de acuerdo con los objetivos.
- Interpretación de los resultados con apoyo de la investigación bibliográfica y documental respecto del tema de investigación.
- Confirmación de los objetivos cumplidos.
- Establecimiento de conclusiones y recomendaciones.

Interpretación de Datos

La investigación que llevo a cabo se basó en características de un estudio analítico explicativo y prospectivo; toda vez que aspiramos explicar el fenómeno de la Impericia Jurídica de los Servidores Públicos y la Vulneración a los Derechos, adquiridos creando la Institucionalización del Silencio Administrativo en el Ilustre Municipio del Cantón Salcedo, mediante la recopilación minuciosa de todos los elementos que nos permitan descubrir el fenómeno basándonos lógicamente en el sustento teórico y de esta manera argumentar el proceso identificativo.

El aplicar un instrumento de investigación con el propósito de recopilar información del quehacer cotidiano de una colectividad entorno a una actividad central como el de acudir a la administración para requerir de ella su atención oportuna y eficaz lo que nos lleva a reflexionar como la administración pública tiene gran incidencia en los estilos de vida de un ciudadano.

Encuesta realizada a los Servidores Públicos de la Entidad Municipal y Ciudadanos que acuden a la Administración

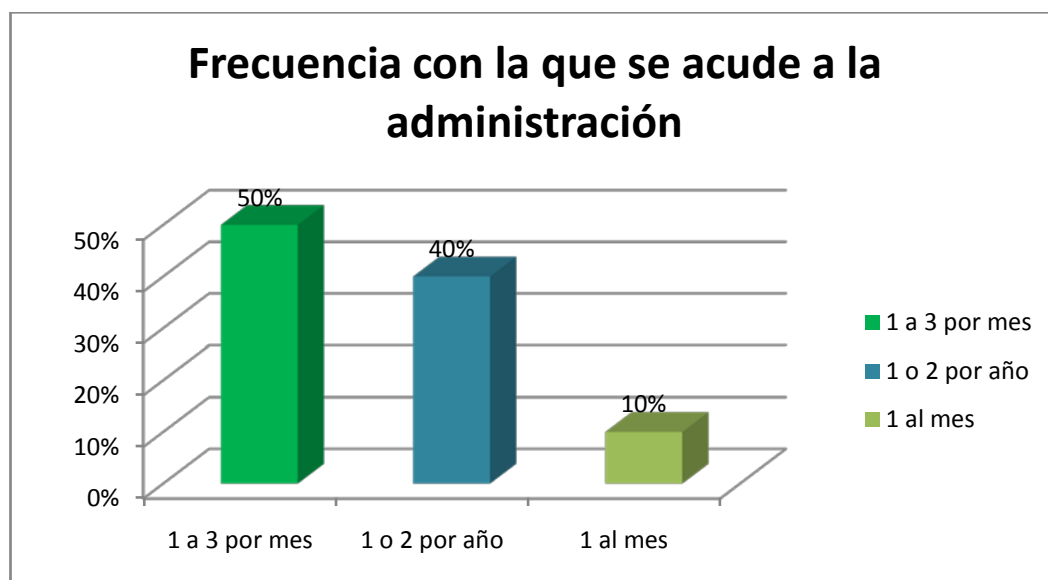
Pregunta Uno

¿Con que frecuencia se dirige a la administración pública con peticiones?

Cuadro N° 4

Interrogante	Frecuencia	Porcentaje
Uno a tres veces por mes	10	50%
Uno o dos veces al año	8	40%
Una vez por mes	2	10%
Total	20	100%

Grafico N° 1



Conclusión

El 50% de los entrevistados contestaron que de uno a tres veces por mes acuden a la administración con solicitudes, el otro 40% indica que es casualmente de una o dos veces por año y el 10% una vez por mes.

Interpretación

De la encuesta realizada se obtuvo los siguientes datos. Existe un porcentaje alto que indica que los ciudadanos acuden de 1 a 3 veces por mes a la administración para realizar trámites, pero existen casos esporádicos donde casi no existe mucha relación con la administración tal es el caso que visitan 1 o 2 veces al año.

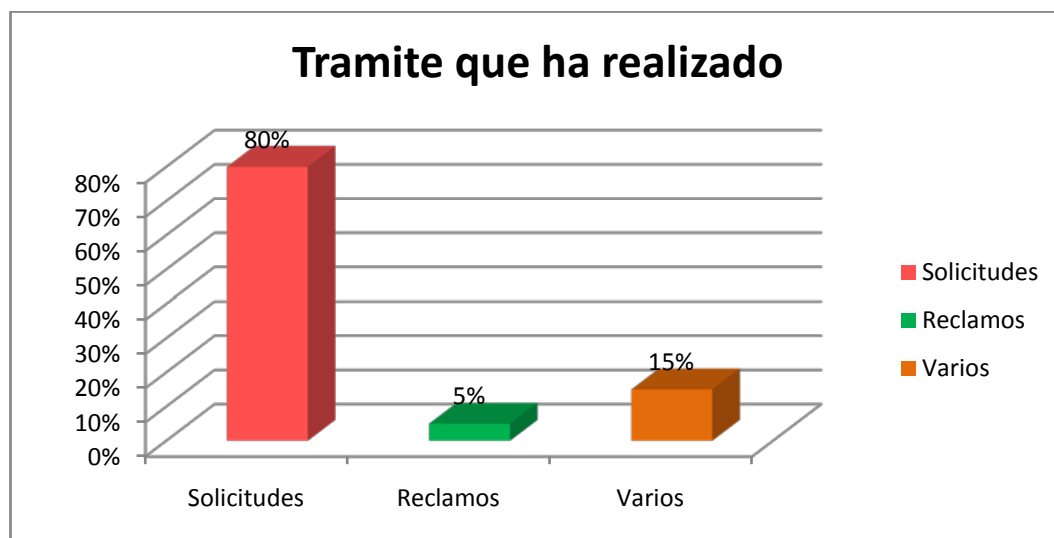
Pregunta Dos

¿Cuál es el trámite que ha realizado en la administración pública?

Cuadro N° 5

Interrogante	Frecuencia	Porcentaje
Solicitudes	16	80%
Reclamos	1	5%
Varios: trabajadores	3	15%
Total	20	100%

Grafico N° 2



Conclusión

El 80% ha presentado solicitudes, apenas el 5% a presentado reclamos y el 15% representa a pedidos dentro de la administración como vacaciones, cambios administrativos, remuneraciones, permisos, etc.

Interpretación

De la encuesta realizada se obtuvo los siguientes datos: existen una gran cantidad de solicitudes tal es el caso que ocupa el primer lugar las solicitudes de inspecciones, registro de patentes, permisos de construcción, garantías y en cuanto a reclamos es mínima lo significa que existe un buen trabajo en la administración.

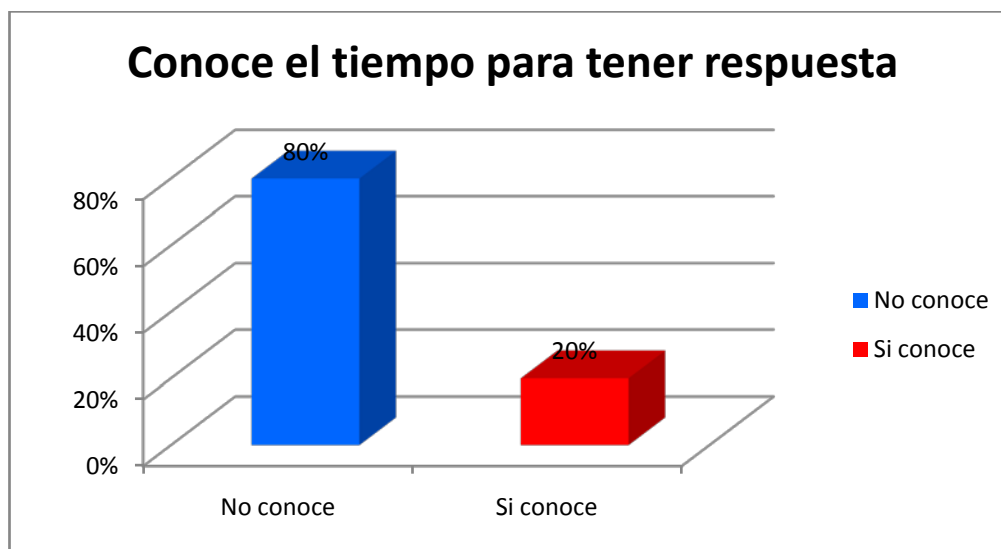
Pregunta Tres

¿Conoce el tiempo máximo en que debe tener respuesta de la administración luego del ingreso de su requerimiento?

Cuadro N° 6

Interrogante	Frecuencia	Porcentaje
No conoce	16	80%
Si conoce	4	20%
Total	20	100%

Grafico N° 3



Conclusión

El 80% de la los encuetados no conocen el plazo para recibir una respuesta, el 20% contesto a que si conoce.

Interpretación

La mayor parte de los encuestados no conocen de la existencia de este beneficio administrativo lo que significa que no es suficiente con la publicación de una ley en el Registro Oficial si no una autentica publicidad para dar conocer los derechos de que se asisten. Por otra parte quien si conocen son los que tienen cierto conocimiento jurídico.

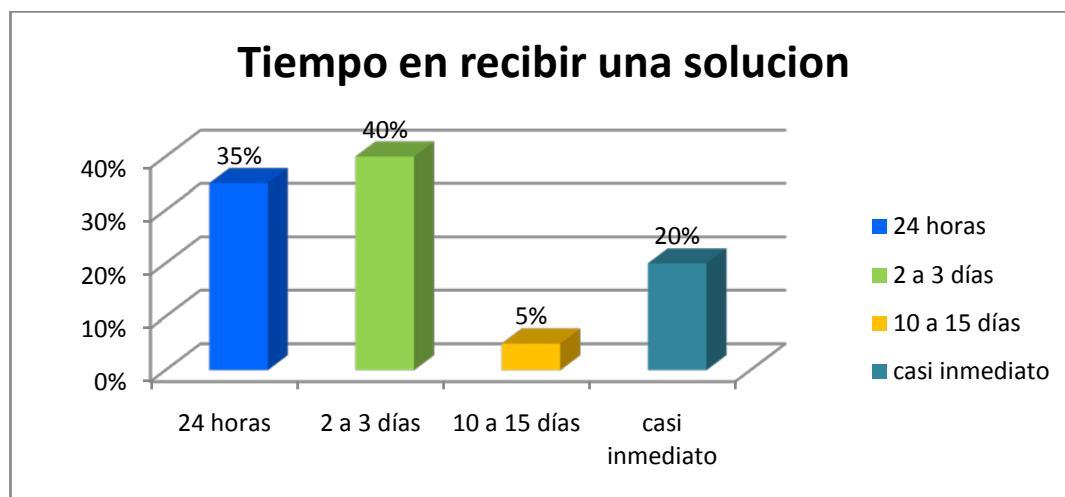
Pregunta Cuatro

¿Cuál es el tiempo que se ha tardado en solucionar su petitorio la administración?

Cuadro N° 7

Interrogante	Frecuencia	Porcentaje
24 horas	7	35%
De dos a tres días	8	40%
De diez a quince días	1	5%
Casi inmediato	4	20%
Total	20	100%

Grafico N° 4



Conclusión

El 35% de los encuestados contestó que en 24 horas, el 40% de dos a tres días, el 5% de diez a quince días y el 20% casi de inmediato.

Interpretación

De la encuesta se obtuvo datos que existe una buena respuesta en cuanto al tiempo de la entrega de la decisión de la administración por lo tanto no existe mayor problema en cuanto al tiempo, existiendo una respuesta casi inmediata y por otra parte ha sido pequeñísima la demora en trámites que por su naturaleza necesitan varias solemnidades.

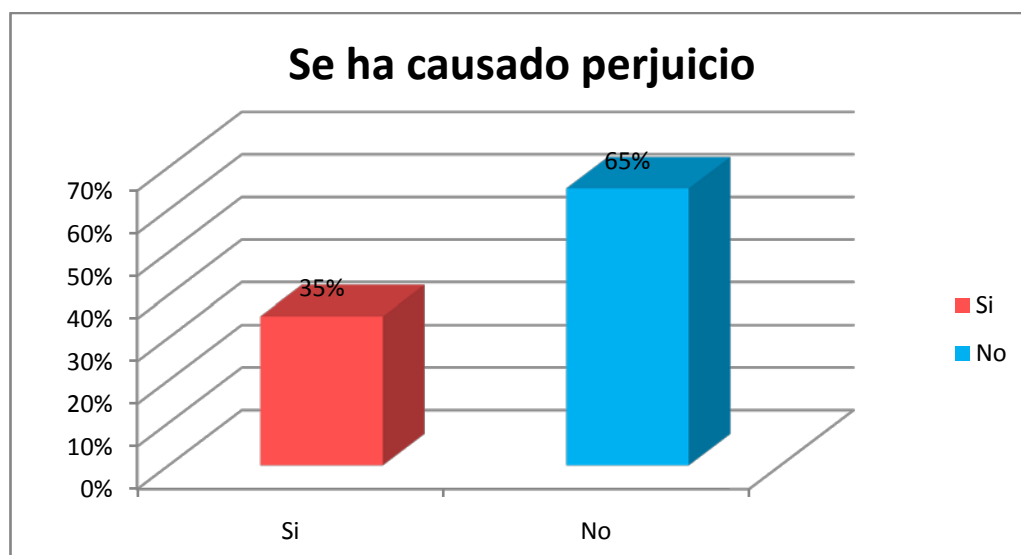
Pregunta Cinco

¿La demora en un trámite le ha causado algún perjuicio?

Cuadro N° 8

Interrogante	Frecuencia	Porcentaje
Si	7	35%
No	13	65%
Total	20	100%

Gráfico N° 5



Conclusión

El 35% mencionó que ha si ha tenido perjuicios por la demora, y el otro 65% que no había sufrido perjuicios.

Interpretación

De la encuesta se obtuvo datos que no existen muchos perjuicios para la ciudadanía pero si son molestias para ellos y entre ellas están pérdidas económicas, tiempo perdido, sanciones de otras instituciones; es favorable por otra parte que exista un gran número que no ha tenido mayor inconveniente por causa de la administración.

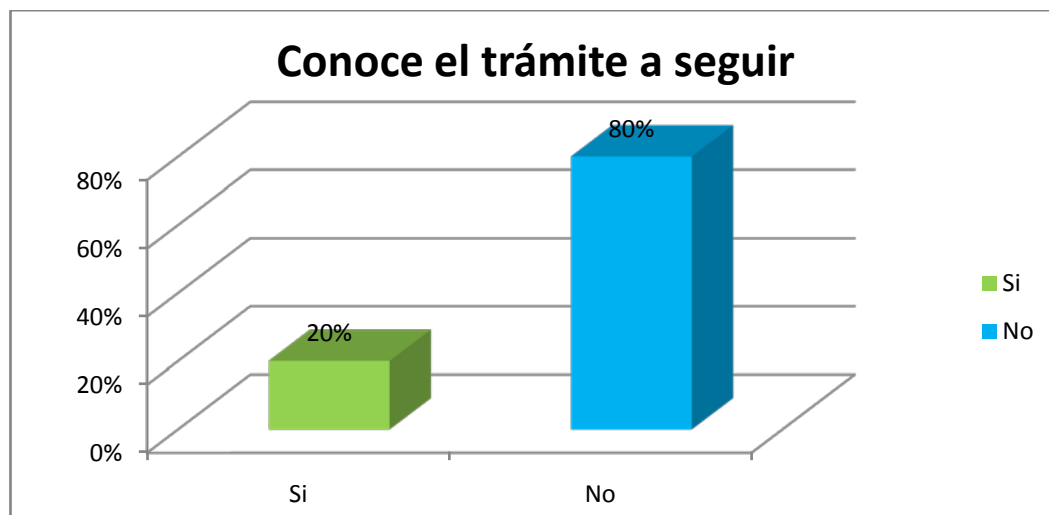
Pregunta Seis

¿Conoce el trámite a seguir si la administración no resuelve en el plazo máximo su requerimiento?

Cuadro N° 9

Interrogante	Frecuencia	Porcentaje
Si	4	20%
No	16	80%
Total	20	100%

Grafico N° 6



Conclusión

El 20% de los encuestados si conocen el procedimiento a seguir mientras que el 80% restante no conoce.

Interpretación

De la encuesta se obtuvo datos que demuestran lo siguiente: existen pocas personas conocen el trámite a seguir encaso de operar el silencio administrativo a su favor (20%), pero es alarmante de cierta forma que el 80% de los encuestados no tiene conocimiento del trámite a seguir para reclamar su derecho y este se le restituya.

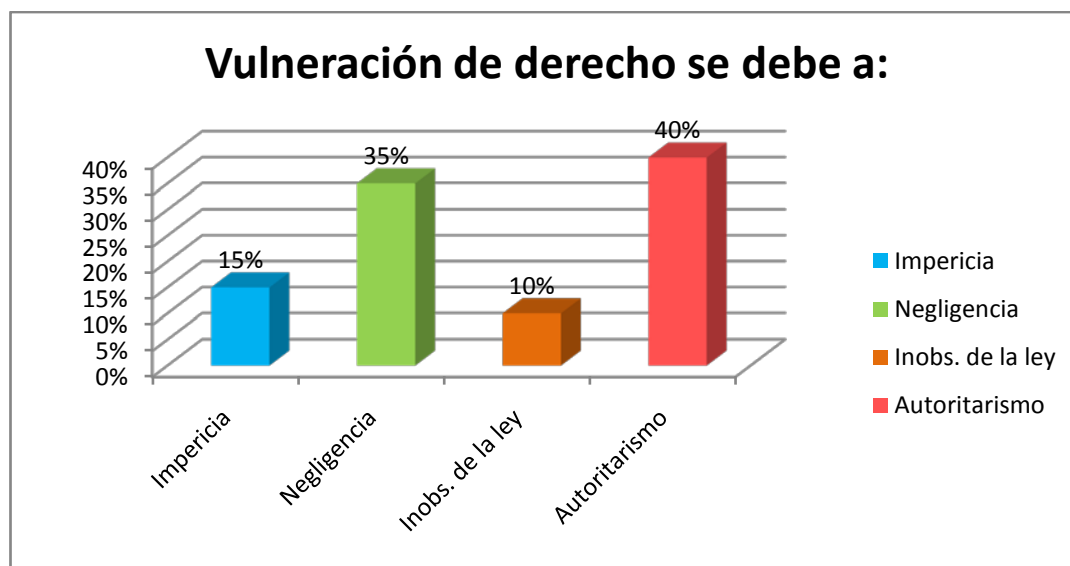
Pregunta Siete

La vulneración de los derechos por la administración se debe a:

Cuadro N° 10

Interrogante	Frecuencia	Porcentaje
Impericia	3	15%
Negligencia	7	35%
Inobservancia de la ley	2	10%
Autoritarismo	8	40%
Total	20	100%

Gráfico N° 7



Conclusión

El 15% de los encuestados consideran que es la impericia, el 35% considera que la negligencia, el 10% dice que es la inobservancia de la ley, y el 40% restante el autoritarismo.

Interpretación

De la encuesta realizada se obtuvo el resultado que la mayor parte de los encuestados coinciden que el autoritarismo es la causa por la que se vulneran los

derechos de los ciudadanos y en segundo plano está la negligencia, aunque son pocos los que indica a la impericia como otra causa para vulnerar derechos, es un mal que está latente en la administración municipal, así también de la inobservancia de la ley.

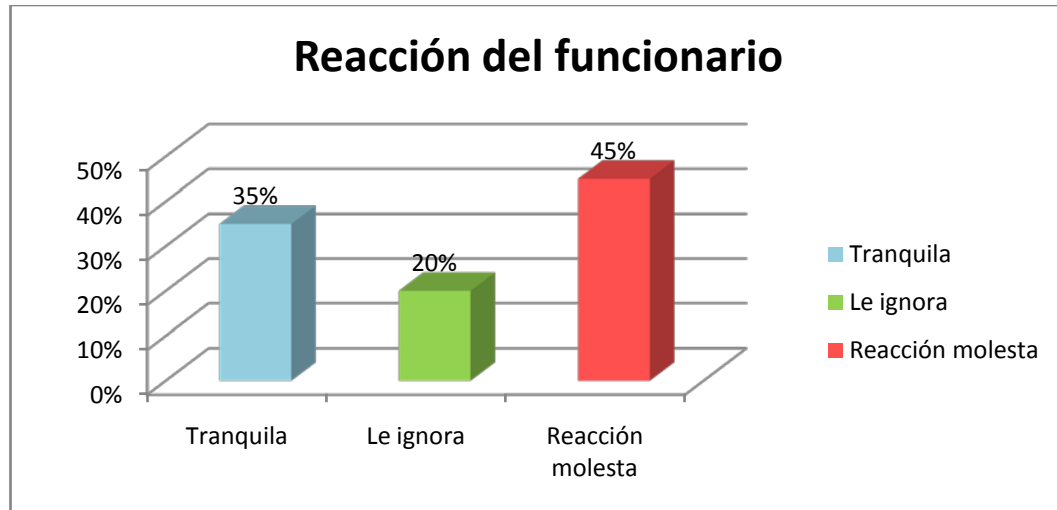
Pregunta Ocho

¿Cuál es la reacción del funcionario ante la insistencia a una petición?

Cuadro N° 11

Interrogante	Frecuencia	Porcentaje
Tranquila	7	35%
Le ignora	4	20%
Tiene reacción molesta	9	45%
Total	20	100%

Grafico N° 8



Conclusión

En esta pregunta concluimos que el 35% contestó que es tranquila, el 20% simplemente la ignora y el 45% señaló que tienen una reacción molesta.

Interpretación

Podemos catalogar que en un 65% de las ocasiones la reacción de los servidores

públicos es la inadecuada ante la insistencia de la ciudadanía. Pero cabe indicar que existe un porcentaje no muy alto pero rescatable que es modelo de la atención que se desea brindar a la sociedad.

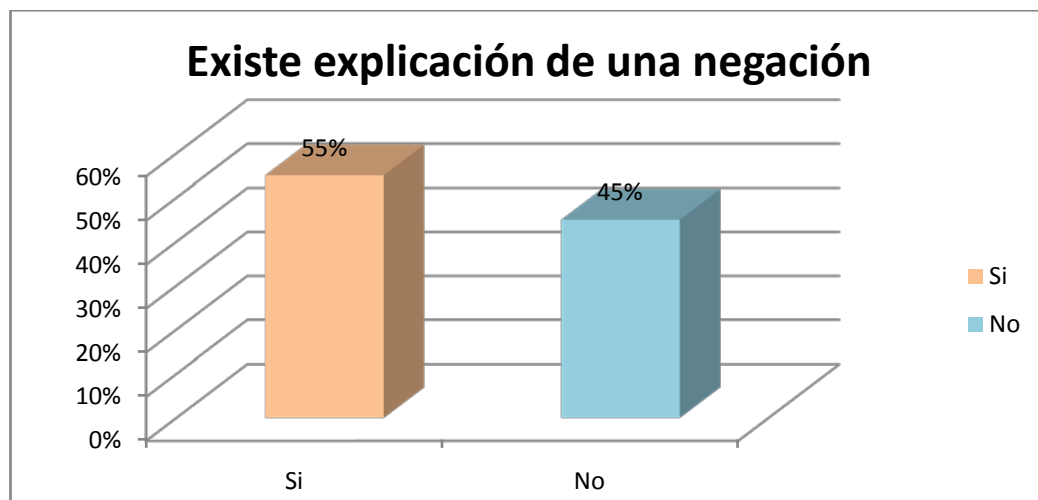
Pregunta Nueve

Cuando su petición ha sido negada. En ella contiene su explicación (fundamentación legal) del ¿por qué?

Cuadro N° 12

Interrogante	Frecuencia	Porcentaje
Si	11	55%
No	9	45%
Total	20	100%

Grafico N° 9



Conclusión

En esta pregunta concluimos que el 55% contestó en la encuesta que sí, y el restante 45% que no tienen explicación del porque se negó.

Interpretación

De la encuesta se obtuvo los siguientes datos: es casi similar el porcentaje acerca si existe fundamentación en las respuestas pero es mayor con un 5% la que dice sí,

lo que nos hace pensar que esto sucede en aquellos departamentos donde no existe un manejo adecuado de la documentación y solo les basta con indicar que tal requerimiento ha sido rechazada.

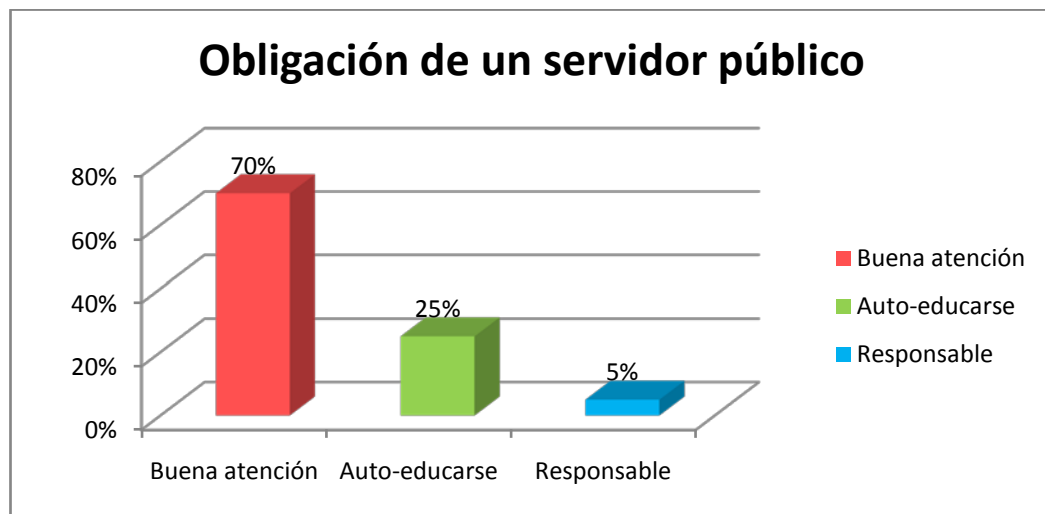
Pregunta Diez

¿Cuál es la obligación de un servidor público?

Cuadro N° 13

Interrogante	Frecuencia	Porcentaje
Dar buena atención	14	70%
Auto-educarse	5	25%
Responsable	1	5%
Total	20	100%

Grafico N°10



Conclusión

Concluimos que el 70% de los encuestados coinciden en señalar que es deber del servidor dar una buena atención, el 25% auto-educarse y el 5% menciona que el servidor público debe ser responsable.

Interpretación

De la encuesta se obtuvo resultados, que la mayor parte ciudadanía encuestada

requiere una buena atención, a mi criterio pienso que esta encierra a todas los demás requerimientos de la ciudadanía porque si la atención es buena significaría que el servidor en una persona preparada, responsable, educada, autosuficiente, conocedora de sus responsabilidades, etc.

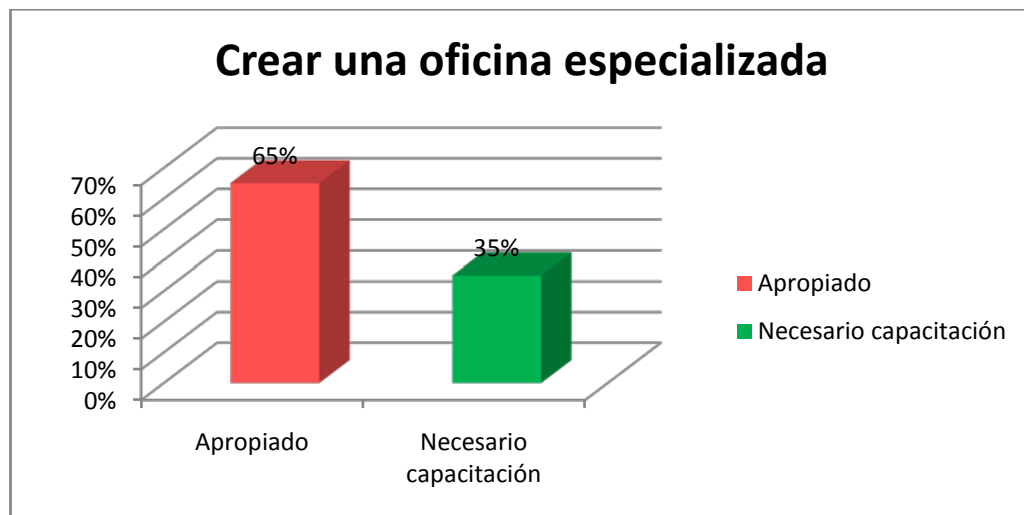
Pregunta Once

¿El crear una oficina especializada, dedicada al trámite de estos actos administrativos es adecuado para mejor la atención a los peticionarios?

Cuadro N° 14

Interrogante	Frecuencia	Porcentaje
Es apropiado	13	65%
Solo es necesario capacitación	7	35%
Total	20	100%

Grafico N° 11



Conclusión

En esta pregunta concluimos lo siguiente: el 65% considera que sería apropiado y que mejoraría las relaciones con los administrados, y el otro restante que es el 35% considera que necesita una buena capacitación.

Interpretación

De la encuesta se obtuvo lo siguiente: gran parte de los encuestados concuerdan en que se cree una oficina para atención a la ciudadanía lo que mi juicio me parece lo más lógico porque además se les atribuirá a esta dependencia ciertas obligaciones específicas que mejorara el servicio. Por otro lado se solicita también capacitación de los servidores especialmente de los secretarios de cada una de las dependencias que son las que manejan esta documentación, lo que es también apropiado a fin de desburocratizar los trámites.

Análisis e Interpretación General de Resultados

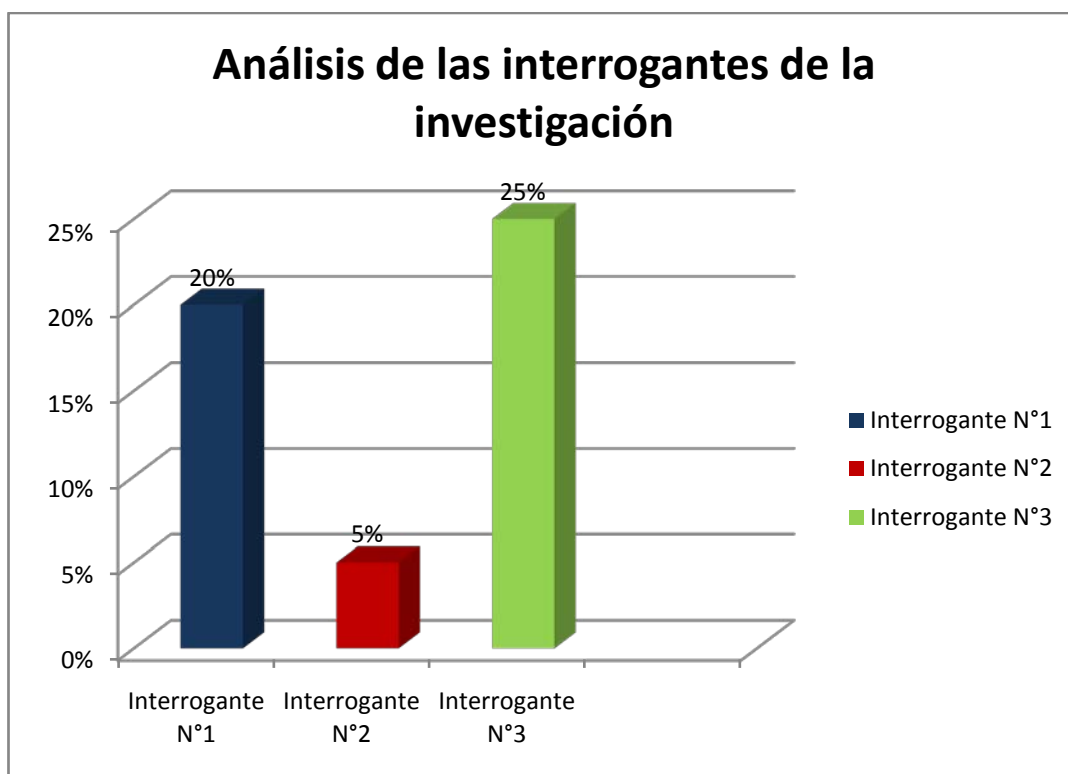
Al haber investigado un problema social y haber trabajado con actores sociales, el análisis tiene una inclinación cuantitativa y cualitativa, con una tendencia mayoritaria a lo cualitativo por lo tanto se ha procedido a trabajar con interrogantes de investigación, para el análisis se contrastó los resultados de la encuesta con las interrogantes de la investigación o preguntas directrices de la investigación.

Cuadro N° 15

Pregunta	Respuestas	Porcentaje
¿De qué forma incide la impericia jurídica de los servidores públicos en la vulneración de derechos adquiridos por la institucionalización del silencio administrativo?	La impericia de los servidores públicos ocasiona distintos problemas en sus usuarios	20%
¿Por qué el desconocimiento de la ley motiva la violación de los derechos adquiridos de la institución del silencio administrativo?	Porque los servidores públicos no tienen conocimiento de lo que prescriben	5%

	las leyes	
¿Cómo evitar la falta de aplicación del debido proceso en la administración pública y permitir la adecuada aplicación del derecho en la entidad?	Capacitando a los servidores públicos	25%

Gráfico N° 12



➤ *¿De qué forma incide la impericia jurídica de los servidores públicos en la vulneración de los derechos adquiridos por la institucionalización del silencio administrativo?*

De la encuesta realizada a la máxima autoridad administrativa, directores y jefes departamentales, a trabajadores y por último los ciudadanos que es la base para la existencia de la administración, se obtuvo los siguientes datos: en cuanto a la incidencia de la impericia jurídica el total del 20% de los encuestados y entrevistados consideran que la impericia es un factor que determina en la vulneración de derechos de los ciudadanos. Tratado desde un punto de vista más

amplio se podría decir que esta causa es muy genérica por lo que podría decirse que abarca a todas las otras, pero desde el punto de vista jurídico conocemos que son totalmente diferentes, porque en su tipificación se encuentran elementos muy distintos a los otros. De esta forma la ciudadanía coincide en que los principales afectados en la violación de derechos son todos los usuarios que acuden a las inmediaciones de la administración pública con las diferentes solicitudes o requerimientos.

➤ ***¿Por qué el desconocimiento de la ley motiva la violación de los derechos adquiridos de la institución del silencio administrativo?***

La investigación nos dio datos en la encuesta, en referencia al desconocimiento de la ley como otra causa para vulnerar derechos se obtiene lo siguiente: el 5% de los encuestados lo consideran como la más mínima pero cabe indicar que están estrechamente relacionada con los demás causas, ya que vienen a ser entre ellas causa y efecto, por lo tanto no debemos menospreciar estos resultados por lo que hace necesario hacer un seguimiento táctico de los servidores públicos pues los encuestados consideran que ellos no tienen conocimiento de lo que manda, prohíbe, permite o prescribe la ley, por lo tanto no conoce los procedimientos que determina tal o cual instrumento jurídico para cada uno o ciertos casos determinados.

➤ ***¿Cómo evitar la falta de aplicación del debido proceso en la administración pública y permitir la adecuada aplicación del derecho, en la entidad?***

Se preguntó en la encuesta ¿Cómo evitar la falta de aplicación del debido proceso en la administración pública?, de la investigación realizada se obtuvo lo siguiente: el 25% considera que se debe dar cursos de capacitación o en su defecto enviarles a prepararse en cada una de sus funciones que desempeñan pues no tienen conocimientos de sus deberes y obligaciones peor aún de los procesos a seguir en los tramites.

Del presente análisis cuantitativo y cualitativo podemos diferenciar cada uno de los caracteres propios de los agentes que intervienen en la problemática planteada

y es así que de la encuesta obtuvimos el siguiente dato: en un mayor porcentaje coincide con que la causa más frecuente para la vulneración de derechos es la falta de aplicación del debido proceso por lo que hace necesario la siguiente reflexión; al iniciar la presente investigación se planteó a la impericia Jurídica como la causa principal por la que se vulneran los derechos, pero al concluir la investigación se llegó a comprobar que es otro el factor predominante “la falta de aplicación del debido proceso”, no por ello los otros dejan de tener importancia puesto que es una de las causas que continuamente se encuentran en posición adversa a los derechos por tanto causa problemas y dificultades a los ciudadanos que acuden a la administración. En fin la falta de aplicación del debido proceso es la causa principal por la que se vulneran los derechos de los usuarios de la administración y es el problema que se debe combatir en esta administración para lograr el fin establecido por la Constitución ecuatoriana y otros cuerpos legales que es “una administración eficaz que trabaja en beneficio de sus administrados”.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Al concluir con la investigación en torno a “La impericia Jurídica e los Servidores Públicos vulneran los derechos adquiridos por la institucionalización del Silencio Administrativo en Ilustre Municipio del Cantón Salcedo; hemos llegado a las siguiente conclusiones.

- De los datos obtenidos en la investigación, conocemos que los servidores de la Municipalidad de Salcedo, muchos no conocen de las consecuencias jurídicas que contrae el vulnerar derechos, mucho menos conocen las disposiciones legales sobre los efectos al no contestar en forma oportuna una solicitud, reclamo o petición, de igual manera se obtuvo información que muchos de los usuarios no tienen conocimiento de este derecho y de los procedimientos para hacer valido ante la administración según lo demuestro con las encuestas realizadas. El desconocimiento de la ley es una de las causas que ha tenido trascendencia en la investigación en esta entidad pública así conocemos que los servidores, no todos conocen de sus efectos pero existe una gran anticipación a estos ya que la mayoría se dedicado a realizar sus funciones de las manera más adecuada según su criterio, a esto se debe agregar la falta de capacitación que es notorio en cada funcionario, lo que es imprescindible en una sociedad que constantemente esta en evolución y las normas de convivencia se va adecuando al modus vivendi de los mismos. Para los funcionarios tratar sobre sus deficiencias ha sido muy molesto y delicado aun cuando es obligación de la administración estar pendiente de sus empleados, ha existido cierto abandono, a esto se suma la falta de un proyecto de desarrollo organizacional donde conste una oficina especializada en

atención a la ciudadanía, donde se dé a conocer a cada servidor su plan de trabajo; se demuestra en la investigación en la parte que ellos manifiestan la necesidad de capacitación para dar trámite a los requerimientos de la ciudadanía. Debo indicar que no existe una oficina especializada donde se registre todo documento que ingrese a la administración lo que no permite examinar la documentación creando cierta deficiencia en el proceso de pronunciamiento de la decisión administrativa.

- También observamos que la impericia no es la causa principal por la que se vulnera los derechos pero no debemos menospreciar los resultados pues está latente como un mal que acecha en la administración. Tratado a la impericia como un tema general podríamos decir que es la que abarca a todas las causas negativas pero como sabemos en derecho se debe diferenciar a todas y cada una de ellas porque constituye una figura diferente. Se desvirtúa la existencia predominante de la impericia como la causa por la que violan derechos ya que se obtuvo datos de la investigación, que los trámites a darse no existieron retrasos ni quejas por los plazos, las molestias causadas han sido mínimas, y no han causado grave perjuicio. Además en la indagación se obtuvo un resultado provechoso al identificar la causa más común por la que se violentan los derechos que poseen los usuarios y es la falta de aplicación del debido proceso que es una institución jurídica importante dentro de la administración. Es evidente que el problema ha causado molestias a la sociedad civil y considero como la causa a ser tratada, por lo que concluyo que es necesario la continua capacitación legal en deberes y obligaciones que tienen los servidores públicos y de las consecuencias que conlleva el no cumplirlas, así también la creación de una oficina especializada para dar seguimiento de los trámites de tal manera que se pueda ofrecer un servicio oportuno y eficiente.

Recomendaciones

El presente estudio nos ha permitido tomar conciencia del papel que debemos asumir los servidores públicos en general, también los ciudadanos, frente al

problema de la administración pública. No podemos permanecer indiferentes y pasivos ante la inminente vulneración de derechos que no contribuyen en las relaciones con la sociedad, tampoco mejora la eficiencia de la administración.

- Frente a esta realidad la recomendación primordial es la creación de una oficina especializada en atención a la ciudadanía donde trabaje personal con suficiente capacitación académica los cuales se encargarán de recibir los requerimientos, de clasificarles y dirigir a las dependencias respectivas en donde resolverán sobre ello. De igual manera estar pendiente de su devolución a tiempo y tendrá la suficiente capacidad y deber de informar de cualquier hecho que sea contrario a la normativa, relativa a los principios rectores de los deberes y conducta de los servidores públicos respecto de los valores éticos que han de regir esta dependencia municipal. La creación de esta dependencia se hará mediante ordenanza donde se especificara el titular así como su designación con sujeción a la ley, se indicara las funciones y atribuciones de cada uno de los servidores que trabajaran en esta oficina así también de los plazos y términos que tendrán los petitorios para resolverlos. Será competencia de esta oficina, emitir certificación donde conste que se le acredita tal beneficio o adquiere tal derecho por el silencio que mantuvo la administración.
- Por último conociendo las debilidades de las adolecen los servidores y la razón por la que vulneran derechos adquiridos se iniciara la capacitación de los mismos a fin de que no tengan inconvenientes al momento de iniciar los procesos de tramitación de los requerimientos así de sus demás funciones que se especificaran en la ordenanza. Para cosechar los cambios deseados será necesario iniciar seguimientos de las infracciones cometidas haciéndoles responsables de sus malas actuaciones esto involucrara a todos los servidores que sean competentes para resolver un requerimiento. Por otro lado para estimular la participación de los servidores será necesario el de crear incentivos que fortalezcan estos cambios que de a poco será visible un buen ambiente de convivencia entre los administrados y la autoridad administrativa.

CAPITULO VI

PROPUESTA

Datos Informativos

Tema: Creación y aprobación de la ordenanza que crea la Oficina Especializada De Recepción de Documentos para que vigile y controle el cumplimiento de una mejor atención a la ciudadanía del Cantón Salcedo.

Responsable: Secretaria General y la Jefatura de Talento Humano

Entidad Beneficiaria: Ilustre Municipio del Cantón Salcedo, ubicada en las calles Bolívar y Sucre.

Ubicación: ciudad de San Miguel del Cantón Salcedo, provincia de Cotopaxi.

Tiempo de Ejecución: tres meses.

Costo: 4.900 dólares americanos.

Cuadro N° 16

Objeto	Costo
Equipo de cómputo	1.650 \$
Kit de oficina	2.500 \$
Suministros de oficina	450 \$
Total	4.900 \$

No cabe hacer el presupuesto del personal que trabajara en esta dependencia ya que se trabajará con el personal que actualmente labora en la oficina de secretaria general, lo que se realizará será una reingeniería de este personal, además se realizara el respectivo acción del personal donde se les dará conocer las funciones a desempeñar dentro de esta nueva dependencia.

Antecedentes de la Propuesta

Del estudio realizado y los datos obtenidos en la encuestas hemos verificado que la entidad en cuanto a atención a los requerimientos de las personas, sufre de varias carencias por lo se cree necesario la creación de la oficina especializada en atención a la ciudadanía. La base se funda en la necesidad de mejorar las relaciones con las personas que acuden a la administración en busca de atención eficaz y responsable, es la administración la que debe realizar este paso enorme, pues mucha personas consideran que con las aportaciones tributarias que realizan deben mejorar los servicios a la colectividad.

La experiencia ha demostrado ser el aval de los resultados obtenidos, es la razón por la que en aquellas ciudades donde existe gran concentración de población, funcionan perfectamente estas oficinas, la desconcentración de las responsabilidades a veces es necesaria cuando en uno solo, se aglutina el trabajo.

Justificación

La ordenanza de creación de la oficina especializada es importante dado que la población va cada día creciendo por lo tanto la necesidad de recurrir a la administración por los diferentes motivos, en busca de ser atendidos con eficiencia también crece. Sin lugar a duda creo que será muy importante dado que la entidad administrativa no existe una ordenanza y una oficina especializada para tratar esta clase de documentación, al mismo tiempo permitirá un registro de los documentos que ingresa a la municipalidad por otro lado la creación de esta dependencia permitirá hacer un análisis mensual, trimestral, semestral o anual, de las necesidades más comunes de la colectividad y de esta manera mejorar los servicios anticipándose a las mismas.

La oficina especializada es la facultada a dar las certificaciones correspondientes como cuando se ha operado el silencio administrativo en favor de tal o determinada persona.

Objetivos de la Propuesta

Objetivo General

- Brindar a la población un servicio eficiente en cuanto a la recepción de solicitudes reclamos o peticiones, creando un sistema de armonía en el convivir diario de la administración pública con sus administrados, mediante ***“la creación de la oficina especializada para brindar una mejor atención a la ciudadanía”***.

Objetivo Específico

- Crear una ordenanza de convivencia social mediante el análisis de las experiencias obtenidas del tema de nuestro estudio, para fortalecer las debilidades administrativas.
- Educar a los servidores públicos en normas administrativas y jurídicas de atención a personas que acuden a la administración municipal, procurando una relación de comprensión, conformidad, unión, etc., en beneficio del desarrollo social.
- Establecer el sistema organizacional de esta dependencia municipal de tal forma que cada uno de sus integrantes conozca las funciones que les compete, a fin de evitar el desorden y pérdida de información y de tiempo.

Análisis de Factibilidad

Política

De la entrevista realizada al señor Alcalde como la máxima autoridad administrativa y Directores departamentales como consta en el capítulo IV, donde se obtuvo resultados favorables cuando se les mociono la posibilidad de la creación de una dependencia especialmente para tratar asuntos referentes a la documentación que ingresa a esta dependencia municipal con carácter de peticiones. De esta manera se obtuvo un resultado mayoritario que apoya esta opción según consta en el grafico N° 11. Por otra parte, se obtuvo datos que existe el recurso humano pero por falta de, organización social - cultural no han sido dadas sus competencias.

Económica:

De esta manera si trabajamos con el personal que existe en la administración se

ahorraría el factor económico, puesto que no necesitaría la creación de nuevos puestos de trabajo, de igual manera habría que realizar adecuaciones en una de las oficinas que ya existen y a juzgar por la estructura de la entidad existe el espacio suficiente para hacerlo.

Técnica:

De ser apropiada y aprobada la propuesta es factible además porque se ha tratado con el Asesor Jurídico de la entidad municipal, abogados en libre ejercicio que acuden a la entidad, quienes indicaron que es importante un plan de trabajo que venga a mejorar la atención en la administración y hay que tomar en cuenta las sugerencias de la población; también en la investigación me he dado cuenta que existe falencias en cuanto al tratamiento de la documentación por lo que la población mira con agrado una dependencia dedicada a su atención.

Legal:

Es legalmente factible porque se puede crear la norma mediante la ordenanza, en ella se instaura y se organiza a esta oficina de atención a la ciudadanía con sujeción a la leyes.

Fundamentación

Esta propuesta está facultada por la Constitución Política al manifestar en el título III, capítulo segundo, Art., 85 N° 2: “Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto”.

Por eso creo necesario la implementación y dotación en lo que se refiere al proceso de atención a la ciudadanía por parte de las entidades públicas pues deben ser cada día mejores, llenar las expectativas de la población, y por supuesto, tratar de cumplir con los que determina las leyes y la Constitución en cuanto se refiere a sus potestades y deberes de servidor, cumpliendo con cada uno de los principios

en los que se funda la administración pública. Por ello es necesario involucrar a todos quienes conforman a la administración capacitándoles sobre y en cuanto a sus responsabilidades a fin de evitar vulnerar derechos de los recurrentes.

Metodología

Como ciudadano y participe del ideal de desarrollo de la sociedad y con el propósito de contribuir en las normas de convivencia social, a fin de que el acontecer diario de las relaciones culturales, sociales y administrativas sea más llevaderas; es momento de realizar acciones necesarias a fin de evitar la ineficiencia, la irresponsabilidad, la inoperancia, el autoritarismo, y más anti-valores que no debe apreciarse en los servicios que ofrece la administración. Por ese motivo he creído necesario la creación de una oficina especializada en atención a la ciudadanía a fin de que todos los requerimientos de la sociedad no queden suspensos por la falta de organización y control, además no cause grave perjuicio a los interesados peor aún se vulneren sus derecho causando grave perjuicio.

Modelo Operativo

De ser aprobada el presente trabajo, los beneficiarios deberán seguir los siguientes pasos para la ejecución del mismo:

Para la creación de la oficina especializada en atención a la ciudadanía, el titular deberá poner a consideración del Concejo Cantonal para su aprobación de ser el caso deberán solucionar a manera de resolución para evita realizar mayor procedimientos que tardaría la ejecución de este proyecto creando y aprobando la respectiva ordenanza.

Aprobada que sea la creación de esta dependencia se procederá a incluir en el Reglamento Orgánico Funcional la creación de dicha dependencia para lo cual conjuntamente con sus asesores lo elabora en un plazo máximo de 20 días, terminado el borrador pondrá a consideración del Concejo Municipal para su aprobación o discusión conforme lo determina el art. 69 numeral 26 COOTAD. “Formular los reglamentos orgánicos y funcionales de las distintas dependencias

municipales y someterlos a la aprobación del concejo”; de ser aprobada si más observaciones, delegará a quien corresponda la ejecución del mismo de acuerdo a los lineamientos de la propuesta”; debiendo hacer constar en la Proforma Presupuestaria del próximo año una partida presupuestaria para su funcionamiento y la calificará.

La Dirección de Talento Humano de acuerdo a sus archivos examinará al personal más adecuado para estas funciones para lo cual realizará la acción de personal la misma que se refiere, a comunicar a los candidatos para ocupar estos puestos de acuerdo a la ley, primero de forma interna y de no llenar las vacantes se convocará a un concurso de forma externa.

Sin más desavenencias se procederá al capacitación de estos empleados a fin de evitar conflictos en sus funciones, para lo cual Dirección de Talento Humano está encargada de buscar lo recursos suficientes o de gestionar los cursos o seminarios que sean necesarios para hacerles conocer de las responsabilidades en sus cargos y de los deberes y atribuciones que confiere la ley el reglamento y demás cuerpos legales.

Para que este proceso tenga éxito, la máxima autoridad administrativa ordenará a quien corresponda el diseño del sistema de recepción de documentos; este sistema contará con:

- Fecha que ingresa el tramite (lugar, día, hora);
- Qué tipo de trámite;
- Numero de ingreso;
- Autoridad competente a la que se dirige; y,
- Responsable quien recibe la documentación.

Libro de Atención al Ciudadano

Estará a disposición de los interesados, en la oficina de Atención al Público para que los ciudadanos formulen quejas, reclamaciones, sugerencias y las opiniones con respecto al trato personal recibido en las oficinas públicas así como el

encauzamiento de las quejas o reclamaciones que estimen hacer evidentes en el mismo. Las oficinas d atención atenderán y tramitarán las reclamaciones y quejas suscritas por la tardanza, desatención y otras anomalías en el funcionamiento de los servicios administrativos de lo cual los ciudadanos hayan dejado constancia en los libros d atención.

La presente propuesta se desarrollará de la manera como se demuestra en el cuadro del Plan Operativo.

Cuadro N° 17

Modelo Operativo

Actividad	Objetivo	Recursos	Responsable	Fecha
Aprobación de la ordenanza. Creación de la oficina especializada en atención al público.	Ofrecer a los recurrentes un servicio de eficiencia.	Oficinas de la administración pública.	Dirección de TT. HH. y Asesoría Jurídica.	De 1 a 2 semanas.
Revisión orgánica, funciones y presupuesto.	Crear la partida presupuestaria para el funcionamiento de la dependencia.	Empleados de la administración pública.	Dirección de TT. HH. Y Departamento Financiero.	De 1 a 2 semanas
Convocatoria interna o externa de candidatos.	Nombramiento y posesión de los trabajadores.	Empleados de la administración pública.	Dirección de TT. HH. Y Asesoría Jurídica.	20 días.
Capacitación a los empleados.	Formación de los empleados en valores. Hacer conocer de sus deberes y responsabilidades y de las consecuencias por acciones u omisiones.	Material y humano propios de la entidad administrativa	Dirección de TT. HH.	5 días

Administración.

La administración de este trabajo está bajo la tutela de la Dirección de Talento Humano del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Salcedo.

Previsión de la evaluación

Esta investigación ha beneficiado tanto a la sociedad como la administración y de ser aprobada inmediatamente será puesta a consideración de los beneficiarios de este trabajo, para lo cual se pondrá en práctica todas las experiencias adquiridas en esta indagación, a fin de prever las malas acciones que han acosado a la administración Municipal del Cantón Salcedo evitando la vulneración de derechos que cause perjuicios a la ciudadanía, es otro objetivo también el de ayudar y beneficiar al servidor a fin de no que cometa errores que pueden causarles sanciones que van desde una simple amonestación hasta sanciones penales.

BIBLIOGRAFIA

- Jaramillo, Betancurt: Derecho Procesal Administrativo, 1992, Colombia.
- Soto Kloss, Eduardo: la Responsabilidad Publica, 1982, TucumanUnsta.
- Gómez de la Torre, Blanca: Nociones Sobre el Silencio Administrativo, 1999.
- Bartolomé Fiorini. Teoría Jurídica del Acto Administrativo, Buenos Aires, 1976
- BenalcázarGuerrón, Juan Carlos: Asesor del Tribunal Constitucional de la República del Ecuador.
- Baquero, Carlos.
- Bacarozo, Gustavo: Comentarios al Ley de Procedimiento Administrativo General, 2001.
- González Pérez, Jesús. El Procedimiento administrativo, pág. 1912. Colombia.
- Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 3. El Acto Administrativo. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2000.
- Garrido Fala, Fernando. Derecho Administrativo. Junio de 1994.
- Cavalcanti, Themistocles Brandao, supra nota N°2. Brazil.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, México, pág. 267
- Greco, Carlos: el Silencio Administrativo, 1980.
- www.Derechoecuador.com
- www.wikipedia.com
- www.eluniverso.com
- Ley de Modernización del Estado.
- Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal.
- Constitución de la República del Ecuador.
- Vidal Perdomo, Jaime. Principios Generales del Derecho Administrativos. Colombia.

A N E X O S

PROYECTO DE ORDENANZA DE CREACION DE LA OFICINA ESPECIALIZADA EN ATENCION A LA CIUDADANIA

Considerando:

- Que es competencia de los municipios crear las dependencias municipales necesarias para la atención oportuna y eficaz de la ciudadanía.
- Que es obligación del concejo municipal el de velar por los intereses de sus administrados, proporcionándoles servicios eficientes y de calidad.
- Que es deber de la administración el de crear políticas que mejoren la convivencia con sus administrados.
- Que es deber del alcalde de intervenir en los actos que la ley le atribuya, para resolverlos.
- Que el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en el artículo 64 numeral 1 faculta al Concejo Municipal a emitir y dictar ordenanzas, reglamentos, acuerdos o resoluciones destinadas a velar por el bienestar de la comunidad.

Por tanto en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución del Estado, dicta el presente.

ORDENANZA DE CREACION DE LA OFICINA ESPECIALIZADA EN ATENCIÓN A LA CIUDADANIA.

Art. 1.- OBJETO

La presente ordenanza tiene por objeto regular las funciones de los servidores públicos y el manejo de las solicitudes, reclamos o peticiones de la ciudadanía.

Art. 2.- ALCANCE

El presente reglamento es de aplicación para la oficina de atención a la ciudadanía, para los servidores que laboran en esta dependencia, recepcionistas y auxiliar de servicios, y toda persona que en adelante entre a laborar en esta dependencia.

Art. 3.- OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACION

- La administración municipal tiene las siguientes obligaciones:
- La administración está obligada a dictar una resolución expresa en todos los procedimientos administrativos, independientemente de que éstos se inicien a instancias de los interesados o de la propia Administración.
- El plazo máximo en el que la Administración debe comunicar la resolución, viene determinado en cada caso concreto, como los actos administrativos comunes en 15 días, sin que se pueda superar los 6 meses. Si no se regula el plazo máximo de resolución, éste será de 3 meses.
- La Administración tiene la obligación de informar sobre el tiempo máximo en el que está obligado a resolver y de los efectos que puede producir la falta de resolución, esto es, el silencio administrativo.
- Que los actos administrativos sean motivados, esto es, que incluyan una breve referencia a los hechos a los que se refieren y a la normativa en la que basan.

Art. 4.- ORGANIZACIÓN

Esta dependencia está organizada de la siguiente manera:

- Secretaria general
- Oficina de atención al público
- Dos Secretarías recepcionista
- Un Auxiliar de Servicio

Art. 5.- DEBERES DE LOS RECEPCIONISTAS

La administración municipal tiene las siguientes obligaciones:

Los que determina la Ley Orgánica del Servicio Público, y los siguientes:

- Atención al usuario
- Asistir puntualmente al trabajo con una presentación excelente, debidamente uniformada.
- Llevar bajo su administración el sistema de registros de los documentos que ingresan a la administración.
- Procesar la información e inmediatamente transmitir el conocimiento a las

dependencias a las cuales se dirigen las peticiones.

- Dar información sobre los requisitos o documentos que deben acompañar a las peticiones.
- Informar del plazo en que la administración entregara resuelto su petición.
- Guardar estricta confidencialidad de los documentos e información que ingresa a la administración municipal.
- Despacho de documentos.
- Certificación de documentos
- Manejo del sistema de administración de archivos.

Art. 6.- DEBERES DEL AUXILIAR DE SERVICIOS

Los deberes son los siguientes:

Los que determina la Ley Orgánica del Servicio Público, y los siguientes:

- Elevar a conocimiento de su inmediato superior, los hechos que puedan causar daño a la Administración.
- Asistir puntualmente al trabajo con una presentación excelente, debidamente uniformada.
- Entregar en las dependencias de la municipalidad las peticiones con estricto apego a los principios de celeridad, eficiencia y confidencialidad de la información.
- Obedecer las órdenes de sus superiores siempre y cuando no atenten a su derecho y a la norma.
- Asistir y ayudar en cuanto a la organización de la información se refiere y en todo cuanto sea posible.

Art. 7.- DEPENDENCIA

Esta oficina estará bajo la dirección y tutela de la Secretaria General de la Administración Municipal.

Art. 8.- VIGENCIA

El presente reglamento tiene vigencia hasta que sea necesaria una reforma y en su

defecto se elimine tal dependencia para la cual fue creada.

Entrará a regular el funcionamiento de la oficina de Atención a la Ciudadanía a partir de su aprobación.

Disposiciones Generales

Primera: Todo lo que no se prevea en este reglamento, se estará a lo dispuesto por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y las demás leyes pertinentes, así como las decisiones que tome el Concejo Municipal y el Alcalde en cuanto a sus competencias.

Segunda: Los servidores públicos se sujetaran a este reglamento y las demás que contengan indicaciones de sus deberes y obligaciones en cuanto a sus competencias.

La presente Ordenanza entrara en vigencia a partir de su aprobación por parte del Gobierno Autónomo y Descentralizado del Cantón Salcedo y su publicación en el Registro Oficial.



UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS
SOCIALES

Encuesta

Dirigida a la sociedad civil y servidores públicos.

Objetivo:

- Definir al silencio administrativo como la fórmula para vencer la negligencia de los funcionarios públicos-

Instructivo:

Por favor conteste con sinceridad y veracidad. Lea detenidamente las preguntas y marque la respuesta que crea conveniente.

1. ¿Con que frecuencia se dirige con peticiones a la administración pública?
.....
2. ¿Cuál es el trámite que ha realizado en la administración pública?
Solicitudes.....
Reclamos.....
Otros.....
3. ¿Conoce el tiempo máximo en que debe tener respuesta de la administración luego del ingreso de su requerimiento?
Si.....
No.....
4. ¿Cuál es el tiempo que se ha tardado en solucionar su petitorio la administración Pública?
24 horas.....
2 a 3 días.....
10 a 15 días.....
Otro.....
5. ¿La demora en un trámite le ha causado algún perjuicio?
Si..... ¿cuál?
No.....
6. ¿Conoce el trámite a seguir si la administración no resuelve en el plazo máximo su requerimiento?

Si.....

No.....

7. La vulneración de los derechos por la administración se debe a:

Impericia.....

Negligencia.....

Inobservancia de la ley.....

Otra.....

8. ¿Cuál es la reacción del funcionario ante la insistencia a una petición?

Violenta.....

Tranquila.....

La Ignora.....

Otros.....

9. Cuando su petición ha sido negada. En ella contiene su explicación (fundamentación legal) del ¿por qué?

Si.....

No.....

10. ¿Cuál es la obligación de un servidor público?

.....
.....

11. ¿El crear una oficina especializada, dedicada al trámite de estos actos administrativos mejoraría la atención a los peticionarios?

.....
.....

Gracias por su colaboración.

GLOSARIO DE TERMINOS

Alegar.- Dicho de una persona: Citar, traer a favor de su propósito, como prueba, disculpa o defensa, algún hecho, dicho o ejemplo, etc. Dicho del interesado o de su abogado: Argumentar oralmente o por escrito, hechos y derechos en defensa de su causa.

Análisis.- Acción de dividir una cosa o problema en tantas partes como sea posible, para reconocer la naturaleza de las partes, las relaciones entre éstas y obtener conclusiones objetivas del todo.

Convenio.- Ajuste, convención, contrato: Acuerdo vinculante entre representantes de un sector y otro.

Decisión.- Determinación, resolución que se toma o se da en una cosa dudosa.

Desarrollo Organizacional.- Acción de mantenimiento y actualización permanente de los cambios aplicados a una organización y respecto a su medio ambiente.

Desestimación.- Denegar una petición. Negativa, rechazo. Rechazar una petición, demanda o recurso.

Expediente.- Asunto o negocio que se sigue sin juicio contradictorio en los tribunales, a solicitud de un interesado o de oficio. Conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio. Se usa señaladamente hablando de la serie ordenada de actuaciones administrativas, y también de las judiciales en los actos de jurisdicción voluntaria.

Institucionalización.- Acción y efecto de institucionalizar. Legalización, acción y efecto de dar estado legal a algo.

Modelo.- Conjunto de variables relacionadas entre sí e interactuantes, que en bloque dinámico conducen a obtener un resultado predeterminado o a solucionar un

problema.

Mutismo.-Condición de ansiedad social, en donde una persona que es capaz de hablar es incapaz de expresarse verbalmente dadas.

Organizar.- Acto de acopiar e integrar dinámicamente y racionalmente los recursos de una organización o plan, para alcanzar resultados previstos mediante la operación.

Ordenanza.-Son normas generales que regulan la organización, administración o prestación de los servicios públicos locales, el cumplimiento de las funciones generales o específicas de las Municipalidades o establecen las limitaciones y modalidades de impuestos a la propiedad privada

Organigrama.- Es la representación gráfica de la estructura formal de una organización, según división especializada del trabajo y niveles jerárquicos de autoridad.

Petitorio.- Escrito que se presenta ante un juez.

Prejudicial.- Cuestión que se debe resolver previamente porque es de interés notoria o decisiva, para resolver una cuestión sometida a un tribunal.

Presunción.- Hecho que la ley tiene por cierto sin necesidad de que sea cierto.

Presupuesto.-Plan financiero de ingresos y egresos de corto plazo conformado por programas, proyectos y actividades a realizar por una organización, presentándose en determinadas clasificaciones.

Problema.-Situación anormal respecto a las conductas o hechos considerados "normales" en un momento histórico determinado y un lugar dado.

Procedimiento.-Ciclo de operaciones que afectan a varios empleados que trabajan en sectores distintos y que se establece para asegurar el tratamiento uniforme de

todas las operaciones respectivas para producir un determinado bien o servicio.

Proyecto.- Conjunto armónico de objetivos, políticas, metas y actividades a realizar en un tiempo y espacio dados, con determinados recursos. Sus resultados son "bienes de capital".

Plazo máximo del procedimiento.-No puede exceder de quince días el plazo que transcurra desde que es iniciado un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta aquel en que sea dictada la resolución respectiva, salvo que la ley establezca trámites cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.

Precedentes administrativos.-Actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación. Son de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

Presunción de validez.-Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.

Principio de participación.-Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por Ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.

Recurre.- Acudir a un juez o autoridad con una demanda o petición. Entablar recurso contra una resolución.

Reglamento.- Colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad

competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.

Termino.- Último punto hasta donde llega o se extiende algo. Intervalo entre dos sesiones consecutivas de un tribunal.

Tipificar.- Ajustar varias cosas semejantes a un tipo o norma común. En la legislación penal o sancionadora, definir una acción u omisión concretas, a las que se asignan una pena o sanción.