



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ÁREA SOCIOHUMANÍSTICA

TITULACIÓN DE MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

El Procedimiento administrativo interno en la gestión documental para la prestación servicios, aplicado en el Gobierno Autónomo Descentralizado

Intercultural del cantón Cañar, GADIC-C

TRABAJO DE FIN DE MAESTRIA

AUTOR: Duchi Guamán, María Encarnación

DIRECTOR: Valdivieso Espinosa, Patricio Alberto, Dr

CENTRO UNIVERSITARIO CAÑAR

2014

APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

Doctor

Patricio Alberto Valdivieso Espinosa

DOCENTE DE TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de fin de maestría, denominado: “El Procedimiento Administrativo Interno en la Gestión Documental para la Prestación Servicios, Aplicado en el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar, GADIC-C”, realizado por María Encarnación Duchi Guamán, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la ejecución del mismo.

Loja, marzo de 2014

f.....

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, María Encarnación Duchi Guamán, declaro ser autora del presente trabajo de fin de maestría: El Procedimiento Administrativo Interno en la Gestión Documental para la Prestación Servicios, Aplicado en el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar, GADIC-C, de la Titulación Maestría en Derecho Administrativo, siendo el Doctor Patricio Valdivieso, director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del artículo 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f.....

Encarnación Duchi Guamán

C.I. 0301500831

DEDICATORIA

El presente trabajo, con todo cariño dedico a Guillermo Alejandro y Pedro Luis Pinguil, a mis padres, hermanos y a todos quienes se han apasionado en investigar y practicar los verdaderos principios del derecho administrativo, en el marco de un Estado Constitucional de Derechos donde reina el constante desafío para alcanzar el Buen Vivir.

LA AUTORA

AGRADECIMIENTO

Mi eterna gratitud a mi Director de tesis, a la Universidad Técnica Particular de Loja, al Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar y a todos quienes directa o indirectamente han coadyuvado para cristalizar mi sueño, plasmado en el presente trabajo.

LA AUTORA

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARÁTULA	i
APROBACIÓN DEL DIRECTOR	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS	iii
AGRADECIMIENTO	iv
DEDICATORIA	v
ÍNDICE DE CONTENIDOS	vi
RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I	
GENESIS Y CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	
1.1. Génesis del Derecho Administrativo	6
1.1.1. Concepto de Derecho Administrativo	8
1.2. Análisis del Estado Constitucional de Derechos	9
1.3. El procedimiento administrativo como garantía de derechos	12
1.4. Diferencia entre proceso y procedimiento administrativo	13
1.5. Principios del procedimiento administrativo	15
1.5.1. Principios fundamentales sustanciales	15
1.5.1.1. Legalidad	15
1.5.1.2. Defensa	16
1.5.1.3. Gratuidad	17
1.5.2. Principios fundamentales formales	18
1.5.2.1. Oficialidad	18
1.5.2.2. Informalismo	19
1.5.2.3. Eficacia	19
1.6. Clases del procedimiento administrativo	20
CAPITULO II	
EL ACTO ADMINISTRATIVO	
2.1. Definición del acto administrativo	22
2.2. Elementos esenciales del acto administrativo	22
2.3. Características de los actos administrativo	24
2.3.1. Presunción de legalidad	24
2.3.2. Presunción de ejecutoriedad	24
2.3.3. Presunción de ejecutividad	25
2.4. Requisitos de los actos administrativos	25
2.4.1. La competencia	25

2.4.2. La motivación	25
2.4.3. Objeto	26
2.4.4. Causa	26
2.4.5. Procedimiento	26
2.4.6. Plazo	27
2.4.7. Forma	27
2.5. Efectos del acto administrativo	28
2.6. Clases de actos administrativos	29
2.7. La notificación	31
CAPITULO III	
RECURSOS ADMINISTRATIVOS	33
3.1. Recurso de Alzada	34
3.2. Recurso de Reposición	35
3.3. Recurso Extraordinario de Revisión	35
3.4. Recursos Especiales	37
3.4.1. La Aclaratoria	37
3.4.2. Los Reclamos Administrativos	37
3.4.3. La Reconsideración	38
CAPITULO IV	
EL SERVICIO PÚBLICO Y LOS EFECTOS DE LA FALTA DE PRONUNCIAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN	
4.1. Las Instituciones Públicas	41
4.2. El Servicio Público	43
4.3. Principios del Servicio Público	45
4.4. Responsabilidades de los servidores públicos	47
4.5. El derecho de petición y el silencio administrativo	49
CAPITULO V	
INVESTIGACIÓN DE CAMPO	
5.1. Introducción	50
5.2. Análisis de resultados de encuestas	50
5.2.1. Análisis de resultados de encuestas a funcionarios	50
5.2.2. Análisis de resultados de encuestas a administrados	54
5.3. Análisis de casos prácticos	59
5.3.1. Unidad de Gestión Documental	59
5.3.2. Peticiones de fraccionamientos	61
5.3.3. Procedimiento para aprobación de ordenanzas	62
5.3.4. Prestación de servicios de agua potable	63
5.3.5. Petición de certificaciones	63

5.4. Verificación de objetivos	64
5.5. Contrastación de hipótesis	65
CAPITULO VI	
CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA	
CONCLUSIONES	68
RECOMENDACIONES	70
PROPUESTA DE ORDENANZA	71
BIBLIOGRAFÍA	85
ANEXOS	87

RESUMEN

El presente trabajo busca mejorar la gestión documental para la prestación de servicios en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cañar, optimizando los tiempos y recursos, pero sobre todo buscando el involucramiento dinámico de los administrados en la gestión de sus demandas.

Para éste fin se aplicaron encuestas a los administrados y administradores, se tomaron muestras de los trámites ingresados en la Unidad de Gestión Documental de la institución con el propósito de conocer el procedimiento seguido y el tiempo de respuesta de las peticiones, se analizaron las ordenanzas que cuentan con un procedimiento para la gestión del trámite, se realizaron entrevistas a los administradores para conocer cuál es el procedimiento aplicado a pesar de no contar con la norma; así mismo, se realizó una investigación doctrinal de diferentes autores que estudian el derecho administrativo, insumos que permitieron proponer una Ordenanza en el que se establecen los principios, el procedimiento, los tiempos y los recursos que pueden interponer los administrados para la exigibilidad de sus derechos.

PALABRAS CLAVES: GESTIÓN DOCUMENTAL SERVICIOS

ABSTRACT

This paper seeks to improve the document management for the provision of services in the Autonomous Decentralized Government Cañar Canton, optimizing time and resources, but mainly looking for dynamic involvement administered in the management of their demands.

To this end surveys administered and administrators were applied , samples of procedures entered into the Document Management Unit of the institution in order to know the procedure followed and the response time of the requests were made, the ordinances that were analyzed have a procedure for managing the process , interviews with managers were conducted to know what the procedure is applied despite not having the rule , likewise, a doctrinal investigation of different authors studying administrative law was made , inputs which allowed proposing an Ordinance in which the principles are established, the procedure times and remedies available to managed the enforceability of their rights.

KEYWORDS: DOCUMENT MANAGEMENT SERVICES

INTRODUCCIÓN

El cantón Cañar, es uno de los siete cantones de la provincia del Cañar que durante los ciento ochenta y nueve años de emancipación política se ha ido adaptando a los escenarios sociales, políticos y económicos existentes a nivel nacional y latinoamericano; sistema que ha sembrado en el inconsciente colectivo de los ciudadanos que la administración pública es sinónimo de ineficiencia, ineficacia, baja calidad de servicios e incluso han concebido como sinónimo de corrupción y clientelismo político, criterios que paulatinamente deben ir cambiando a través de la capacitación y sensibilización a los servidores y administradores públicos con el fin de responder a los administrados de forma adecuada y en el marco de un nuevo Estado Constitucional de Derechos.

La Constitución de la República del Ecuador, garantiza el derecho de petición y el deber de la administración de emitir respuestas motivadas y oportunas, en consecuencia el presente trabajo sugiere implementar un procedimiento administrativo en la gestión documental ya que así lo faculta también el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. De hecho, la falta de una normativa que rija un procedimiento común en el campo administrativo a nivel nacional y el establecimiento de procedimientos especiales para algunos entes a través de códigos orgánicos, ha traído como consecuencia la incertidumbre de los administrados y en algunos casos de profesionales que patrocinan la causa y como tal el desacierto en la imposición de recursos para el efectivo cumplimiento de los derechos, dilatando de ésta manera la desconfianza de la ciudadanía.

En éste escenario, se ha realizado un análisis doctrinario y legal de todas las etapas que exige el procedimiento administrativo, las mismas que han sido adaptadas a la propuesta de ordenanza “El procedimiento administrativo interno en la gestión documental para la prestación de servicios en el GADICC”, que contiene el inicio del trámite a través de la petición, la sustanciación, la resolución, la notificación y los recursos administrativos que puede interponer el administrado, considerando que el procedimiento administrativo es el cauce formal de una serie de acontecimientos para alcanzar un fin determinado que concluye en un acto administrativo emitido por la administración pública, acto administrativo que sin duda tiene que estar sujeta al ordenamiento jurídico y debe ser conocida y fiscalizada por los ciudadanos, constituyéndose de éste forma en una garantía para el ejercicio de sus derechos.

Así mismo, se ha establecido algunas pautas para el manejo de la documentación, clasificándolo en archivo general y en archivo de gestión en vista de que existe un salto trascendental de la época y la administración está al servicio del pueblo, aunque de los resultados de las encuestas aplicadas a los administrados, proponen realizar capacitación en temas de relaciones humanas, ante la cual es importante resaltar lo que menciona, Efraín Pérez, en su obra Derecho Administrativo Tomo II “El Estado no es como se lo ha querido hacer y como se ha creído algún tiempo que era, una potencia que manda, una soberanía; sino que es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes”.

Se realizó también un bosquejo general sobre el conocimiento de los principios del derecho administrativo, mediante la aplicación de encuestas a los administrados y a los servidores públicos, en el que se deduce que existe la predisposición para mejorar el servicio y por lo general conocen los principios generales, pero la falencia es la falta de una normativa que guíe tal procedimiento y sus decisiones sean ajustadas a las mismas.

En conclusión, pongo a consideración un instrumento de consulta sobre los principales temas del procedimiento administrativo que recoge la parte doctrinaria y legal; así mismo se dispone de una propuesta de ordenanza que puede ser aplicada en el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar y por qué no decirlo en otros gobiernos municipales.

CAPITULO I
GENESIS Y CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.1. Génesis del Derecho Administrativo.

Para iniciar el presente trabajo de investigación es menester anotar la génesis del derecho administrativo y del procedimiento que se ha ido generando durante la evolución de los sistemas sociales a nivel general. Sin duda en la época primitiva los grupos sociales realizaban trabajos mancomunados en la casa, pesca y otras actividades sociales, económicos, políticos y culturales para poder subsistir, quizá se podría relacionar con lo que hoy la Constitución denomina el “Buen Vivir”, por constituirse en sistemas sociales sumamente apropiados con métodos que impactaron positivamente su adecuada convivencia, por mencionar algunos, la minga, la sanación, la administración de justicia que buscaba rehabilitar al ser humano, prácticas que hoy en día son simplemente discursos, distando mucho de la praxis cotidiana.

Todas esas enseñanzas fueron pasadas de generación en generación mediante la oralidad, por ello incluso se les ha considerado como pueblos orales; sin embargo, con la aparición de la escritura en sus diversas formas y por el crecimiento de las familias, de las comunidades, de los pueblos y por ende de la sociedad en general, se ha hecho imperativo buscar nuevas formas para la administración, correlación y seguridad de las sociedades.

En este contexto varios pensadores han clasificado y nominado de diversas maneras a los períodos evolutivos de la sociedad. Morgan (citado por Secaira, 2010) divide a la humanidad en tres grandes períodos, a) El Salvajismo, en la cual la tónica fue la desorganización social, la dispersión de los seres humanos, quienes tenían sus intereses que su instinto determinaba; b) La Barbarie, ciclo en el cual las actividades humanas son de perfeccionamiento de cultivos y de las bondades pastorales, en suma se desarrolla la agricultura y la ganadería y c) La Civilización a la cual también se le conoce como democracia militar, en el cual se ha consolidado la solidaridad social, la norma jurídica, los límites de las libertades, se visualizan con mayor exactitud la libertad, el poder, el ordenamiento, los derechos”(p.23). Vale mencionar que no comparto con el término “barbarie” por cuanto existe incluso las primeras formas de asociarse para realizar los cultivos de la tierra, aunque no se podría esperar otro tipo de conceptualización, debido a que son percepciones externas tildadas desde su punto de vista, como ha sucedido en toda la historia de la llamada “civilización”.

Según Carlos Marx la historia de la humanidad ha pasado por cuatro estadios que son: la comunidad primitiva, el esclavismo, el feudalismo y el capitalismo. Alvin Toffler (citado por Secaira, 2010) establece “tres olas fundamentales y diferentes que son: a) La Civilización Agraria, en la cual la humanidad logró descubrir la agricultura, así como los beneficios humanos, desarrollándola y creando condiciones de vida nueva en el aspecto social, político, económico y laboral. b) La Civilización Industrial, en la cual la actividad económica se sustentó en el apareamiento y desarrollo de la actividad industrial en sus distintas fases, de maquinismo, vapor, electricidad, electrónica; y c) La Civilización del Conocimiento, a la que le conoce como tercera ola, es la era moderna de la humanidad, en donde el poder está concentrando en los sectores que poseen el conocimiento, que son dueños de la información; lo cual implica que el propio Estado, debe redefinir su rol social y jurídico” (p.25).

La doctrina administrativa ha sostenido que para la creación y existencia del derecho administrativo se requiere la concurrencia de dos condiciones o principios, a saber, la existencia de una Administración suficientemente desarrollada y la aceptación del principio según el cual la Administración, rama del ejecutivo, está sometida a la ley¹. Es por ello que la revolución inglesa (1688), la emancipación americana (1776) y la revolución francesa (1789) constituyen hitos trascendentales para el nacimiento del derecho administrativo, debido a que en los períodos anteriores toda justicia emanaba del rey, quien fue el soberano, tenía el poder en sus manos y definitivamente la soberanía radicaba en rey.

El advenimiento del comercio, la industrialización, la expansión de las fronteras y el contingente humano de la época son factores que aceleran la caída del absolutismo, dando paso al surgimiento de un estado de derechos y la soberanía radicada en el pueblo. En este sentido es importante recalcar a Jhon Luke en 1689, quien es el primer ideólogo reaccionando contra el absolutismo, “dicho autor no admite el poder ilimitado del soberano, fundado en consideración al estado natural del hombre y del contrato de sociedad, origen del Estado, expresa, que si el Estado ha nacido para proteger los derechos naturales, que no desaparecen con el contrato social, carece de sentido racional que desaparezcan fácticamente por la instauración de un Estado absolutista, cuando el contrato social persigue el fin de proteger, amparar y hacerlos sobrevivir.

¹ <http://solucioneslegales.bligoo.es/historia-del-derecho-dministrativo#.UI4Cp1M8Oy> pag. 4, pag. 7.

Lo que hay que hacer es limitar el poder absoluto y ello se logra distribuyendo las funciones estatales. Para este autor hay cuatro funciones del estado: hacer la ley (a la cual las demás funciones deben estar subordinadas); juzgar (no le otorga categoría de poder, es un atributo general del Estado); emplear la fuerza en el orden interno en ejecución de las leyes (Poder Ejecutivo); utilizar la fuerza en el orden externo en defensa de la comunidad (Poder Federativo)², como se puede observar, éste autor no define claramente la teoría de la división de poderes, como si lo realiza Montesquieu, distinguiéndolo en 1) la potestad legislativa; 2) la potestad judicial de aquellas "que dependan del derecho de gentes" (el príncipe hace la paz o la guerra, previene invasiones; 3) la potestad ejecutiva de aquellas "que dependan del derecho civil", (castiga los crímenes, juzga las diferencias entre los particulares, etc.)³, por su parte Roseau menciona que la soberanía radica en el pueblo y el medio para lograrlo es a través de la ley, por lo que ubica al legislativo como el superior a los otros poderes del Estado.

En conclusión la historia de la humanidad ha tolerado cambios de épocas, motivados por diversos factores y sin duda la Revolución Francesa, es el hito principal para hablar fundadamente de un derecho administrativo, aunque existen autores que contradicen, no podemos desestimar los principios de la revolución e inclusive los estados, incluyendo el nuestro, se administra con fundamentos y principios de aquella época, por lo que se deduce que el derecho administrativo y de su procedimiento tiene su génesis a partir de la conformación de los estados que se van configurando con las democracias participativas y normas jurídicas de carácter constitucional, aunque habría que analizar más a fondo lo que sucede en nuestro país donde aparentemente existe la división de poderes que deberían manejarse independientemente, en la práctica, es el ejecutivo que tiene todos los poderes en sus manos, es más, ha creado **aparentemente un nuevo poder** que es la participación ciudadana para justificar la soberanía radicada en el pueblo, pero de lo que se ha visto en la vida diaria, da mucho que pensar⁴.

1.1.1. Concepto de Derecho Administrativo.

En el campo del derecho público, administrar es la acción de servir por medio del gobierno o del Estado, Rodrigo Borja Cevallos, señala "llamamos derecho al conjunto de reglas sociales obligatorias que rige la vida de un grupo humano y limitan la esfera de acción dentro de la cual cada individuo puede ejercer sus facultades sin ser obstado por los

² <http://solucioneslegales.bligoo.es/historia-del-derecho-dministrativo#.UI4Cp1M8Oy> pag.4, pag. 7.

³ <http://solucioneslegales.bligoo.es/historia-del-derecho-dministrativo#.UI4Cp1M8Oy> pag.4, pag. 7.

demás”, en este sentido se ha dicho también que el derecho del uno culmina donde inicia el derecho del otro y cada una de las partes debe tener presente esta línea divisoria para no vulnerar los derechos sea en el ámbito público o en el privado.

Según García de Enterría, “el derecho administrativo es un sector o una rama del derecho público dirigido a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de administraciones públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del Derecho Común. Su objeto es, pues, la Administración Pública en todas sus manifestaciones”, entonces se puede deducir que el derecho administrativo es el conjunto de normas propias establecidas para el adecuado funcionamiento de las entidades públicas, normas que son distintas a los principios del derecho común, es decir si en el derecho civil se puede considerar como fuente, el derecho consuetudinario o en el derecho penal hacer lo que no está prohibido, en la administración pública únicamente se tiene que hacer lo que la ley expresamente establece, con el fin de alcanzar el bien común.

1.2. Análisis del Estado Constitucional de Derechos.

Después del año de 1789, fecha en la que se realiza la Declaración Francesa de los Derechos del Ciudadano, estableciendo que todas las sociedades debían tener garantizada sus derechos, se da origen a una cultura de aplicación de la ley y es el mismo Estado el generador de los derechos, así como el que tiene la obligación de vigilar su cumplimiento no solo en el campo público sino también en el ámbito privado; sin embargo, partiendo de que una de las consignas de la Revolución fue la libertad y el pueblo tenía todas las herramientas para exigirlo, el derecho se constituyó en el término medio para evitar la anarquía y el despotismo, poniendo frenos tanto al poder de los individuos y al poder del gobierno.

El sistema liberal y neoliberal que surgió desde ese entonces, utilizó todos los discursos libertarios para continuar legitimando el despotismo reinante de la época, incluso la democracia, la equidad de género, el desarrollo, la diversidad cultural, fueron conceptos utilizados, que escudaban el poder de los gobernantes, es por ello que incluso, quienes luchaban en contra se apoderaron del discurso, “ultimo día del despotismo y primero de lo mismo”.

Nuestro país, así como los países latinoamericanos, ha tenido efectos directos de los acontecimientos europeos, pasando por el absolutismo, liberalismo, el neoliberalismo;

pero, después de la segunda guerra mundial y principalmente por los años noventa inicia con más fuerza los levantamientos y los movimientos sociales, especialmente los levantamientos indígenas, exigiendo el cumplimiento de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales de protección de derechos que hasta la fecha existían, es por ello que, el año 2008, aparentemente fue un hito en la historia del País, en el que a consecuencia de la exigencia ciudadana o de diferentes grupos sociales, en Asamblea Constituyente se aprobó y se reconoció, que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos, es más todos los derechos estaban encaminados al tan anhelado “Sumak Kawsay”.

En éste marco se crea el denominado quinto poder del Estado, para garantizar el derecho a la participación, apuntando más allá de la democracia participativa y se consagra también el derecho de la Naturaleza o de la Pacha Mama, reconociendo que son seres vivos y merecen respeto; sin embargo, se ha visto que los rezagos de las ideologías legalistas impiden que se aplique directamente los derechos establecidos en la Constitución, aduciendo la falta de la ley o porque desconocen el verdadero alcance de la Carta Magna.

El Doctor Raymundo Gil Rendón, Profesor de la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la UNAM, en su ensayo, El Estado Constitucional de Derecho y los Derechos Humanos, realiza una clara concepción de los enfoques que han sido considerados en el Estado de derecho y señala dos, una “como aspiración política y la otra como pretensión de seguridad jurídica; ambas bajo tintes de una visión ideológica cuya finalidad es la de legitimar y justificar la existencia del estado en términos jurídicos.

El Neo-constitucionalismo alude a una nueva visión del estado de derecho que parte del constitucionalismo, cuya característica primordial es la primacía de la constitución sobre las demás normas jurídicas y que vienen a hacer la distinción entre reglas como normas legalistas y principios como normas constitucionales”, esto significa que en el Estado Constitucional de Derechos, existe la primacía de la Constitución, por lo que se puede aducir que nuestro país, aunque literalmente, da un salto a un nuevo sistema denominado el neo constitucionalismo.

En éste sentido es importante resaltar las principales características del neo-constitucionalismo, para la cual me permito anotar el aporte de Prieto Sanchíz, quien resume el Neo-constitucionalismo con las siguientes características:

Carácter normativo o fuerza vinculante. La Constitución no es un catecismo político o una guía moral, sino una norma como cualquier otra que incorpora la pretensión de que la realidad se ajusta a lo que ella prescribe.

Supremacía o superioridad jerárquica en el sistema de fuentes. La Constitución no sólo es una norma sino que es la norma suprema, y ello significa que condiciona la validez de todos los demás componentes del orden jurídico y que representa frente a ellos un criterio de interpretación prioritario.

Eficacia o aplicación directa. No requiere de ningún otro acto jurídico o ley- para desplegar su fuerza vinculante;

Garantía Judicial. Las posibilidades son amplias: control concreto y abstracto, a priori y a posteriori, encomendado a órganos especiales o a jueces ordinarios para que resuelvan a la vista de todo ordenamiento jurídico incluida por tanto la Constitución.

Presencia de un denso contenido normativo, formado por principios, derechos y directrices; y

La rigidez constitucional⁵.

Por lo expuesto por el citado autor, la Constitución es el eje del sistema jurídico y en base a los principios y directrices establecidos, busca proteger los derechos individuales y colectivos de los seres humanos, mismas que deben ser aplicadas por judiciales y administradores públicos.

Para concluir, es importantes resaltar lo que establece el art. 11, numeral 3, de nuestra Constitución, con respecto al tema, “los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables.

⁵ <http://search.certified-Toolbar.com/?q=el+procedimiento+administrativo>

No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento”.

1.3. El Procedimiento administrativo como garantía de derechos.

Según el diccionario Wikipedia, “el procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. El procedimiento tiene por finalidad esencial la emisión de un acto administrativo”.

La definición que me parece más acorde al propósito de mi trabajo, es la que menciona que el procedimiento administrativo “es un conjunto de trámites que debe observar la administración al desarrollar su actividad”⁶. En este sentido el procedimiento administrativo es el cauce o el camino por donde tiene que circular un trámite dentro de la administración pública en aras de lograr un fin determinado, además se menciona que es el cauce formal, cauce formal que obligatoriamente debe responder a los principios de celeridad, equidad y sobre todo juridicidad, es decir todo el procedimiento en el manejo de un trámite no puede responder a eventualidades informales con intereses personales.

Actualmente para agilizar los trámites administrativos al interior de la institución pública se establece medios informáticos que sin duda mejoraran la gestión y la información estará disponible directamente a la población, aunque para ello se requiera de equipos informáticos más avanzados y esencialmente la predisposición de servidores públicos.

En este marco se puede deducir que el procedimiento administrativo es una garantía de todos los administrados para alcanzar la tutela efectiva de los derechos en el ámbito público, es decir son todas las formalidades y trámites que debe acatar la administración y el administrado para la consecución del “principio de juridicidad, el restablecimiento de la legalidad cuando éste haya sido vulnerada y la satisfacción de necesidades colectivas, en orden a conseguir el bien común”⁷.

En tal circunstancia, el procedimiento administrativo es una garantía que tiene todo ciudadano de que la administración no va actuar de manera arbitraria o discrecional, sino siguiendo todas las pautas y principios que establece la Constitución y la ley, aunque en la

⁶ <http://search.certified-Toolbar.com/?q=el+procedimiento+administrativo>

⁷ (6) Morales, M (2012). Derecho Procesal Administrativo, Loja, pag, 78

práctica ha sido la propia administración quien ha omitido algunos de estos pasos y el administrado se ha beneficiado de tal equivocación, especialmente cuando se trata de sumarios administrativos; y, por su parte cuando se trata de los derechos de petición, considero que los administrados por la falta de conocimiento de sus derechos no han hecho uso de los recursos que establece la ley.

1.4. Diferencia entre proceso y procedimiento administrativo.

Para tratar de explicar la diferencia entre proceso administrativo y procedimiento administrativo, es importante tomar el análisis que realiza Segismundo Royo Villanova, quien desarrolla la diferencia entre las funciones judicial y administrativa y menciona que “La Administración, a diferencia de la Judicial, no actúa directamente para la aplicación de la ley; a la Administración lo que le interesa, en primer lugar y de modo directo, es la consecución de fines prácticos, la prestación de servicios públicos, es decir cuando un Ayuntamiento crea un arbitrio fiscal, no lo hace para aplicar el artículo correspondiente de la legislación de haciendas locales, sino con el fin de allegar recursos que le permitan atender a la satisfacción de los servicios municipales.

Pero no es menos cierto, en todo caso, que la Administración ha de obrar conforme a Derecho. El Derecho es para la Administración un medio, un límite, no un fin. Forti ha distinguido, con acierto, la actividad administrativa de la jurisdiccional, diciendo que el Juez aplica la ley para el restablecimiento del orden jurídico perturbado, en tanto que la Administración la aplica para el mejor funcionamiento de los servicios públicos”⁸ (7).

Otra diferencia, que resalta el mismo autor, en el marco de la atención diaria, es que en el proceso judicial, el juez está por encima de los involucrados demandado y demandante; en cambio, en el ámbito administrativo, la administración es juez y parte y en éste caso es administrador y administrado.

Dromi, señala “suele identificarse los términos proceso y procedimiento administrativo, pero en su afán separatista se indica que el proceso importa una unidad teleológica hacia un fin y el procedimiento una unidad formal como un medio”. Por las diferencias antes enunciadas algunos autores mencionan que el término proceso es utilizado en todos los trámites que se desarrollan dentro del órgano judicial y el término procedimiento es

⁸ DROMI, R (1999). El Procedimiento Administrativo, Argentina, pag. 32

utilizado en los tramites públicos de prestación de servicios; sin embargo, si analizamos nuestra Carta Magna, en su art. 75, establece que “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión” y en el art. 76 establece que “en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas, numeral 7), literal g) menciona “en procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público”.

En el ámbito administrativo, el proceso “es la institución jurídica donde se busca satisfacer las prestaciones del órgano estatal instruido, es la instancia ante el tribunal, cuando existan diferencias de actos jurídicos y el procedimiento es el conjunto de formas de actos regulados por el derecho en donde participa la administración pública y los particulares, en caso de no cumplir con las finalidades”⁹.

Por lo tanto, se colige que la Carta Magna, habla de procesos y procedimientos judiciales, sin ninguna diferencia; sin embargo, considero que la afirmación de Dromi es muy acertada en el sentido de que “el proceso en su esencia y finalidad no puede dejar de ser otra cosa que el instrumento destinado a garantizar la efectividad de los derechos que declara y asegura la Constitución y el procedimiento no es un fin en sí mismo, sino un medio para otros fines que le dan razón sustancial del ser”¹⁰.

1.5. Principios del Procedimiento Administrativo.

Partiendo de que los principios son normas básicas naturales que deben ser ubicados en primer plano para tomar cualquier decisión, es preciso anotar aquellas normas básicas que deben estar presentes en el procedimiento administrativo. Estas normas básicas se encuentran desarrolladas a lo largo y ancho de la Carta Magna y como es obvio, en su gran parte se encuentran también señaladas en la Ley de Modernización del Estado y en el Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, aplicables para las entidades del

⁹ www.mailxmail.com/curso-derecho-fiscal-economico-internacional-publico/

¹⁰ DROMI, R (1999). El Procedimiento Administrativo, Argentina, pag. 36

Ejecutivo, pero además de ello se encuentran detalladas en los Códigos Orgánicos que rigen para entes especiales creados de acuerdo a la Constitución y la ley.

Por lo mencionado en el párrafo anterior, se deduce que no contamos con una ley que establezca un procedimiento administrativo común, siendo imprescindible un instrumento jurídico que recoja todos los procedimientos y establezca un procedimiento general para las entidades públicas, contribuyendo de esa manera la protección y promoción de los derechos humanos y el verdadero significado de nuestro Estado Constitucional de Derechos.

La doctrina ha establecido algunos principios del procedimiento administrativo, a través de sus representantes como Manuel María Díez, Fernando Garrido Falla y otros; sin embargo, me permito desarrollar la clasificación que realiza Roberto Dromi, quien clasifica a los principios fundamentales en: sustanciales y formales; a su vez los clasifica a los principios sustanciales en: legalidad, defensa y gratuidad y los formales en: oficialidad, informalismos y eficacia.

1.5.1. Principios Fundamentales Sustanciales.

Estos principios como su nombre lo indica, son la esencia del procedimiento administrativo y se encuentran estipulados en nuestra Constitución.

1.5.1.1. La Legalidad.

Nuestra Constitución vigente, en su art. 226, manda que “las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

Este artículo menciona con claridad el alcance del principio de legalidad, es decir, todas las personas que actúan con potestad estatal, deben observar lo que manda La Constitución y las leyes, las resoluciones de autoridad no deben desconocer las resoluciones generales y resoluciones de autoridades de grados superiores e indiscutiblemente no se puede aplicar leyes o resoluciones no encomendadas con

anterioridad por el órgano competente, se puede asegurar entonces, que **el principio de legalidad sugiere la sumisión al ordenamiento jurídico.**

(Dromi, 1999). El procedimiento tiende no solo a la protección subjetiva del recurrente, sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo (p.62). En este mismo contexto, señala que el principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede ser concebido como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia, así mismo determina la concurrencia de cuatro condiciones que forman el contexto de legalidad, las mismas que son: la reserva legal, el orden jerárquico de aplicación de la norma, determinación de normas aplicables al caso concreto y la precisión de los poderes que la norma confiere a la administración o lo podríamos llamar también la competencia de la autoridad.

1.5.1.2. Defensa.

En principio de defensa, en nuestro medio es más utilizado como el principio de contradicción, el mismo que implica la participación dinámica de todas las partes involucradas, para la cual el Estado tiene la obligación de dar las facilidades y herramientas necesarias a través de la emisión de información y sobre todo iniciando con la correcta notificación, facilidades para el acceso a la información y las resoluciones deber ser motivadas, acto en el que se anoten pautas concretas para que los interesados interpongan los recursos que sean necesarios para hacer valer sus derechos.

El ERJAFE, en su numeral 3, del art. 152, establece que “en cualquier caso el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento”.

Para el tema que me convoca, es importante resalta lo que establece la Constitución de la República, en su art. 191, “La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos. La Defensoría Pública prestará un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y

gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias”.

En este sentido el principio de contradicción demanda a la administración pública la equiparación de las condiciones en el ámbito de igualdad de oportunidades entre las partes y en todos los momentos procedimentales.

1.5.1.3. Gratuidad.

Partiendo de nuestra Carta Magna, establece que “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión” (art. 75), principio que es aplicable en el ámbito judicial, así como en el ámbito administrativo y se complementa con los que establece en el art. 169 en el que menciona que “El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”.

De hecho el acceso a la justicia debe ser gratuito, sin embargo en el campo judicial la gratuidad solo se queda en simple teoría, partiendo de que el ciudadano requiere del patrocinio de un profesional en derecho, y la falta de control en el costo de los servicios ha hecho que cada quien se aproveche de la ingenuidad y del desconocimiento de la ley para exigir ingentes cantidades de dinero.

En el ámbito administrativo, especialmente en los gobiernos autónomos descentralizados, por su naturaleza autónoma, la misma ley exige el cobro de tributos, los mismos que son reinvertidos en la misma ciudad; así mismo, existen otras tasas que de alguna forma contribuyen al funcionamiento de la entidad, por esta razón existen criterios de que nada es gratuito, porque de alguna forma la ciudadanía paga directa o indirectamente.

Alrededor del principio de la gratuidad existen varios elementos que se pueden conjugar, por mencionar el de la economía procesal, el hecho de no dar una respuesta oportuna y los administrados tengan que acudir diariamente para pedir información del avance de su petición, implica tiempo y recursos, por lo tanto se estaría violentando este principio.

En conclusión, el tema de la gratuidad, requiere de un análisis profundo, ya que por un lado se puede decir que no existe gratuidad en el campo administrativo y judicial; pero por el otro lado, parece ser que cuando el servicio es totalmente gratuito existe la falta de celeridad de los administradores y por parte de la ciudadanía la falta de valoración.

1.5.2. Principios Fundamentales Formales.

Los principios formales o de forma, coadyuvan a ejecutar los principios sustanciales o de fondo y es complementario para la correcta garantía de los procedimientos.

1.5.2.1. Oficialidad.

El principio de oficialidad exige a la administración pública a impulsar el proceso, debido a que no solamente va en beneficio de una persona particular si no de lo contrario va en beneficio de la colectividad y ese es el fin mismo de la administración, para un mejor entendimiento se puede hacer una correlación con lo que sucede en el campo penal, en la cual en los delitos de orden público, la autoridad competente puede iniciar de oficio a indagar con el fin de determinar las responsabilidades penales.

En el campo administrativo, es la Contraloría General del Estado, quien realiza auditorias del manejo adecuado de los recursos públicos y por su parte la propia administración en ejercicio de la auto tutela administrativa. En este sentido, considero que una buena administración debe establecer mecanismos claros para el adecuado cumplimiento y ejecución de los trámites dentro de la entidad de acuerdo a las competencias que establece la ley.

Es importante que la administración defina mecanismos para el ejercicio de la celeridad en todos sus ámbitos, conscientes de que su no acatamiento da lugar al silencio administrativo, que a su vez establece responsabilidad administrativa de acuerdo a la Ley Orgánica de Servicio Público.

En este sentido, la administración pública, tiene la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento, ordenando que se practiquen todas las diligencias necesarias para dictar la resolución. Un aspecto importante en este tema es el cuidado que se debe tener para tramitar al titular del órgano o al personal que esté a cargo de lo que se solicita.

1.5.2.2. Informalismo.

El principio de informalismo que se denomina también “in dubio pro actione”, consagra que en aras de la garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción debe procurar a la superación de obstáculos de índole formal, privilegiando el tratamiento de las cuestiones de fondo que permitan a la adopción de una resolución final¹¹.

Como se puede observar, éste principio de informalismo va en beneficio directo del administrado, quien puede exigir que por la omisión de alguna formalidad de su parte, no afecte en la resolución de su requerimiento y como ya menciona también en el ámbito civil, no se debe sacrificar los derechos por simples informalismos.

1.5.2.3. Eficacia.

La eficacia es la capacidad de alcanzar el efecto que espera o se desea tras la realización de una acción, este principio es el que engloba los otros principios señalados, se constituye como el reto de la actuación administrativa, para la cual debe considerar que los procedimientos o el camino que tiene que recorrer sea eficiente y considere todos los elementos que se encuentran en su paso.

Es importante resaltar la importancia de los principios del procedimiento administrativo, debido a que la inobservancia de estos sean sustanciales o formales provoca “una lesión jurídica grave que el derecho sanciona como nulidad y la política reprocha como desviación del poder¹²”. Por su parte la Ley establece también la vía de hecho o la repetición en contra del funcionario que causó la nulidad y sanciona penalmente la desviación de poder.

1.6. Clases de procedimiento administrativo.

Es importante recalcar que en nuestro País, no existe un marco jurídico que norme un procedimiento administrativo común, lo que tenemos es el Estatuto Orgánico de Régimen

¹¹ García & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Tomo V, pag. 188

¹² Dromi (1999), El Procedimiento Administrativo. Argentina. pag. 59

Jurídico de la Función Ejecutiva, aplicable para todas las entidades de la función ejecutiva o del gobierno central; por otro lado, contamos con la Ley de Modernización del Estado, que en el orden jerárquico de aplicación de la norma, se encuentra por debajo de los Códigos Orgánicos, por lo tanto no rigen para las entidades que en su mayoría se gobiernan por los Códigos Orgánicos. Este vacío legal ha hecho de que se reproduzcan procedimientos específicos para las diversas entidades y lo peor del caso ha creado la incertidumbre en los administrados. En consecuencia, considero el momento oportuno que el órgano competente legisle una ley que establezca un procedimiento administrativo común, como ya lo tienen otros países.

Dromi, establece dos momentos distintos que son inter-procedimentales y no se podrían definirse como clases de procedimiento administrativo: El Constitutivo y El Impugnativo.

Constitutivo.- denominado también el de preparación de los actos administrativos

Impugnativo.- denominado también como recursivo de la voluntad administrativa.

Se denota que son dos etapas del procedimiento administrativo, tomando como punto de partida la emisión del acto, un antes y un después, por un antes podríamos considerar desde la iniciación que puede ser de oficio o de orden particular, lo informes y todos los hechos para la toma de decisión; y, un después todos los recursos que puede hacer valer el administrado en cuanto la decisión no responda al interés común y sobre todo viole la Constitución.

En conclusión no podríamos hablar claramente de las clases de procedimiento administrativo, porque primeramente tendríamos que ponernos de acuerdo en la diferencia entre proceso y procedimiento, ya que se ha analizado que la doctrina establece que el proceso judicial también tiene su procedimientos y de ser el caso, existirían tres clases de procedimiento: el procedimiento administrativo, el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial, cada una de ellas con su etapa constitutivo e impugnativo.

Con el fin de ir contextualizando el trabajo de investigación planteada es importante anotar las clases de procedimiento administrativo que establece Jorge Flavio Escorcia, en su ensayo, Introducción al Derecho Administrativo I.

“a) Procedimiento Ordinario o de gestión administrativa, encaminado a la realización de los actos administrativos en que encarna la normal actividad de la Administración, definiéndose en el caso concreto la situación jurídica del particular.

b) Procedimiento de recurso o de reclamación, en él se impugna un acto administrativo existente, pidiéndose que se dicte otro que lo reforme o anule.

c) Procedimiento sancionador o penal, en el que la Administración persigue el castigo de los particulares que han infringido las disposiciones administrativas (procedimiento correctivo o de los funcionarios públicos que han faltado a sus deberes, procedimiento disciplinario).

d) Procedimiento ejecutivo o de apremio, dirigido a llevar a su debido cumplimiento los actos administrativos.

e) Procedimiento de oposición, Existe un procedimiento especial, en el cual la administración tiene un papel semejante al del juez ante el procedimiento contencioso entre particulares. Nos referimos al procedimiento de oposición, que es un procedimiento previo a la dilatación del acto y que tiende a conocer y en su caso a respetar derechos de terceros”¹³

Como se puede deducir esta clasificación abarca todos los procedimientos que se dan en la administración pública, partiendo del procedimiento ordinario o se podría también llamar procedimiento en la gestión documental para la prestación de servicios. Dentro del procedimiento sancionador, lo subrayaría para este caso procedimiento contravencional que realiza la entidad pública a través de la comisaria municipal, dentro de esta misma existe un procedimiento interno por faltas graves o leves de los funcionarios públicos, pero se denomina “el sumario administrativo”.

¹³ <http://www.monografias.com/trabajos96/actoadministrativo/actoadministrativo.shtml>

CAPITULO II
EL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1. Definición del acto administrativo.

El acto administrativo es una de las partes fundamentales del derecho administrativo, a través de la cual la administración cumple su propósito, obviamente que no todas las acciones que realiza la administración son actos administrativos destinados a producir efectos jurídicos, de lo contrario la administración a través de sus funcionarios realiza muchas otras actividades que no precisamente son actos administrativos, por lo tanto toda actuación administrativa es un acto de la administración, pero no todo acto o actuación de la administración es necesariamente un acto administrativo.

Según el diccionario Wikipedia, “el acto administrativo, es el medio a través del cual la Administración Pública cumple su objetivo de satisfacer los intereses colectivos o interés público. Es la formalización de la voluntad administrativa y debe ser dictado de conformidad con el principio de legalidad”.

Por su parte, el art. 65 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, establece que el acto administrativo “es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”.

Secaira (2010). El acto administrativo es la declaración jurídica unilateral y concreta de la administración pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente a realizar o a producir actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplicar el derecho al hecho controvertido (p.130).

En este sentido se puede concluir que el acto administrativo, es la declaración unilateral de la autoridad competente, emitida mediante resolución administrativa, con el fin de crear, extinguir o modificar derechos subjetivos de los administrados, tiene efectos jurídicos inmediatos y directos, una vez publicitado o notificado.

2.2. Elementos esenciales del acto administrativo.

De la definición anterior, podemos extraer los siguientes elementos del acto administrativo, que son también desarrollados por el Dr. Patricio Secaira, en el Texto Guía “Derecho Administrativo”, 2010.

La Declaración.- Es la manifestación expresa de la decisión adoptada, el mismo que formaliza el acto administrativo, por lo tanto siempre es escrito.

La Voluntad.- Es el ánimo de hacer algo, el mismo tiene que responder al antecedente factico y sobre todo el bien común.

Unilateralidad.- En aras del bien común y considerando la Constitución, la administración tiene la potestad de tomar unilateralmente la decisión.

Ejercicio Administrativo.- La institución pública como tal tiene sus competencias, pero a su vez es representada por una persona natural, quien toma la decisión a nombre de la entidad.

Efectos Jurídicos Inmediatos y Directos.- Los actos administrativos tienen efectos jurídicos una vez que se haya publicitado o notificado de acuerdo a lo que establece la ley, de la misma forma la administración, tiene medios para hacer cumplir tal decisión, inclusive existen sanciones por desacato.

De la experiencia diaria se ha visto que existe una confusión en cuanto a la aplicación de los actos administrativos, especialmente en cuerpos colegiados que emiten sus actos mediante resoluciones, en sesiones ordinarias o extraordinarias, consideran que las resoluciones deben ejecutarse una vez que se haya aprobado el acta, cuando en realidad las resoluciones son aprobadas mediante votación, en la misma sesión, en consecuencia una vez notificados deben ser ejecutados y acatados inmediatamente.

Me parece muy importante anotar, lo citado por el Dr. Marco Morales Tobar, en el Texto Guía de Derecho Procesal Administrativo, de la UTPL, que “todo acto administrativo tiene dos elementos inconfundibles, a saber, a) el Mérito y la Legitimidad.

- a) **Del Merito.-** no es sino la conveniencia dada en razón de la oportunidad y temporalidad, para la realización de un determinado acto, en todo caso es la conveniencia pública en donde la autoridad, focalizando la norma jurídica en que se sustenta, en base a su sana critica emite el acto.
- b) **La Legitimidad.-** se considera que es el elemento referente a la observancia de la ley, que vincula la declaración de la voluntad de la administración y establece una norma de casualidad entre la ley, el hecho, el objeto del acto administrativo y el fin que éste persigue”(16).

2.3. Características de los actos administrativos.

Al constituirse los actos administrativos en actos jurídicos que crean, modifican o extinguen derechos, se encuentran dotadas de la potestad de mando y ordenación, con el fin de que las impugnaciones que por derecho le corresponde a los afectados, no afecte directamente la prestación del servicio público o el cumplimiento de un cometido estatal en cualquiera de sus niveles.

En este escenario, los actos administrativos tienen las siguientes características.

2.3.1. Presunción de Legalidad.

En este punto es importante resaltar la regla de oro para la aplicación del derecho administrativo, que todo aquello que no esté dispuesto expresamente se considera que es prohibido. En este marco la Constitución de la República en el art. Art. 424, dispone “Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.

La presunción de legalidad únicamente faculta al administrado a alegar con fundamentos de hecho y de derecho que el acto administrativo se encuentra contrapuesto al ordenamiento jurídico y es la autoridad competente quien puede declarar la nulidad del acto, hasta tanto se supone que el acto administrativo es legal, por lo tanto la administración no requiere de ayuda de las autoridades judiciales para ejecutar tal acto, ya que se encuentra investida de poder para adoptar medidas en caso de que encuentre oposición por lo particulares.

2.3.2. Presunción de Ejecutoriedad.

La presunción de ejecutoriedad, supone que una vez dictado el acto acatando todos los presupuestos legales, se puede ejecutar de forma inmediata, es decir cumplir materialmente sus decisiones. El aspecto que hay que considerar para materializar el acto administrativo es la publicación y la notificación al involucrado. El art. 68 del ERJAFE, establece que los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicte y de ser el caso, se notifiquen.

2.3.3. Presunción de ejecutividad.

Es la obligación que tiene la autoridad de hacer cumplir la decisión tomada a través del acto administrativo y por su parte es la obligación que tienen los administrados de cumplir lo dispuesto en el acto administrativo.

2.4. Requisitos de los actos administrativos.

Consciente de las características que deben cumplir los actos administrativos, es importante que el representante de la entidad que va emitir los actos administrativos considere los requisitos y de esta forma evite la nulidad de acto ya que por su parte la Ley también establece garantías para que la administración no vulnere los derechos que tienen los particulares.

2.4.1. La Competencia.

Es la atribución jurídica o el derecho que tienen las autoridades públicas para conocer, procesar y resolver los asuntos que les han sido atribuidos legalmente, en razón de su materia, territorio, grado, tiempo y demás aspectos establecidos en la ley.

La competencia es un requisito de esencia que afecta a la validez sustancial del acto, por manera que si este es expedido por un órgano o autoridad pública que no tiene competencia para el efecto, la decisión administrativa inexorablemente estará viciada de nulidad, aunque se sostiene que el acto administrativo dictado por autoridad carente de competencia es inexistente o nulo de pleno derecho, es decir que puede nacer, pero no tiene efecto jurídico alguno, caso en el cual ninguna persona o autoridad está obligada a cumplirlo(Secaira,2010).

2.4.2. La Motivación.

La motivación es la exposición ordenada de razones que relatan y justifican la adopción de tal decisión, nuestra norma suprema en su art. 76, numeral 7, literal I) en el derecho de las personas a la defensa incluye que “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren

debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

Como se puede ver, la Constitución es clara en disponer que todo acto administrativo debe contener la motivación, donde se enuncie y detallan claramente los fundamentos de hecho y de derecho, además la falta de motivación es un vicio de fondo e incluso existen sanciones para los responsables.

En éste sentido la motivación constituye el punto de partida para juzgar la legitimidad de acto, sea por parte del administrado ya sea por las instancias superiores que conozcan el acto en el caso de impugnaciones.

Así mismo, la Ley de Modernización del Estado, menciona que “todos los actos emanados de los Órganos del Estado deberán ser motivados. La motivación debe indicar el presupuesto de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano, en relación con los resultados del procedimiento previo”.

2.4.3. Objeto.

De hecho, la existencia de la administración pública es el bien común, por lo tanto todas sus decisiones estarán encaminados a esa finalidad, es decir todo acto administrativo tiene una finalidad o la intensión en aras del interés colectivo; sin embargo, es importante detallar el objeto o la finalidad de la emisión del acto. Secaira (2010), “por ello es que el acto administrativo debe estar sujeto a la realidad de los hechos y además debe ser material y jurídicamente factible de ser ejecutado, ya que cumple una función de ordenamiento público tutelando el derecho y orientando la finalidad del bien común”(p. 138).

2.4.4. Causa.

Es conocido que la administración pública actúa de oficio o a petición de los administrados, la actuación por cualquiera de las formas, requiere ser detallado en el acto administrativo, de todas formas, cualquiera sea su justificación de inicio, siempre estará enmarcado en la ley, en consecuencia, la causa es la sustancia del acto, es la respuesta al porqué la administración resolvió tal acto.

2.4.5. El Procedimiento.

Para la emisión de todo acto administrativo siempre existe un antecedente, que estará compuesto por peticiones, informes técnicos, informes legales y todos los trámites inherentes para la toma de decisión y una vez que se cumple con todo el procedimiento se dicta el acto administrativo, es decir el procedimiento es el cauce jurídico por el que discurre el acto hasta el momento de ser dictado o configurar la voluntad administrativa.

2.4.6. Plazo.

En todo acto administrativo es importante considerar el plazo para la emisión del acto administrativo, así como para la ejecución de la misma, por decir un ejemplo en el ámbito tributario, la autoridad financiera tiene la obligación de emitir los títulos de crédito y realizar el cobro, y si no existe respuesta favorable por parte del administrado, tiene la herramienta jurídica para el cobro a través de la vía coactiva. En este sentido cada una de las resoluciones deben responder al plazo o al término que establezca la ley y en el caso de que no establezca se debe actuar acorde a la sana crítica y al bien común.

2.4.7. Forma.

La forma es el modo de hacer algo y a la medida que va cumpliendo paso a paso, va dando la figura adecuada, “de este modo dentro de la forma del acto administrativo y de modo común la exigencia jurídica y lógica señala que este debe contener una parte expositiva otro motivada y finalmente una resolutive. Pero también el acto debe ser escrito por que exista la seguridad de su emisión, debe estar firmado por la competente autoridad, señalando obligatoriamente el cargo que ésta desempeña, esto es designando el órgano público, cuya titularidad ostenta el suscriptor, además debe señalar el lugar y fecha de su emisión, no solo para que exista la certeza de cuando fue emitido, sino para que pueda verificarse si el tiempo de su expedición, quien lo suscribe, ejercía función pública y si lo hizo dentro del tiempo señalado por la ley”¹⁴.

En este mismo sentido el art. 123 del ERJAFE, establece la forma de los actos administrativos:

- 1) Los actos se producirán por escrito.

¹⁴ Secaira (2010), Texto Guía de Derecho Administrativo, Loja.

2) En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido.

3) Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, resuelto por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado.

2.5. Efectos del acto administrativo.

Se ha venido ya mencionando algunas definiciones de los actos administrativos, que en su mayoría llevan implícito el efecto del acto administrativo, por mencionar algunas, es "toda declaración unilateral de voluntad realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos **jurídicos individuales de forma inmediata**"¹⁵, otra, "el acto administrativo se distingue de otras actuaciones administrativas no solo por su carácter unilateral sino además por el hecho de **generar efectos jurídicos específicos o particulares, sobre los administrados**, lo cual lo diferencia claramente de otras actuaciones administrativas, como por ejemplo los reglamentos"¹⁶.

De estas definiciones podemos destacar que los efectos de los actos administrativos son inmediatos, individuales y específicos sobre los administrados. Indudablemente que el efecto del acto administrativo, una vez emitido en cumplimiento estricto de todo el procedimiento para su nacimiento, debe ser acatado por el administrado o a quien vaya dirigido, e inclusive la administración puede hacer uso de sus mecanismos coercitivos para hacer efectivo tal decisión.

"Al considerar el efecto del acto administrativo, como un efecto consistente en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular, el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general, estamos conscientes además que este mismo efecto, será generador de derechos y obligaciones las cuales son de carácter personal e intransmisibles por lo que solo pueden ser cumplidas y ejercidas por la persona a la cual el acto de refiere.

¹⁵ http://es.wikipedia.org/wiki/Acto_administrativo

¹⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Acto_administrativo

Los derechos originados por el acto administrativo podrán tener el carácter de reales y personales. Derecho personal, denominado también de obligaciones o de crédito es la facultad correspondiente a una persona para exigir de otro sujeto pasivo individualmente determinado el cumplimiento de una obligación de dar hacer o no hacer. Se hace referencia a aquellas facultades que por el orden jurídico son atribuidas al individuo como otras tantas posibilidades de actuación y precisamente en reconocimiento de su propia personalidad.

Derecho Real son aquellos derechos que se atribuyen a una persona natural o jurídica una facultad inmediata de dominación más o menos plena sobre una cosa”¹⁷

Como menciona el Dr. Marco Morales “los actos administrativos por regla general están creados por la administración pública para surtir efectos jurídicos. Cuando estos efectos son posibles, el acto administrativo se torna perfecto, entonces estamos frente a un acto eficaz y por tanto ejecutoriable. Sin embargo cuando los efectos no se producen o al menos no se producen de manera válida, nos encontramos frente a un acto ilegítimo que puede tornarse en anulable en algunas ocasiones y en otras puede perder su total validez, eficacia y hasta existencia, entonces hablamos de un acto nulo”. En este sentido es obligación de la administración cumplir con todas las exigencias que establece la ley para la emisión de los actos administrativos y de esta manera surta efectos plausibles para la administración.

2.6. Clases de actos administrativos.

La doctrina establece varias clasificación de los actos administrativos, entre las que podemos mencionar, los actos administrativos reglados, discrecional, aparente, simulado, simple, complejo, preparatorio, complementario, de ratificación, válido, eficaz, perfecto, imperfecto, definitivo, firme, interno, externo, nulo, inexistente, principal, personal, de gobierno, entre otros; sin embargo, me permito anotar la clasificación realizada por García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, citado por el Dr. Marco Morales, en el texto guía de Derecho Procesal Administrativo.

Actos decisorios externos y actos no decisorios

¹⁷ <http://es.scribd.com/doc/168068110/Efecto-Del-Acto-Administrativo-Elias>

“Según los autores el acto decisorio externo se caracteriza por: a) ser una declaración administrativa de voluntad, b), dirigida a un sujeto por la cual se define ejecutoriamente una situación jurídica individualizada de dichos sujetos (o lo que viene a ser lo mismo contemplado desde la otra vertiente) de la administración, respecto de ellos. Consignado dicho criterio, los tratadistas aceptan la división entre actos decisorios (declaraciones de voluntad) y no decisorios (declaraciones de otros estados psicológicos, lo cual ya no es conocido y unos y otros o bien externos, afectantes a otros sujetos distintos de la administración autora del acto o bien internos, en otro caso”¹⁸.

Actos Resolutorios o de Trámite

Hemos destacado que los actos de trámite son los informes que hacen posible una resolución definitiva bien fundamentada, por lo tanto los trámites no constituyen actos administrativos, considerando que los actos administrativos son decisiones unilaterales de la autoridad competente. En éste contexto, los actos de trámite en muchos casos son realizados por los técnicos, mas no por la persona que tiene la autoridad para emitir el acto administrativo.

Si bien es cierto, los actos de trámite son criterios técnicos y jurídicos que encaminan el acto administrativo y no necesariamente deciden el fondo del asunto, a mi criterio no es sujeto de impugnación, pero el art. 5 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, establece que “las resoluciones administrativas causan estado cuando no son susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa, sean definitivas o de mero trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente, el fondo del asunto, de modo que pongan término a aquella o haga imposible su continuación”, además menciona que “la administración obra en ejercicio de sus facultades regladas, cuando debe ceñir sus actos a las disposiciones de una ley, de un reglamento o de cualquier otro precepto administrativo”. A esto se suma el criterio que los actos de trámite no causan efectos jurídicos inmediatos, por lo tanto, ni siquiera son susceptibles de impugnación.

Actos Favorables y Actos de Gravamen

“Son aquellos actos administrativos que tienen un destinatario interno, pueden afectar a éste de dos maneras diferentes; favoreciéndole, con la ampliación de sus patrimonio jurídico, otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad, un plus de titularidad y de

¹⁸ Dromi (1999). El procedimiento administrativo. Argentina, pag.143

actuación, liberándolo de una limitación, de un deber, de un gravamen, produciendo, pues, un resultado ventajoso para el destinatario; o bien, segunda hipótesis, restringiendo su patrimonio jurídico anterior, imponiéndole una obligación o una carga nueva, reduciendo, privando o extinguiendo algún derecho o facultad hasta entonces intactos”¹⁹. Considero que éste tipo de clasificación de los actos administrativos figura en la vida administrativa de las entidades públicas, ya que cualquier decisión de la autoridad competente directa o indirectamente favorecen o restringen derechos de los administrados.

2.7. La Notificación.

Con la notificación se culmina la primera etapa del procedimiento administrativo, es como una línea divisoria definitiva entre el administrado y la administración porque es a partir de la notificación que inicia la ejecución del acto por parte de la administración o en su defecto el administrado puede interponer los recursos que fija la ley.

Es importante resaltar que la notificación es la actuación administrativa a través de la cual se pone en conocimiento del interesado el contenido de un acto administrativo y según el numeral dos, del art. 125 del ERJAFE, menciona que “la eficacia del acto está supedita a su notificación, publicación o probación superior o quedará suspendida cuando así lo exija el contenido del acto”.

Por su parte el art. 29 de la Ley de Modernización del Estado, resalta la constancia plena que debe existir en el proceso administrativo, a cerca de la dirección para notificaciones y se pueda dejar pruebas del hecho. Al respecto, en el campo administrativo, las notificaciones se realizan en el domicilio del administrado, dejando constancia o sentando razón de la fecha, hora y la persona que recepta la notificación.

En este sentido el ERJAFE, en el art. 126 y 127 detalla ampliamente sobre la notificación y su práctica, las mismas que serán consideradas para realizar la propuesta planteada en el presente trabajo.

En síntesis, considerando que la notificación es parte del procedimiento administrativo y una condición para la eficacia del acto administrativo, éste debe ser ejecutado sigilosamente considerando las garantías jurisdiccionales establecidos en la Constitución, es decir “Las

¹⁹ Dromi (1999). *El procedimiento administrativo. Argentina, pag.255*

notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión”.

CAPITULO III
RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Según el Diccionario Jurídico Wikipedia, “El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”, en este sentido es un medio de control de la legalidad, que posibilita al afectado la restitución de los intereses legítimos y derechos subjetivos.

Lo fundamental es que estos recursos son resueltos por la autoridad de la propia administración, haciendo ejercicio de la auto tutela administrativa, es decir participan únicamente el administrado y la administración. En nuestro medio, se puede impugnar la resolución en la vía contencioso administrativo, sin necesidad de que se haya agotado el recurso en la vía administrativa, como no sucede en otros países como en Argentina que se debe agotar en la vía administrativa para poder acudir ante el contencioso administrativo.

El recurso administrativo tiene por finalidad impugnar un acto administrativo, dando lugar a un procedimiento en sede administrativa. La administración revisa el acto dictado por ella misma y procede a ratificarlo, revocarlo o reformarlo.

Se puede mencionar entonces que el recurso administrativo es el último intento ante la administración, para que deponga su actuación ilegítima. Dromi (1999) menciona que “en suma es una facultad o un derecho esencialmente que se ejercita como acto de impugnación y defensa de un derecho sustancial, por lo que frente al recurso derecho aparece el deber jurídico de la administración de revisar su propio acto, revocándolo o modificándolo cuando ha vulnerado, desconocido o incumplido un derecho subjetivo o interés legítimo por un lado y por otro para restablecer el imperio de la legalidad transgredida por una conducta ilegítima de la propia administración” (p. 256).

Es menester considerar el punto de vista de Gordillo en el tema de recursos administrativos, quien menciona que el recurso administrativo no es simplemente un hecho, sino más bien es un acto jurídico destinado a producir una modificación de derechos; de la misma forma menciona que el recurso es un medio de defensa de los derechos del individuo ante las autoridades públicas y a su vez es un medio de conciliación porque “queda librado a la iniciativa y a la habilidad negociadora del particular, el encontrar con el funcionario puntos intermedios de eventual acuerdo transaccional”.

Morales (2010), menciona “el recurso administrativo constituye un mecanismo de tutela de situaciones individuales enmarcados en el elenco de garantías de los particulares. Bien afirma Fernando Garrido Falla que tales garantías se han elevado a la categoría de derechos subjetivos oponibles, frente al Estado cuyo ejercicio se lo reserva al particular, quien cabalmente acciona un procedimiento administrativo o un proceso contencioso administrativo”(p. 330).

A continuación se detalla los recursos administrativos que se pueden interponer en la vía administrativa.

3.1. Recurso de Alzada.

El recurso de alzada básicamente se interpone ante el órgano superior jerárquico, contra actos administrativos que todavía no agotan la vía administrativa, por lo tanto es la autoridad superior quien revisa la decisión tomada en instancia inferior, “en este sentido se colige que dicho recurso descansa en el principio de la jerarquía de la administración pública, en cuya virtud los superiores pueden revisar a instancia de parte, la legalidad y oportunidad de los actos emanados por los inferiores, sustituyendo la voluntad de aquellos”(Morales, 2010).

En nuestro ordenamiento jurídico, este recurso es conocido también como el recurso de apelación y con éste mismo término es también desarrollado en la vía judicial. En éste marco el art. 176 del ERJAFE, establece que “las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha administración. El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que medie reposición o también podrá interponerse contra la resolución que niegue la reposición. De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa”, es decir únicamente podrán acudir al contencioso administrativo.

Es sabido que el Estatuto rige únicamente para las entidades del ejecutivo, por ello las diversas entidades públicas que no están sujetos al ejecutivo, se desarrollan en función de sus propias leyes, por decir los gobiernos autónomos descentralizados se rigen por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía de Descentralización, en el que establece de manera general su propio procedimiento, es así que en el art. 409, establece que “las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante la máxima autoridad del gobierno autónomo

descentralizado”, además establece claramente que “son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado”, como se puede ver existe similitudes en los procedimientos establecidos.

3.2. Recurso de Reposición.

El recurso de reposición se interpone ante el mismo órgano que ha dictado el acto administrativo, para que cambie de parecer, considero que éste recurso no es tan confiable ni viable ya que es casi imposible que la autoridad que tomó tal decisión cambie de parecer, además se supone que las resoluciones no son actos tomados al antojo de la autoridad, sino en base a los principios y garantías establecidas.

Tanto el ERJAFE como el COOTAD, tienen el mismo concepto del recurso de reposición, pero en éste caso anoto lo que al art. 407 del COOTAD, menciona que “los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la administración que los hubiera dictado o ser impugnados directamente en apelación ante la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado.

De la misma forma existen plazos para la interposición del recurso de reposición, mismo que será de cinco días, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de treinta días y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

3.3. Extraordinario de Revisión.

Solo se puede interponer este recurso ante actos que sean firmes, si se dan algunos de los supuestos, que establece la ley. Este recurso tiene el carácter de extraordinario por su misma naturaleza y el fin que persigue y porque se lo puede interponer en un tiempo más amplio que los recursos anteriores. El art.411 del COOTAD menciona que “los administrados podrán interponer recurso de revisión contra los actos administrativos firmes o ejecutoriados expedidos por los órganos de las respectivas administraciones, ante la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado respectivo, en los siguientes casos:

- a) Cuando hubieren sido adoptados, efectuados o expedidos con evidente error de hecho, que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas;
- b) Si, con posterioridad a los actos, aparecieren documentos de valor trascendental, ignorados al efectuarse o expedirse el acto administrativo de que se trate;
- c) Cuando los documentos que sirvieron de base para dictar tales actos hubieren sido declarados nulos o falsos por sentencia judicial ejecutoriada;
- d) En caso de que el acto administrativo hubiere sido realizado o expedido en base a declaraciones testimoniales falsas y los testigos hayan sido condenados por falso testimonio mediante sentencia ejecutoriada, si las declaraciones así calificadas sirvieron de fundamento para dicho acto; y
- e) Cuando por sentencia judicial ejecutoriada se estableciere que, para adoptar el acto administrativo objeto de la revisión ha mediado delito cometido por los funcionarios o empleados públicos que intervinieron en tal acto administrativo, siempre que así sea declarado por sentencia ejecutoriada.

Estos son vicios que afectan la legitimidad de las resoluciones y como ilustra Eduardo García de Enterría, citado por el Dr. Marco Morales en el Texto Guía de Derecho Procesal Administrativo, el recurso de revisión “más que un recurso propiamente dicho, es un remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acontecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados”, evidentemente que el afán de la administración no es perjudicar a los administrados, por lo tanto cuando surgen evidencias de las detalladas anteriormente se tiene que revisar el asunto y actuar de acuerdo a la ley, de la misma manera el art. 412 del COOTAD establece los casos en los que no proceden éste recurso y que son muy relacionadas con las anotadas.

3.4. Recursos Especiales.

3.4.1. La Aclaratoria.

Como su nombre lo indica, se realiza la petición de aclaratoria, ante el mismo órgano que emitió el acto y se puede interponer esta acción cuando, una vez notificado el acto definitivo,

exista contradicción en su parte de motivación o en la parte dispositiva a fin de que sean corregidos errores materiales, subsanadas omisiones o aclarados conceptos oscuros, siempre que ello no importe una modificación esencial.

EL ERJAFE, en el art. 170, habla de la revocación de actos y rectificación de errores y menciona que “La Administración Pública Central podrá revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”, así mismo, podrá “rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

3.4.2. Los Reclamos Administrativos.

Me atrevo a ubicar a los reclamos administrativos dentro de ésta categoría de recursos, aunque como se puede ver la doctrina, el COOTAD y el ERJAFE, no conciben propiamente como recurso administrativo, en ese orden el Estatuto en su art. 172, menciona “En cuanto a la tramitación de una reclamación, ésta debe ser presentada ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión; emisor del acto normativo; o ante aquél al cual va dirigido el acto de simple Administración. El órgano puede dictar medidas de mejor proveer y otras para atender el reclamo.

En las reclamaciones los interesados podrán petitionar o pretender:

- a) La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugnaren los actos de simple administración;
- b) La cesación del comportamiento, conducta o actividad; y,
- c) La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos normativos o su inaplicabilidad al caso concreto.

3.4.3. La Reconsideración.

De la práctica se ha visto que la reconsideración es interpuesto ante el mismo órgano que adoptó el acto para que revise minuciosamente. “Para algunos autores “reconsiderar” es no sólo “reexaminar,” sino específicamente “reexaminar atentamente,” por el origen etimológico

de la palabra; sin embargo, el uso vulgar del vocablo lo aproxima más a un ruego de que el funcionario “reexamine con benevolencia;” en suma, es un recurso graciable.

Si atendemos a los efectos prácticos que en la realidad se producen, “reconsiderar” termina siendo “ratificar enfáticamente,” “mejorar los fundamentos del acto impugnado,” “rebatir los argumentos del recurrente,” etc. Desde este punto de vista, nada impediría, con cierta licencia literaria, llamarlo “recurso de ratificación”²⁰.

El hecho de reconsiderar es como tratar de mantener a pesar de que no es posible, se ha visto que la reconsideración de los actos es aplicado por el órgano legislativo de los gobiernos descentralizados, es así que en los reglamentos de funcionamiento, mencionan que las resoluciones que adopte el órgano legislativo, pueden ser reconsiderados con la mayoría absoluta de los miembros, en la misma sesión o a más tardar en la siguiente sesión. De la misma forma este recurso o como lo queramos llamar puede ser realizado de oficio o a petición de parte.

En conclusión, por la falta de una ley que establezca un procedimiento administrativo común y peor aún la unificación de los recursos administrativo, no se ha hecho honor a nuestro Estado Constitucional de Derechos y como menciona Dromi (2010), “la regla de oro en todo procedimiento administrativo, debe ser la “unificación y la simplificación” de recursos, además menciona “el derecho administrativo se debe a un orden social y comunitaria determinado. Le ha sido asignado el difícil rol de traducir en términos y fórmulas jurídicas las múltiples relaciones sociales entre –Estado e individuo-, para ello la simplicidad y la sencillez de su articulación y regulación se transforman en principios básicos de un Estado Social y Democrático de Derecho.

En suma la democracia está necesitada de procedimientos idóneos para la fiscalización del poder, pues la fiscalización previsiva importa una técnica de participación. Existe una profunda razón jurídica y política justificativa de la revisión sin límites en todas las instancias. Sin revisión, no hay responsabilidad. No puede hablarse de responsabilidad pública sin fiscalización eficaz de los actos del estado. La revisión traduce o presume otras ecuaciones mayores en relación –administración, administrados-. Subyace la ecuación política –libertad, autoridad-, la ecuación jurídica – prerrogativa, garantía-, la ecuación procesal –interés público, seguridad jurídica-“(p. 300).

²⁰ http://www.gordillo.com/pdf_tomo4/capitulo9.pdf

Para concluir éste capítulo es importante anotar también la nulidad de los actos administrativos ya que la nulidad derivan de la imposibilidad del acto de integrarse en el ordenamiento jurídico dado, de su violación objetiva de principios jurídicos, antes de que un elemento suyo viciado o faltante, es decir las nulidades administrativas, no dependen de cuál elemento del acto esté viciado, sino de la importancia de la infracción al ordenamiento jurídico.

“Las administraciones públicas pueden retornar sobre el mismo, a petición de parte afectada vía recurso, o de oficio, para confirmarlo o declarar su nulidad de pleno derecho, su anulabilidad, o bien reformarlo o restituirlo. Es la autodefensa o la autotutela revisora o de segundo grado o reduplicativa que debe adecuarse a las normas que rigen el procedimiento impugnativo”²¹.

Coincidiendo con la doctrina, en nuestro derecho administrativo existen dos categorías de nulidades que se encuentran establecidos en el ERJAFE, mismo que detallo a continuación.

Nulidad absoluta y de pleno derecho.

El Art. 129 del ERJAFE, establece los casos de actos de la Administración Pública nulos de pleno derecho:

- a. Los que lesionen, de forma ilegítima, los derechos y libertades consagrados en el artículo 24 de la Constitución Política de la República, hoy artículo 76;
 - b. Los dictados por órgano incompetente por razón de la materia, del tiempo o del territorio;
 - c. Los que tengan un contenido imposible;
 - d. Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta;
 - e. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la administración, sean colegiados o no;
 - f. Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición; y,
 - g. Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal
- Por la magnitud de transgresión del ordenamiento jurídico.

²¹ *Zabala (2005). El Procedimiento Administrativo, Guayaquil.*

Como menciona el tratadista ecuatoriano Patricio Secaira, citado por Marco Morales Tobar, en el Texto Guía de Derecho Administrativo, que “el acto administrativo nulo es el que nace sin ningún efecto jurídico, pues su defecto de contradicción jurídica es tan evidente o manifiesto que de su simple apreciación y análisis surge su ineficacia, su invalidez jurídica. La propia administración pública tiene competencia para reconocer su nulidad, mediante la expedición de otro acto que lo deje sin efecto, siempre que no haya declarado derechos subjetivos y no se lo haya publicitado; caso contrario quedará sin efecto por decisión jurisdiccional que siempre tendrá efectos retroactivos”(p.173). Estos actos administrativos tienen efectos erga omnes y ex tunc y no pueden ser convalidados.

Por principio se presume que todo acto administrativo es válido; sin embargo no es así, por ello surge la nulidad y la anulabilidad de los mismos.

Nulidad Relativa o Anulabilidad

Son actos que no pueden seguir existiendo en la vida jurídica, pero no son nulos de pleno derecho

El art. 130 del ERJAFE, establece las siguientes causas de anulabilidad de los actos administrativos

1. Son anulables los actos de la administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.
2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.
3. 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, salvo que se hubiese producido el silencio administrativo, en cuyo caso, la situación será nula de pleno derecho.

Para la declaración de la anulabilidad tiene que existir petición de parte y debe ser realizado dentro de un tiempo determinado, caso contrario es válido, además tiene efecto ex tunc y pueden ser convalidados.

Entonces se puede deducir que los vicios de anulabilidad se producen por la no aplicación de los requisitos de forma y que de alguna manera se puede subsanar el vicio que adolece el acto.

CAPITULO IV
EL SERVICIO PÚBLICO Y LOS EFECTOS DE LA FALTA DE PRONUNCIAMIENTO DE
LA ADMINISTRACIÓN

4.1. Las Instituciones Públicas.

Se puede mencionar que la creación de las instituciones públicas son producto de la revolución francesa, en la que se establece la división de los poderes del Estado para que cada entidad pueda desarrollar funciones específicamente de acuerdo a lo encomendado, en ese entonces las funciones del ejecutivo, legislativo y la función judicial, en éste orden el art. 225 de nuestra Carta Magna establece las entidades que comprende el sector público, en nuestro país, las mismas que son:

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

Como se puede ver, existe el crecimiento desmesurado de las entidades públicas para la prestación de los servicios a pesar de que anteriormente, en los años noventa se quería ya disminuir paulatinamente las instituciones del Estado y la burocracia existente, a través de la privatización de los servicios públicos, la descentralización y la desconcentración; sin embargo ya no fue posible porque existió oposición de las clases sociales.

Por otro lado, los grupos de poder han actuado maquiavélicamente aprovechando las situaciones de calamidad social de los grupos sociales, para continuar creando más entidades del Estado, por mencionar un ejemplo, el tema de vivienda que fue un programa del Ministerio para ayudar a quienes perdieron la misma por los desastres naturales; sin embargo, cada gobierno ha venido utilizando políticamente y destinando recursos para este fin, hasta que en la actualidad existe una institucionalidad para atender éste requerimiento; pero, quienes vivimos cerca de la realidad conocemos que las mencionadas viviendas, en su mayoría son utilizados como criaderos de animales o depósitos de cualquier cosa, menos utilizado como vivienda, ejemplos como éste tenemos innumerables que son creados por el ejecutivo y mucho más en el actual gobierno.

Así mismo La Constitución del 2008, crea otra institucionalidad, denominado el quinto poder del Estado, con el nombre de Participación Ciudadana y Control Social, con el único afán de controlar la participación libre de los pueblos, porque ya han pasado cinco años y no existe la más mínima idea de una verdadera participación, lo que se ha visto es la creación de los comités de la revolución ciudadana que, no han hecho otra cosa que tratar de desconocer las verdades organizaciones sociales que han luchado por las causas justas de los pueblos.

Sin duda éste es un tema muy delicado y existe mucho que analizar, por ello quiero dejar claro que los gobiernos autónomos descentralizados constituyen entidades públicas que hoy en día tienen competencias exclusivas para cada una de ellas; así como competencias concurrentes que pueden desarrollar de forma mancomunada, con el fin de ordenar su territorio y buscar el bien común.

Es importante mencionar que el art. 226 de nuestra Carta Magna, dispone que las “instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

Los derechos reconocidos en la Constitución son magníficos y subliminales que solo son prácticos en el discurso, diría imposible de cumplirlos, y más que por la fuga de capitales que ha tenido el país y la continua creación de entidades públicas, hace que desesperadamente los gobernantes, violen los derechos consagrados en la Constitución, como la establecida en el art. 57 que dice “Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley. El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres”, cuando en realidad todos sabemos lo que pasa realmente en el Yasuni, con lo pueblos no contactados.

Retomando el tema, la Constitución establece que las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias, tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento

de sus fines, por lo que es hora de que las entidades constituyan mesas de trabajo para dicha coordinación.

4.2. El Servicio Público.

Según el diccionario Wikipedia el “servicio público es el conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la órbita de las administraciones públicas y que tienen como finalidad ayudar a las personas que lo necesiten. Suelen tener un carácter gratuito, que corre a cargo del Estado, son propios de los países con un Estado de bienestar”²².

Servicio público es toda actividad técnica, destinada a satisfacer de forma uniforme y continua, una necesidad de carácter general, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona²³.

Acto que desarrolla la administración pública directa o indirectamente para atender los requisitos fundamentales de la sociedad de acuerdo con la ley.

“La idea de derecho público se halla vinculado estrechamente con la del procedimiento de derecho público. Decir que, en determinada hipótesis existe servicio público equivale afirmar, que los agente públicos para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar los procedimientos de derecho público, es decir un régimen jurídico especial y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que sea oponible a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico”²⁴.

De estas definiciones se puede ver que todas hablan de satisfacción de necesidades colectivas; sin embargo, según nuestra Constitución y en el marco del neo constitucionalismo ya no se habla netamente de necesidades, sino más bien se habla de derechos que tienen que ser garantizados por el Estado.

²² http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_p%C3%BAblico

²³ <http://www.monografias.com/trabajos31/servicios-publicos/servicios>

²⁴ http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_acerca

Considero que lo que nos hace falta es determinar minuciosamente qué derechos deben ser ejecutados directamente por el Estado, por decir la educación, la salud, la seguridad, la electrificación y los demás servicios domiciliarios; para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, agua potable, alcantarillado, es decir aquellos servicios que realmente son del interés colectivo, haciendo prevalecer el principio de que el interés público prevalece sobre el interés privado y más que nada evitando la monopolización a entidades transnacionales.

Pero, es lamentable observar la mala administración de los recursos, con intereses oscuros, escudándose en el famoso “Buen Vivir”, que los ministerios ambulan especialmente por las comunidades rurales con regalitos, que no hacen más que crear consciencias paternalistas y más que nada inconscientemente roban la dignidad de la persona, ese es el tipo de servicio público que se debe desterrar para siempre.

Lo otro, siempre se ha manejado el discurso de que los servicios públicos son gratuitos, aunque sucede lo contrario, en el sistema actual es casi imposible que los servicios sean gratuitos, si son gratuitos de dónde salen los recursos económicos, obviamente que salen, en su mayoría de la explotación de recursos naturales y todos saben que sus valores son incalculables, incluso por los efectos que producen; otra fuente son los tributos creados por las leyes, que hoy más que nunca no se salvan, especialmente los de la clase media y clase baja, entonces, viéndolo de esa forma, los recursos salen del mismo pueblo y de las bondades de la naturaleza. En este sentido los gobernantes, los servidores y servidores públicos, son quienes nos dan administrando los recursos del pueblo y para hacerlo tienen la obligación de estar plenamente capacitados.

Así mismo, existen elementos que armonizan la correcta dotación de servicios, en primera instancia, el servicio es de carácter general, para lo cual debe estar legalmente tutelado por la norma jurídica, es por ello que existen por ejemplo los diferentes ministerios cada uno especializada de acuerdo a la ley, las entidades deben contar con personal altamente capacitado y especializado, pero estos profesionales requieren de materiales y equipamiento necesario para poder desarrollar sus actividades. Para el control de la correcta aplicación de estos elementos, la Contraloría General del Estado ha establecidos normas y procedimientos que se deben aplicar.

4.3. Principios del Servicio Público.

Para una buena implementación del servicio público, es importante que se ajuste a algunos principios básicos y los principios que establece La Constitución, en el art. 227 son: La eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

A continuación realizó una breve definición de estos principios, tomando de la web.

La Eficacia

Se puede definir la eficiencia como la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo o al contrario, cuando se logran más objetivos con los mismos o menos recursos.

La Eficiencia

Es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

La Calidad

La calidad de un producto o servicio es la percepción que el cliente tiene del mismo, es una fijación mental del consumidor que asume conformidad con dicho producto o servicio y la capacidad del mismo para satisfacer sus necesidades.

La Jerarquía

Jerarquía es el criterio que permite establecer un orden de superioridad o de subordinación entre personas, instituciones o conceptos.

La Desconcentración

La desconcentración es una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente.

La Descentralización

Supone transferir el poder, de un gobierno central hacia autoridades que no están jerárquicamente subordinadas. La relación entre entidades descentrales son siempre horizontales, no jerárquicas. Una organización tiene que tomar decisiones estratégicas y operacionales.

La Coordinación

La coordinación consiste en la acción de conectar medios y esfuerzos para una acción común.

La Participación

Es el conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al ejercicio de la política.

La Planificación

La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos.

La Transparencia

Es la obligación de los sujetos obligados de hacer del conocimiento público la información derivada de su actuación, en ejercicio de sus atribuciones. Tiene por objeto generar un ambiente de confianza, seguridad y franqueza entre el gobierno y la sociedad, de tal forma que los ciudadanos estén informados y conozcan las responsabilidades, procedimientos, reglas, normas y demás información generada por el sector público.

La Evaluación

La evaluación es la acción de estimar, apreciar, calcular o señalar el valor de algo.

A más de estos principios que rige para la administración pública, existen otros que quizá trascienden en la vida misma de los administrados, y es el principio de la calidez en el servicio, que se encuentra también establecida en la Ley Orgánica de Servicio Públicos y este deber es importante porque no es lo mismo negar una petición de forma amable que negar despóticamente.

4.4. Responsabilidades de los servidores públicos.

En la medida que va creciendo el Estado, se hace necesario también establecer mecanismos para mejorar el servicio y a su vez controlar la correcta utilización de los bienes públicos, es por ello que en el año noventa y tres se crea la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa Privada

y posteriormente el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, con el fin de establecer normas y principios generales para la eficiencia administrativa y posteriormente se van estableciendo con más seriedad entidades para el control, como es la Contraloría General del Estado.

En este sentido también nuestra Carta Magna en su art. 233, establece que “ninguna servidora ni servidor público está exento de responsabilidades por los actos realizados, en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas”, entonces todos los servidores públicos son responsables por las acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones.

La norma legal acertadamente establece estos principios, debido a que históricamente ha existido la prepotencia de los servidores públicos hacia los administrados, y aunque hoy en día ha disminuido estas actitudes, la burocracia ecuatoriana aún tiene una deuda pendiente a los administrados, se podría decir que en la praxis diaria todavía existen criterios monárquicos y de superioridad de los servidores públicos.

En este orden, la universidades tienen la obligación de ajustar los pensum de estudios y buscar los métodos y las técnicas para ampliar la enseñanza de la ética profesional y todo sobre todo lo relacionado con el servicio público, ya que en su mayoría ese es el espacio de desarrollo profesional.

Concomitante con el tema, es importante también recalcar los deberes de los servidores públicos establecidos en el art. 22 de la Ley Orgánica de Servicio 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 acatar las 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.

Dentro del Régimen Disciplinario existen también responsabilidades administrativas, es así que el art. 41 de la LOSEP, menciona que “La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho”.

4.5. El Derecho de petición y el silencio administrativo.

Concomitante con lo que José Meythaler menciona, considero que la reforma del año de 1993 es uno de los más importantes esfuerzos positivos de nuestro derecho público, especialmente con la Ley de Modernización del Estado, fecha “en el que el legislador decidió abandonar un sistema odioso que premiaba la vagancia y el autoritarismo de los agentes estatales en desmedro de los intereses de los individuos y la agilidad de las relaciones económicas, factores importantes dentro de un sistema que buscaba dar preferencia a la iniciativa privada como nuevo sustento de la economía nacional. El papel tradicional de derecho administrativo en el Ecuador caracterizado por favorecer los intereses de la burocracia y dificultar el ejercicio del derecho de petición sufría con ésta nueva legislación el cambio de objetivos en donde el individuo y ya no el Estado era la parte fundamental a proteger dentro de la relación individuo- Estado”.

Sin duda, aunque ya han pasado veinte años, los rezagos de éste enfoque de derecho administrativo sigue latente en las entidades públicas, y el reto de la nueva generación es cambiar incluso esa idiosincrasia latente en el inconsciente colectivo de los administrados, pero también es el reto de las entidades educativas el de inculcar las nuevas teorías del derecho administrativo en concordancia con el estado constitucional de derechos.

Si imaginariamente nos trasladamos a la época monárquica, era imposible y prohibido realizar peticiones, quejas o reclamos al rey; posteriormente se instituye el derecho de petición, un derecho que no fue otra cosa que un simple anuncio sin ninguna garantía para que el administrador reciba una respuesta a su petición.

Hoy en día la Constitución de la República, como uno de los derechos de la libertad establece el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. Por su parte la Ley de Modernización del Estado, establece quince días para que la administración responda a una solicitud, para la cual

establece como garantía el certificado que obligatoriamente debe emitir, documento que permitirá solicitar al Contencioso Administrativo la ejecución del derecho; sin perjuicio de que la máxima autoridad denuncie a los jueces competentes 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.

En el mismo art. 28 de la mencionada ley establece que “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”, por supuesto que estas garantías que bien establece la ley a favor de los administrados para que llegue al ámbito penal, tendrá que garantizarse el debido proceso.

Para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, el COOTAD señala treinta días en el caso de que los tiempos no se encuentren establecidos en la normativa que legisle en base a la autonomía.

Según el diccionario Wikipedia, “se denomina silencio administrativo al hecho de que cuando un ciudadano solicita algo a la administración pública, puede darse el caso de que ésta no responda”, cuando de acuerdo a la ley tiene la obligación de responderlo, sea con respuestas favorables o desfavorables, en este sentido el silencio administrativo es sencillamente la falta de pronunciamiento de la administración a una petición del administrado.

La falta de pronunciamiento de la administración da como lugar al silencio administrativo en algunos casos positivos y en otros casos negativos.

El Silencio Administrativo Negativo

El silencio administrativo negativo o llamado también desestimatorio es no pronunciarse dentro de un determinado plazo acerca de algo solicitado, por lo cual la ley le da efecto desestimatorio a la petición. Si la administración no resuelve una petición del administrado

su abstención o silencio equivale por mandato de la ley a una denegación o negativa²⁵. La segunda parte de éste párrafo nos da una definición del silencio administrativo negativo.

Silencio Administrativo Positivo

El silencio administrativo positivo o también llamado estimatorio da lugar al nacimiento de un acto presunto, por cuanto se entiende concedido lo que se ha solicitado (40). En este sentido el COOTAD, en el art. 387, establece “El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución, dentro de los respectivos procedimientos, será el que se fije mediante acto normativo en cada nivel de gobierno, observando el principio de celeridad. Si la normativa del gobierno autónomo descentralizado no contiene un plazo máximo para resolver, éste será de treinta días” y “la falta de contestación de la autoridad, dentro de los plazos señalados, en la normativa del gobierno autónomo descentralizado o en el inciso anterior, según corresponda, generará los efectos del silencio administrativo a favor del administrado, y lo habilitará para acudir ante la justicia contenciosa administrativa para exigir su cumplimiento”.

Al respecto el reto de la administración es no caer en silencio administrativo y dar contestación a las peticiones de los administrados dentro del tiempo límite establecido.

²⁵ <http://www.monografias.com/trabajos83/silencio-administrativo-positivo>

CAPITULO V
INVESTIGACIÓN DE CAMPO

5.1. Introducción.

De acuerdo a los parámetros emitidos por la Universidad Técnica Particular de Loja, se procedió a realizar la investigación de campo en base a lo propuesto en la tesina intitulada “EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INTERNO APLICADO EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO INTERCULTURAL DEL CANTÓN CAÑAR (GADIC-C), PARA LA PRESTACIÓN SERVICIOS”, experiencia que me permite afirmar que la investigación de campo es la parte más trascendental del presente trabajo, debido a que es impresionante las percepciones que tienen los informantes sobre el tema propuesto.

Es importante resaltar también, la falta de un procedimiento administrativo común, en el que se establezcan principios generales para una adecuada prestación de servicios de las entidades públicas o de todas aquellas que se constituyen como tal, de acuerdo a la ley. En este marco, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece un procedimiento administrativo que si bien da algunas pautas, menciona también que por ejemplo los tiempos para no caer en el silencio administrativo debe establecerse en las ordenanzas o en su defecto se cuenta con los treinta días como máximo.

Ratifico el tema del silencio administrativo, en razón de que según la investigación, existen tres nudos críticos para la buena prestación de servicios, circunscritos alrededor de la falta de pronunciamiento de la administración dentro de los tiempos establecidos, la falta de claridad de los procedimientos a seguir y la falta de calidez en el servicio.

A continuación detallo los resultados encontrados, mediante la aplicación de encuestas a los funcionarios públicos del GADICC y a los administrados que requieren del servicio.

5.2. Análisis de resultados de encuestas.

5.2.1. Análisis de resultados de encuestas a funcionarios del GADICC.

- 1. Conoce Usted, los principios que se deben considerar para la buena prestación de los servicios públicos?.**

Variable	Total	%
SI	14	70%
NO	6	30%
TOTAL	20	100%

Tabla # 1

Elaboración: La autora, María Duchi.

El 70% de los encuestados conocen los principios con las que se debe prestar los servicios públicos y el 30% menciona que no conocen los principios, para obtener conclusiones también se preguntó cuáles son los principios y se dió tres espacios para que anoten los mismos, y como resultado en su mayoría mencionan los siguientes principios: eficiencia, eficacia y oportunidad, respeto, calidad, puntualidad, equidad, celeridad, excelencia, justicia, sin discriminación, cortesía, publicidad, calidez y coordinación.

Como se puede ver, quienes conocen los principios detallan los más generales que establece la ley, aunque ninguno menciona el principio de la legalidad a la cual debe estar sujeta toda la administración pública, ya que la autoridad pública hasta en las decisiones discrecionales se fundamenta en los principios que establece la Constitución y los tratados y convenios internacionales; sin embargo, es importante considerar ese 30% que no conoce los principios que son preceptos generales que debe reinar la administración y el servicio público, por lo que es importante buscar mecanismos para su respectiva capacitación y de esa manera contrarrestar la vulneración de derechos que puede provocar ese desconocimiento de las garantías.

2. Conoce Ud. qué tiempo establece la Ley, para que la administración pública emita la respuesta de las peticiones de los administrados?

Variable	Total	%
SI	15	75%
NO	5	25%
TOTAL	20	100%

Tabla # 2

Elaboración: La autora, María Duchi.

El 75% de los encuestados mencionan que si conoce el tiempo que establece la ley para que la administración pública emita la respuesta de las peticiones de los administrados y el 25% no conoce los tiempos legales.

Al responder la segunda parte de la pregunta, ¿Cuánto tiempo?, quienes si conocen, en su mayoría responden de quince días y otros de treinta días; una persona detalla, que son quince días “para las entidades públicas” y treinta días para los GADs, sin duda trató de hacer la puntualización que los quince días son para las entidades del Ejecutivo, en base al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y treinta días para los GADs.

De quienes respondieron que sí, también existen dos personas que responden que el tiempo de respuesta que establece la ley es de diez días, lo que significa que realmente no tienen una respuesta certera. Entonces ese desconocimiento de que se debe dar respuestas oportunas a las peticiones de los administrados, efectivamente vulnera derechos de los administrados.

3. Cree Usted, que es correcto que la Ley establezca sanciones al funcionario público que ha permitido que opere el silencio administrativo?.

Variable	Total	%
SI	19	95%
NO	1	5%
TOTAL	20	100%

Tabla # 3

Elaboración: La autora, María Duchi.

El 95% de encuestados menciona que es correcto que se establezcan sanciones a los funcionarios públicos que han permitido que opere el silencio administrativo.

Esto significa que aunque el veinte y cinco por ciento de los administrados no conocían el tiempo máximo para emitir una respuesta a la petición de los administrados, el 80% de los mismos menciona que si se debe establecer sanciones y únicamente el 20% de quienes no conocían el tiempo para no caer en silencio administrativo creen que no debe haber sanciones.

4. Considera usted que debe existir un manual de procedimientos para que los departamentos emitan los informes en tiempos determinados de acuerdo al tipo de tramite?.

Variable	Total	%
SI	19	95%
NO	1	5%
TOTAL	20	100%

Tabla # 4

Elaboración: La autora, María Duchi.

Concomitante con la respuesta anterior el 95% de los encuestados mencionan que si debe existir un manual de procedimientos para que los departamentos emitan los informes en tiempos determinados de acuerdo al tipo de trámite.

Como se puede ver, el 5% de los encuestados cree que la ley no debe establecer sanciones por la falta de pronunciamiento de la administración pública, administración que obviamente está representado por los servidores públicos y en el mismo porcentaje menciona que no es necesario un manual o un instrumento de procedimientos para que los departamentos emitan los informes.

5. Anote tres sugerencias para que los servicios en la Municipalidad sean ágiles, oportunas y los administrados se sientan congratulados con el servicio.

Son enriquecedoras las respuestas que se han obtenido en ésta pregunta cinco, las mismas que detallo a continuación.

Agilizar los trámites mediante la desconcentración documental, establecer un manual de trámites internos y velar porque estos se cumplan, difundir y educar a los usuarios sobre los procesos internos, implementar un sistema “cero papeles”, socializar los procesos a seguir en cada trámite, mejorar la celeridad en el flujo de los trámites, mejorar la atención al cliente especialmente en las ventanillas, establecer procedimientos claros para toda la institución, sistema informático que vincule a todos los departamentos, evitar la demora en los trámites de los diferentes departamentos, cordialidad, buen trato y atención oportuna a los administrados, dar seguimiento a las solicitudes de los ciudadanos, eficiencia en los trámites, eliminar la burocracia, implementar sistemas que permitan evaluar el desempeño, detectar donde se retrasan los trámites, horarios de atención bien definidos, cada

funcionario del departamento debe dar seguimiento a los trámites, revisar el curriculum vitae del personal, exigir al administrado para que presente la documentación clara y concreta, se contrate una persona para que realice la recepción de los documentos, revise los documentos y haga el seguimiento del trámite, conocimiento de las competencias de cada departamento y de las unidades para que sumillen correctamente, debida y oportuna información, análisis y mejoramiento en los mecanismos para los trámites y sus procesos, correcta información a la ciudadanía.

Las sugerencias que se han resaltado giran alrededor de establecer mecanismos claros para el procedimiento administrativo en la gestión documental del GADICC, así como también para mejorar la calidad de los servicios, la información clara y oportuna que se debe proveer a los administrados y la utilización de sistemas electrónicos y computarizados.

Es importante resaltar también la sugerencia de informar a los administrados sobre los procedimientos a seguir en la gestión de los trámites, que sin duda será considerada al momento de elaborar la propuesta planteada, ciertamente que para mejorar la gestión documental es necesario la concurrencia dinámica de los administrados, ya que no es recomendable que ingrese la petición en la unidad de gestión documental y el peticionario vuelven a preguntar sobre el trámite después de dos o tres meses.

5.2.2. Análisis de resultados de encuestas a administrados.

De acuerdo a las preguntas planteadas, se encontraron los siguientes resultados

1. Usted, como ciudadano, alguna vez ha requerido de los servicios del Gobierno Municipal de Cañar?.

Variable	Total	%
SI	20	100%
NO	0	0%
TOTAL	20	100%

Tabla # 5

Elaboración: La autora, María Duchi.

El total de las personas encuestadas ha requerido de los servicios municipales, algo que es tan obvio por que el gobierno local se constituye en el pequeño Estado o la patria chica como suelen llamar los europeos.

Así mismo es importante resaltar que las encuestas fueron aplicadas a las personas que ingresan a la Municipalidad para realizar un trámite o requerir de un servicio.

1. Indique, cuáles de los siguientes servicios ha requerido de la Municipalidad.

Variable	Total	%
Pago en ventanillas	16	48,48%
Instalación de Agua potable	4	12,12%
Pedir Obras Públicas	4	12,12%
Tramite de Fraccionamiento, Urbanizaciones, Particiones	5	15,15%
Hacer reclamos	3	9,09%
Otros	1	3,093%
TOTAL	33	100%

Tabla # 6

Elaboración: La autora, María Duchi.

Como se puede ver se plantearon seis variables, de las cuales las diez y seis personas señalan que el servicio requerido es de pago en ventanillas y las demás señalan otras opciones, pero hay que considerar también que trece personas señalan dos variables, es por ello que suman treinta y tres servicios requeridos.

Como la pregunta está direccionada para conocer qué servicio tiene más demanda, se procedió a sumar los servicios señalados por los encuestados y se estableció el total de variables señalados, que en este caso es treinta y tres que equivale el 100%.

Es de entender estos resultados, debido a que el servicio en ventanilla abarca todas las recaudaciones que tiene que receptor el gobierno municipal, por concepto de impuestos, tasas o contribuciones especiales de mejoras, que se encuentran establecidas en las ordenanzas municipales, por lo tanto el 48,48% de los ciudadanos acuden a la Municipalidad para realizar el trámite en ventanilla.

Por otro lado, se puede considerar que el trámite en ventanilla, es efecto de la culminación de otro procedimiento iniciado en los distintos departamentos, ya sea pago por contravenciones, pago por servicios administrativos, por procedimientos coactivos, por procedimientos escriturarios iniciados en Avalúos y Catastros, entre otros.

En la variable dos, instalación de agua potable, el 12.2% de personas requirieron este servicio, hay que anotar que en su mayoría son las personas que señalaron también en la primera opción.

En la variable tercera, el 12.2% de personas han concurrido a la municipalidad para pedir obras, a pesar de que el gobierno municipal implementa un modelo de gestión de planificación participativa, en las que las obras son definidas en las mismas comunidades; sin duda, para pedir obras, involucra todo el trámite que se debe realizar en coordinación con la entidad para la ejecución de dicha obra.

En los trámites de fraccionamiento de terreno por cualquiera de las figuras, el 15.15% de las personas han requerido de ese servicio.

El 9.09% de personas mencionan que han acudido a la Municipalidad para hacer reclamos.

El 3.09% de las personas han requerido de otros servicios no establecidos en las variables, la misma que anota "contratación de obras".

2. Cree Ud. que el servicio ha sido ágil y oportuno?

Variable	Total	%
SI	9	45%
NO	3	15%
Más o Menos	8	40%
TOTAL	20	100%

Tabla # 7

Elaboración: La autora, María Duchi.

El 45% de los encuestados mencionan que el servicio ha sido ágil y oportuno, hay que considerar que la mayoría de las personas encuestadas requirieron del servicio en ventanilla, las cuales se realizan de forma inmediata de acuerdo al turno obtenido. Este dato habría que hacer un contraste con la información que se analizará en la unidad de gestión documental.

El 15% de los encuestados menciona que el servicio no ha sido ágil ni oportuno, sin duda se refiere a los otros trámites, sin considerar el servicio en ventanilla.

El 40% de los encuestados menciona que el servicio ha sido más o menos ágil y oportuno, como quien dice, ni frío ni calor, pero todos sabemos que el reto de toda administración pública es prestar los servicios ágiles y oportunos, como se tratase de una entidad privada que tiene que estar a entera satisfacción de los clientes, de esa manera ayudar a que el administrado decida o evalúe la calidad del servicio prestado.

Aunque la calidad del servicio también es algo subjetivo, porque lo que está bien para unos, seguramente estará mal para otros, tratándose de un estado plurinacional, solamente por mencionar un ejemplo, si acude a ventanilla una persona que habla únicamente el idioma kichwa y es atendida con amabilidad, pero igual no pudo hacer el trámite porque no entendió lo que pedía, seguramente diría que la atención fue mala. En éste sentido la realidad nacional y la naturaleza humana establecerán brechas para que no exista el 100% de aceptación, pero considero que el cuarenta por ciento de, más o menos, hay que superarlo.

3. En qué tiempo ha logrado culminar su trámite para el que acudió a la Municipalidad.

Variable	Total	%
Un Día	11	55%
Dos a cinco días	2	10%
Cinco a quince días	3	15%
Quince a treinta días	1	5%
Más de treinta días	3	15%
TOTAL	20	100%

Tabla # 8
Elaboración: La autora, María Duchí.

El 55% de los encuestados mencionan que culminó con su trámite en un día, este dato tiene relación con el servicio obtenido en ventanilla, asuntos que se realizan al día.

El 10% de los encuestados mencionan que culminó su trámite de dos a cinco días, considero que éste dato también está relacionado con el trámite en ventanillas, ya que por falta de algún documento no pudo concretar su pago el mismo día y tuvo que culminar entre dos y cinco días.

El 15% mencionan de cinco a quince días para la culminación del trámite.

El 5% de los encuestados menciona que culminó su trámite entre quince a treinta días.

El 15% de los encuestados mencionan que culminó su trámite en más de treinta días. Habría que trabajar en éste resultado, con el fin de que el administrado culmine su trámite dentro de los treinta días, obviamente existen trámites largos que requieren de inspecciones, informes técnicos y en muchos casos dependen de otras entidades públicas ministeriales por las competencias que tienen los GAD municipales, por lo que no se puede culminar dentro de los treinta días, las mismas que habría que anotar puntualmente dentro de la propuesta a plantearse.

4. Usted cree, que como ciudadano tiene el derecho de realizar reclamos a la Municipalidad por la falta de atención de los funcionarios públicos?

Variable	Total	%
SI	19	95%
NO	1	5%
TOTAL	20	100%

Tabla # 9

Elaboración: La autora, María Duchí.

El 95% de los encuestados mencionan que si tienen derecho de realizar reclamos a la Municipalidad por la falta de atención de los funcionarios. Éste porcentaje denota que los administrados saben que pueden reclamar, lo que habría es de capacitar en qué recursos utilizar para los reclamos, ya que de la experiencia diaria se ha visto que reclaman, pero en su mayoría de forma verbal, cuando lamentablemente, tiene que ser por escrito, para poder llamar la atención al funcionario responsable o en su defecto iniciar un sumario administrativo.

En la segunda parte de la pregunta por qué tiene derecho a reclamar, mencionan porque es un derecho reclamar algo justo, porque es obligación del GADICC dar un buen servicio, tenemos que reclamar para que no sean groseros, porque es una forma de hacer saber que las cosas están mal, hay demoras de los cobros en ventanilla, porque son funcionarios públicos y deben tener en cuenta su educación como profesionales, porque pago mis impuestos que sirven para que paguen los sueldos.

Como se puede ver, esos son los criterios de los administrados para realizar los reclamos, los mismos que se fundamentan en la lógica y los principios que establece un estado

constitucional de derechos, sistema en el que reina el poder ciudadano y el Estado al servicio de los administrados.

En este orden, es importante motivar a los administrados la corresponsabilidad para que funcione la administración pública, así como capacitar a los servidores públicos para que mejoren la atención y el servicio.

5. Anote tres sugerencias para que se agilicen los trámites en la Municipalidad de Cañar

En la presente pregunta abierta, los encuestados anotan las sugerencias para la agilidad de los trámites en la Municipalidad: Puntualidad, cursos de relaciones humanas permanentes a los empleados, implementación de ventanillas o pago en el Banco, ventanilla específica para tercera edad, cambiar al personal de ventanilla, que se incentive el trabajo porque son pocos los que trabajan, pagos por Internet, envío de respuestas al correo electrónico, coordinación entre los departamentos para agilizar los trámites, poner reglas claras del procedimiento.

En conclusión en su mayoría, los encuestados destacan la capacitación al personal en temas de buenas relaciones humanas y la agilidad en los trámites.

5.3 Análisis de casos prácticos.

5.3.1 Unidad de Gestión Documental.

En la metodología se planteó conocer la agilidad en la gestión de los trámites, los tiempos de respuesta del GADICC, a las peticiones de los administrados, mediante el análisis del sistema de recepción de archivos, por lo que se procedió a solicitar la información requerida.

En el año 2012, se han receptado tres mil ochocientos sesenta y cuatro peticiones o trámites, según el sistema computarizado de recepción de archivos, en el que se registra la fecha de ingreso, el nombre del peticionario, el asunto y la guía que direcciona el destino del trámite.

El sistema no permite obtener un reporte de los tiempos de respuesta a las peticiones de los administrados; peor aún, un reporte del tipo de trámite ingresado, por lo que se procedió a analizar cuatro trámites al azar.

El primero, ingresa el 17 de octubre en la Unidad de Gestión Documental, el 18 de octubre es pasado al Departamento Financiero, luego de la cual ya no se sabe con certeza, cuando culminó el trámite.

De la misma forma el trámite número 530, ingresa el 06 de marzo, el 19 de marzo se pasa al Departamento de Obras Públicas, luego de la cual, no existe la forma de constatar cuando culminó el trámite.

El trámite 800, ingresa el 12 de abril, el 15 de abril se pasa a la Dirección Jurídica y el 25 de abril se da la respuesta de la petición.

El trámite 2721, ingresa el 17 de octubre, el 18 de octubre es pasado a Innovación Institucional y el 25 de octubre se da la respuesta de la petición.

Lo que se pudo constatar es que los trámites son despachados a las diferentes direcciones del GADICC, de acuerdo a sus atribuciones, luego de la cual no existe un mecanismo para conocer el fin de la misma. Si bien es cierto, el Estatuto Orgánico y el Manual de Funciones que rigen en el GADICC, establece un técnico para la gestión documental; sin embargo, la entidad no cuenta con éste técnico y en consecuencia los trámites no tienen el seguimiento requerido para su eficaz culminación.

Es importante mencionar también que cada una de las direcciones, de acuerdo a las atribuciones realizan sus trámites directamente, como es el caso, los procedimientos en la Dirección Financiera, Dirección de Agua Potable, Comisaría Municipal, Planificación; así como también las entidades descentralizadas como es el caso de la Registraduría de la Propiedad, los órganos del sistema de protección de la niñez y adolescencia, el CENAGRAP, trámites que no constan en la unidad de recepción de archivos.

En conclusión de los cuatro trámites analizados, de los dos se realizó el seguimiento y se dio la respuesta a los administrados, pero de los otros dos trámites no se conoce, en qué momento el peticionario obtuvo o no su respuesta.

5.3.2 Petición de fraccionamiento.

Se constató que éste tipo de trámites anteriormente estaba sujeta a una ordenanza del año mil novecientos noventa y tres, en el que no establecía reglas claras para ordenar el

crecimiento urbano de la ciudad, producto de ello la ciudad de Cañar, ha tenido un crecimiento desordenado, arrojando efectos negativos para el buen vivir de la población ya que ha entorpecido la dotación adecuada de los servicios básicos y por otra parte la disminución del suelo productivo.

Actualmente, existe una Ordenanza de Fraccionamientos, que ha sido aprobado en diciembre de 2012, en el que se establece claramente el procedimiento a seguir y los requisitos para la aprobación a nivel de anteproyecto y a nivel de proyecto en el caso de urbanizaciones, así como de los fraccionamientos con fines urbanizables, pero anteriormente estos trámites han durado entre tres a seis meses.

Revisando los ingresos de la documentación en la unidad de gestión documental del GADICC, se puede ver que los trámites de fraccionamiento de suelo, cuando son presentados con todos los requisitos que establece la ordenanza en vigencia, son despachados en no más de un mes, ya que es el tiempo límite que establece la misma ordenanza para culminar el trámite.

Es conocido que el COOTAD, establece competencias exclusivas y concurrentes y lo fundamental para los GADs municipales es ordenar el territorio a través de la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, instrumento que ha permitido que el GADIC-Cañar, sea uno de los pioneros a nivel nacional.

Pero, como es lógico y por naturaleza humana, existe la resistencia al cambio, más que todo cuando se acomodaban a intereses particulares pasando por alto el interés general del cantón, especialmente en los proyectos urbanístico, en el que no se han considerado mecanismos para hacer cumplir la ley y garantizar los derechos de quienes adquieren los lotes de terreno para construir sus viviendas.

En conclusión, actualmente los trámites de fraccionamiento se sujetan a una ordenanza en el que anota claramente el procedimiento a seguir y los requisitos formales y sustanciales de la misma.

5.3.3 Procedimiento para aprobación de ordenanzas.

Cuando se tiene previsto establecer un instrumento que norme el procedimiento administrativo a implementarse en el GADICC, no puede quedar al margen el procedimiento

normativo que se implementa en la entidad, en vista de que por disposición de la ley, el Concejo Municipal, legisla para la buena marcha de los gobiernos autónomos descentralizados y con esos mandatos se desenvuelve la administración.

De la misma forma se realizó una entrevista al Presidente de la Comisión de Legislación del GADICC, quien menciona que las propuestas de ordenanzas presentadas siguiendo un procedimiento se culminaría en treinta días, ya que el legislativo tiene dos responsabilidades generales que son fiscalizar y legislar y se debe buscar la celeridad para la aprobación de las propuestas de ordenanzas.

Realizando un análisis de cómo se ha venido realizando éste proceso normativo; primeramente, se presenta la propuesta por parte de los legisladores, departamentos técnicos a través de la autoridad ejecutiva; en segundo lugar, se aprueba en primer debate; en tercer lugar, se pasa a la Comisión de Legislación para que realice una mesa de trabajo con todos los señores concejales, para el análisis y ajustes de la propuesta; en cuarto orden, la Comisión de Legislación, realiza el informe de procedencia; como quinto paso, se realiza la aprobación en segundo debate; y por último, la difusión y publicación.

De la misma forma, aunque en la entrevista menciona que un mes es un tiempo adecuado para aprobar la ordenanza en primer y segundo debate, la mayoría han sido aprobadas en un tiempo promedio de cinco meses, en base a una muestra de siete ordenanzas que se anotan en el siguiente cuadro.

N.-	Fecha Aprobación en Primer Debate	Fecha Aprobación en Segundo Debate	Nombre Ordenanza	Tiempo en Meses
1	Diciembre 2011	Noviembre 2012	Agua Potable	11
2	Octubre 2012	Diciembre 2012	Construcciones	2
3	Mayo 2012	Noviembre 2012	Contribución Especial	6
4	Abril 2012	Julio 2012	Distinciones Honoríficas	3
5	Octubre 2012	Diciembre 2012	Fraccionamientos	2
6	Septiembre 2011	Junio 2012	SNDPINA	9
7	Octubre 2012	Diciembre 2012	Reforma CENAGRAP	2
			TOTAL MESES	35

Tabla # 10

Elaboración: La autora, María Duchi.

Por lo anterior habría que considerar en la propuesta, un procedimiento normativo en el que se establezca mecanismos para la celeridad del procedimiento, considerando también, que a raíz de la aprobación del COOTAD, quienes conforman el cuerpo legislativo, son servidores públicos y tienen todos los derechos y obligaciones como tales.

5.3.4 Prestación de Servicio de Agua Potable.

En el expediente facilitado por la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado, se pudo constar que el administrado presenta la petición directamente en la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado a través de un formulario de solicitud en especie valorada.

El siguiente paso, es la inspección in situ, realizado por los técnicos de la Dirección de Agua Potable, que realizan previa a la emisión de la planilla de pago.

Luego se realiza la compra de materiales necesarios y la instalación del servicio de acuerdo a la petición del administrado.

Todo el procedimiento anterior se realiza entre ocho y quince días, por lo que se considerará los quince días como tiempo límite para la dotación de éste servicio, en la propuesta a plantearse.

5.3.5 Peticiones de certificaciones.

Desde el mes de marzo de 2013, el GADICC, pone en vigencia una Ordenanza de tipo tributaria para el cobro de una tasa por los servicios administrativos que presta, normativa denominada, ORDENANZA SUSTITUTIVA QUE REGLAMENTA Y DETERMINA LA RECAUDACIÓN DE TASAS POR SERVICIOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE EL GADICC PRESTA A LOS USUARIOS.

En el art. 4, de la mencionada normativa, establece la materia imponible, entre las que se encuentra la emisión de certificaciones de documentos existentes en la entidad, a petición de los administrados, que requieren de tal documentación para sus trámites personales por la pérdida de la misma.

El derecho a la petición y el acceso a la información pública, son constitucionalmente garantizadas, eso no significa que los administrados, exijan los documentos cuantas veces quieran, sin retribuir el costo de los insumos para dichas certificaciones, como venía sucediendo anteriormente.

Hoy se cuenta con una ordenanza por lo que es deber de la administración emitir las certificaciones con toda la celeridad del caso.

El requisito establecido para éste trámite es llenar el formulario señalando lo requerido, a la que debe adjuntar la copia de la cédula y certificado de votación y el requerimiento es despachado dentro de las veinte y cuatro horas.

En la práctica diaria existen peticiones de certificaciones de resoluciones o copias de título de crédito de hace ocho o diez años, sin establecer fechas estimadas, en este caso es imposible despachar dentro de las veinte y cuatro horas, por lo que éste particular se debe considerar para la propuesta de la ordenanza de procedimientos a plantearse.

5.4 Verificación de Objetivos.

Objetivo General

El objetivo general planteado en el presente trabajo de investigación fue “Proponer un instrumento de procedimiento administrativo para la eficiente gestión de los trámites internos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cañar, en concordancia con las ordenanzas vigentes, la Constitución y la ley, con el fin de mejorar las relaciones entre administrados y la administración pública a través de reglas claras y la oportuna información del procedimiento a seguir en la tramitación de sus demandas”. El presente objetivo ha sido abordado y por lo tanto constatado, en el Capítulo VI, del presente trabajo de investigación, para lo cual se ha considerado, los principios constitucionales, principios generales de la administración pública y la doctrina planteada por varios autores nacionales e internacionales.

De la misma forma se puede verificar el logro de éste objetivo a lo largo del Capítulo I, II, III, IV y V, los mismos que se han tomado como paraguas, para la elaboración de la propuesta, además se ha considerado la Ley de Modernización de Estado, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Código Orgánico de la Organización Territorial Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Primer Objetivo Específico

El primer objetivo específico planteado fue “Levantar información que nos permita tener un diagnóstico de las garantías de derechos en los procedimientos administrativos aplicados en la entidad y la percepción ciudadana”. En este mismo capítulo se presenta el diagnóstico realizado, para conocer las garantías de los derechos en los procedimientos administrativos, recalando que al no contar con un procedimiento administrativo común para la gestión documental, existe la incertidumbre de los administrados y el acomodo de los funcionarios públicos para tratar de dar una respuesta a los administrados.

Segundo Objetivo Específico

El segundo objetivo específico planteado fue, “Realizar un análisis de las ordenanzas vigentes con el fin de extraer información para la propuesta del procedimiento administrativo a aplicarse en el GADICC.” El cumplimiento de éste objetivo se puede constatar en la propuesta de ordenanza planteada, para la cual se revisó la Ordenanza de Tasas por Servicios Técnicos y Administrativo, el Estatuto Orgánico y el Manual de Funciones del GADICC, la Ordenanza de Fraccionamientos, Ordenanza de Agua Potable y Alcantarillado, Reglamento de Concejo Municipal, los mismos que permitieron conocer las normas que tienen un procedimiento y establecen tiempos de respuesta a los administrados y tomar como criterios generales para la propuesta.

Tercer Objetivo Específico

Proponer un instrumento en el que se establezca un procedimiento común a aplicarse en el GADICC, para mejorar la gestión institucional a través de un servicio público ágil y eficaz con el establecimiento de tiempos determinados para la elaboración de informes y la correcta resolución administrativa. Este objetivo se verifica en el desarrollo de todo el trabajo, debido a que se realiza un análisis legal y doctrinario del procedimiento administrativo y se propone con todos los pasos que sugieren el procedimiento administrativo en la gestión documental.

5.5 Contrastación de Hipótesis.

La hipótesis planteada en el proyecto de investigación es que “Al no contar con una normativa de procedimiento administrativo común aplicado en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cañar, los entes departamentales y funcionarios no agilitan los informes dentro de los plazos que generalmente se aplica, en base a la Ley de

Modernización del Estado que es de quince días para evitar caer en silencio administrativo, en aquellos procedimientos que no establezcan plazos en las Ordenanzas, como consecuencia, existe vulneración de derechos de los administrados”, la cual ha sido comprobada positivamente, ya que el GADICC, no cuenta con una normativa que establezca un procedimiento administrativo común y específicamente para la gestión documental, la misma que ha causado incertidumbre y ha quedado a discrecionalidad de los funcionarios públicos, como se puede notar en el análisis del sistema computarizado de recepción de archivos que el 50% de los mismos no tiene fecha concreta de respuesta a la petición de los administrados.

De la misma forma, se ha comprobado que existe vulneración de derechos de los administrados, ya que en las encuestas aplicadas, en la pregunta seis, los administrados mencionan que se debe mejorar la agilidad del trámite, exigen mayor información de los procedimientos a seguir y sobre todo mencionan que debe existir coordinación entre los departamentos. Así mismo, mencionan que se debe capacitar a los funcionarios públicos del GADICC, en temas de relaciones humanas.

En las encuestas a los funcionarios públicos, el desconocimiento de principios y la obligación de dar respuestas oportunas a los administrados de acuerdo a la ley, provoca vulneración de derechos de los administrados.

Por lo mencionado en párrafos anteriores y especialmente en los resultados de las encuestas a los administrados y administradores y el análisis de los casos prácticos, queda comprobada positivamente la hipótesis planteada.

CAPITULO VI
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Una vez culminado el presente trabajo de investigación, he llegado a las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Primera.- El sistema jurídico de nuestro País, al no contar con una normativa que establezca un procedimiento administrativo común para todas las entidades públicas reconocidas en la Constitución y la ley, ha provocado que cada entidad pública se acomode al procedimiento que establece la Ley de Modernización del Estado y Control Cívico de la Corrupción y otras al Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, las mismas que requieren ser reformadas o quizá unificadas en base a los derechos que establece la Constitución.

Segunda.- Si bien los gobiernos autónomos descentralizados gozan de autonomía y están facultados para a través de actos normativos, establecer los procedimientos administrativos no regulados expresamente en el COOTAD, en el que incluyan al menos, los plazos máximos de duración del procedimiento y los efectos que produjere su vencimiento, considero imprescindible que se establezca una ley general para todos los gobiernos autónomos descentralizados del País, para evitar que el mismo tipo de trámite sea diferente en cada uno de los cantones, ya que el éxito en la administración pública es contar con menos procedimientos administrativos posibles, a más de las que por su naturaleza son diferentes.

Tercera.- La génesis del derecho administrativo en nuestro país es relativamente nuevo, que surge en el año 1993, con la Ley de Modernización del Estado y Control Cívico de la Corrupción, por lo que no se ha logrado superar completamente la desventaja que tiene el administrado frente al administrador, por lo tanto el reto de las entidades públicas es impulsar una consciencia de un verdadero servicio público, mediante la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, celeridad, economía procesal, la calidad, calidez, legalidad, coordinación y sobre todo un trabajo en el que se equipare el costo beneficio de las inversiones institucionales, enfocados a la satisfacción de los intereses colectivos.

Cuarta.- El Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del cantón Cañar, en los últimos años ha realizado innovaciones para mejorar la calidad de los servicios y proteger los derechos de los administrados; sin embargo, la percepción de los administrados exige

continuar mejorando la calidad de atención a través de la capacitación al personal y la implementación de sistemas tecnológicos que agilicen los trámites.

RECOMENDACIONES

Primera.- Se recomienda a los legisladores de la Asamblea Nacional realizar una propuesta de Ley Orgánica de un Procedimiento Administrativo Común que rija para todas las entidades públicas establecidas en el art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador.

Segunda.- Recomiendo que la Asociación de Municipalidades del Ecuador, de ser el caso, con fundamento a lo que establece el COOTAD, proponga un proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común para los gobiernos autónomos descentralizados, el mismo que será considerado en las ordenanzas que proponga cada gobierno autónomo descentralizado.

Tercera.- Se recomienda al Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social, buscar estrategias de capacitación a la ciudadanía, con el fin de que conozcan sus derechos, interpongan los recursos adecuados y exista corresponsabilidad en la gestión administrativa; de la misma forma se recomienda a los entes encargados de la defensoría pública, mayor socialización de sus servicios y la interposición de los recursos adecuados con el fin de exigir el cumplimiento de los derechos de los administrados, en un marco de respeto y amparados en la Constitución y la ley.

Cuarta.- Se recomienda que en la Ley de Procedimiento Administrativo Común, que se proponga se pueda realizar una clasificación general, para los casos que amerita el silencio administrativo positivo y los casos que amerita el silencio administrativo negativo, de esa manera unificar los criterios al respecto.

Quinta.- Se recomienda a la Unidad de Talento Humano del GADICC, ampliar el plan de capacitación del personal, especialmente en temas de relaciones humanas; y, a la Dirección de Innovación Institucional y Dirección Financiera, planificar y presupuestar recursos económicos para la adquisición de equipo informático necesario que permita la implementación del sistema estatal "Quipux" y otros instrumentos que faciliten a los administrados conocer directamente los estados de la gestión de sus trámites.

Sexta.- Se recomienda al Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar, disponer que cada uno de los entes departamentales elabore formularios de solicitudes que faciliten a los administrados el acceso a los servicios que presta la institución.

PROPUESTA DE ORDENANZA “EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INTERNO EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS, EN EL GADIC-CAÑAR”

El Concejo Municipal

Considerando

Que, el Art. 227 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficiencia, eficacia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;

Que, el Art. 233 de la Constitución de la República del Ecuador establece que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones y serán responsables administrativa, civil y penal por el manejo y administración de bienes y recursos públicos;

Que, el Art. 66, numeral 23, de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce y garantizará a las personas, el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo;

Que, El Art. 382 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, dispone que los procedimientos administrativos que se ejecuten en los gobiernos autónomos descentralizados observarán los principios de legalidad, celeridad, cooperación, eficiencia, eficacia, transparencia, participación, libre acceso al expediente, informalidad, intermediación, buena fe y confianza legítima;

Los procedimientos administrativos no regulados expresamente en este Código estarán regulados por acto normativo expedido por el correspondiente gobierno autónomo descentralizado de conformidad con este Código. Dichas normas incluirán, al menos, los plazos máximos de duración del procedimiento y los efectos que produjere su vencimiento.

Que, el Art. 391 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, con respecto a los procedimientos administrativos internos, establece que “Los consejos regional o provincial, el concejo metropolitano o municipal y la junta parroquial rural, regularán los procedimientos administrativos internos observando el marco establecido y aplicando los principios de celeridad, simplicidad y eficacia.

En uso de las atribuciones que le confiere la Constitución y la Ley,

Expide:

La siguiente: **ORDENANZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INTERNO EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS, EN EL GADIC-CAÑAR**

CAPITULO I
OBJETO, FINALIDAD, PRINCIPIOS Y CONCEPTUALIZACIÓN

Art. 1.- Objeto. La presente ordenanza tiene por objeto establecer el procedimiento administrativo en la gestión documental para la prestación de servicios a aplicarse en el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar, para la racionalización y eficiencia administrativa.

Art. 2.- Finalidad. Incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y la racionalización de los trámites existentes en la entidad, así como promover, facilitar y fortalecer la participación dinámica de los administrados en la gestión de sus requerimientos.

Art. 3.- Procesos Reguladores. Los órganos, direcciones departamentales y todos los procesos establecidos en la estructura orgánica del GADICC, deberán servir al interés general de la sociedad y someterán sus actuaciones a los principios de legalidad, jerarquía, tutela, cooperación, coordinación y solidaridad social.

Los directores departamentales y las máximas autoridades de cada órgano y entidad del GADICC, serán responsables de la aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ordenanza.

Art. 4.- Principio. El procedimiento administrativo interno en la gestión documental para la prestación de servicios se sujetará a los siguientes principios:

Legalidad. Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Principio de Celeridad. Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de

alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento jurídico.

Principio de Eficacia. Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

Principio del Debido Procedimiento. Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

Principio de Impulso de Oficio. Las autoridades y servidores responsables, deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

Principio de Razonabilidad. Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Principio de Imparcialidad. Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

Principio de Informalismo. Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

Principio de Presunción de Veracidad. En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

Principio de Conducta Procedimental. La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración, la buena fe y el interés general.

Principio de Predictibilidad. La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

Principio de privilegio de controles posteriores. La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.

Art. 5.- Potestad Ejecutiva. El ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del cantón Cañar, podrá dictar o ejecutar, para el cumplimiento de sus fines, actos administrativos, actos de simple administración, contratos administrativos y hechos administrativos.

Se entenderá por acto administrativo toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.

Por actos de simple administración se entenderán aquellos actos jurídicos de la administración pública que no crean, modifican ni extinguen derechos subjetivos.

Los contratos administrativos son aquellas declaraciones bilaterales de voluntad alcanzadas entre un ente estatal o no estatal en ejercicio de una función administrativa y un particular u otro ente público.

Los hechos administrativos son aquellas actividades materiales traducidas en operaciones técnicas o actuaciones físicas ejecutadas en ejercicio de una función administrativa, productora de efectos jurídicos ya sea que medie o no una decisión o un acto administrativo.

CAPITULO II

INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS

Art. 6.- Formulación de Peticiones. Para formular peticiones ante el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del cantón Cañar, no se requiere patrocinio de un profesional del derecho, a excepción de aquellos trámites que por su naturaleza requieren la intervención de un abogado, como es el caso de las peticiones de adjudicaciones o los procesos de fraccionamiento que requieren de un profesional en la materia y otras excepciones que se especifiquen en los actos normativos del GADICC.

Las peticiones podrán presentarse en forma escrita, haciendo una relación sucinta y clara de la materia a tramitarse y adjuntando los documentos de prueba de acuerdo a la naturaleza de su trámite.

Para facilitar la formulación de solicitudes, recursos o reclamos, cada área de servicio del Gobierno Autónomo Descentralizado deberá implementar formularios de fácil comprensión y cumplimiento.

Art. 7.- Información Mínima de los Formularios de solicitud

- a) Lugar y fecha;
- b) Órgano, unidad o proceso de acuerdo a la estructura orgánica del GADICC, al que se dirige;
- c) Hechos, razones o peticiones en que se concrete con claridad la solicitud;
- d) Nombres y Apellidos del interesado/a o de la persona que lo represente;
- e) Documentos de prueba que adjunta;
- f) Dirección del domicilio, teléfono y mail, para receptor sus notificaciones.

Art. 8.- Pluralidad de Peticionarios. Cuando las pretensiones corresponden a una pluralidad de personas, será formulada en una sola solicitud, salvo que las normas reguladoras de procedimientos específicos dispongan lo contrario.

En caso de falta de espacio en el formulario de solicitud, podrán presentar información adicional en hojas separadas.

Art. 9.- Exigencia de Recibo. De las solicitudes o escritos presentados, podrán exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, firmada por la persona encargada de la recepción de la misma.

Art. 10.- Subsanación. En el caso de que la solicitud no reúna los requisitos o no acompañe los documentos respectivos, el administrado tiene un término de diez días a partir de la notificación, realizada por cualquiera de los medios, para que subsane dichas faltas. De la misma forma se procederá en cualquier momento en que se considere que algunos actos de los interesados no reúnan los requisitos necesarios.

Art. 11.- Desistimiento. En el caso de que no se cumpla con lo que dispone el art. 5, se tendrá por desistido de su petición, la misma que será notificado de tal resolución y archivado el documento.

Art. 12.- Ampliación de Término. Cuando para la subsanación de los documentos referidos presente dificultades especiales o requiera de terceros, éste podrá ser ampliado prudencialmente hasta diez días más.

Art. 13.- Validez de los trámites en medios informáticos. En cuanto, el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar, ponga a disposición de los administrados el acceso a través de medios informáticos y digitales, se deberán tramitar solicitudes y escritos por dichos medios, con igual validez que los presentados en medios impresos.

Art. 14.- Presentación de documentos personales. A toda petición realizada por personas naturales, entidades comunitarias u organizaciones de la sociedad civil, el peticionario/a o su representante, deberá adjuntar la copia de la cédula y el certificado de votación. Se exceptúa la presentación del certificado de votación, los ciudadanos que tengan derecho a voto facultativo.

Art. 15.- Participación Directa. Las peticiones que demanden la participación directa de los interesados habrá que practicarse en la forma que resulte más cómoda a los peticionarios, en coordinación con los responsables del manejo de la agenda de las entidades administrativas o legislativas.

Los interesados podrán actuar asistidos de un asesor, si así lo consideran conveniente en defensa de sus intereses.

CAPITULO III

ORDENACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS

Art. 16.- Impulso de Oficio. La unidad de gestión documental o el encargado de la gestión documental en cada una de las direcciones y unidades del GADICC, en base al criterio de celeridad, impulsará de oficio la tramitación del procedimiento.

Art. 17.- Orden de Incoación. En la tramitación y el despacho de su expediente, se guardará el orden de incoación en asuntos de la misma naturaleza, salvo que el titular de la unidad administrativa dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.

Art. 18.- Evacuación de Informes. A efectos de tomar la resolución adecuada, se solicitarán los informes técnicos, económicos, legales y los que juzgare necesarios, los mismos que deberán ser emitidos o evacuados dentro de los diez días a partir de la recepción de la disposición.

Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

Art. 19.- Interrupción de Tiempos. De no existir el informe en el plazo señalado y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora y en cuanto el informe sea determinante para la resolución, se podrá interrumpir el plazo o término de los trámites sucesivos.

Art. 20.- Informes Externos. Si el informe debiera ser emitido por una administración pública distinta de la que tramita el procedimiento, en orden de sus competencias exclusivas y/o concurrentes, deberán ser emitidos dentro de los quince días que establece la Ley de Modernización del Estado.

Art. 21.- Aplicación del principio de contradicción.- En cualquier caso, el órgano administrativo adoptará las medidas necesarias para aplicar el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

CAPITULO IV ESCUSAS Y RECUSACIONES

Art. 22.- Abstención o excusa. Las autoridades y el personal del GADICC, en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el Artículo 388 del COOTAD, se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

La actuación de autoridades y personal al servicio en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido. Los órganos superiores podrán ordenar a las personas en quienes se dé alguna de las circunstancias señaladas que se abstengan de toda intervención en el expediente.

La no abstención, en los casos en que proceda, dará lugar a responsabilidad en los términos de la Constitución y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Art. 23.- Recusación. En los casos previstos en el Artículo 388 del COOTAD, podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento. La recusación se planteará por escrito en el que se expresará la causa o

causas en que se funda. En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior, si se da o no en él la causa alegada. El superior podrá acordar su sustitución inmediata en el conocimiento del trámite.

Si el recusado niega la causa, el superior resolverá en el plazo de tres días, previo los informes y comprobaciones que considere oportunos.

Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso alguno, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que termine el procedimiento.

Art. 24.- Medidas provisionales. El órgano administrativo competente, de oficio o a petición de parte, en los casos de urgencia, por razones de orden público o para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas provisionales correspondientes en los supuestos previstos en la normativa correspondiente.

Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o extinguidas cuando se inicie el procedimiento administrativo que corresponda, el cual deberá efectuarse, como máximo, dentro de los diez días siguientes a su adopción.

Dichas medidas provisionales quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o si, al iniciar el procedimiento, no se contiene un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos fundamentales.

Las medidas provisionales podrán ser modificadas o revocadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a petición de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.

Art. 25.- Para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado una vez receptado el formulario de solicitud con todos los requisitos y de acoplarse a lo que establece la normativa legal, se instalará el servicio en el plazo máximo de quince días.

Art. 26.- Para la emisión de certificaciones, dentro de las veinte y cuatro horas, la unidad de recepción de archivos, emitirá a su respectiva dependencia, para su tramitación, la misma que será despachada al peticionario dentro de los tres días de presentada la petición, previo el pago de la tasa por servicios administrativos que establece la normativa.

Art. 27.- Las peticiones de certificaciones por silencio administrativo, por su naturaleza acumulativa de los trámites, será despachada dentro de lo quince días a partir de la petición.

Art. 28.- Los procesos de desarrollo urbano y fraccionamientos de suelo, se sujetarán a sus respectivas ordenanzas; sin embargo, es responsabilidad de la Dirección, buscar

mecanismos necesarios para la celeridad del trámite y el despacho dentro del plazo de los treinta días.

Art. 29.- El proceso de planificación participativa del GADICC, se sujetará a los tiempos establecidos en el COOTAD y a lo que dispone la Ordenanza de Participación Ciudadana, iniciará el proceso en el mes de marzo y culminará el 10 de diciembre de cada año.

CAPITULO V

TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Art. 30.- Pondrán fin al procedimiento, en los siguientes casos.

La resolución del ejecutivo, del legislativo, direcciones o unidades, según sus atribuciones.

El desistimiento

La imposibilidad material de continuar por causas sobrevenidas

Terminación convencional.

En cualquier caso, la resolución que se dicte debe ser motivada.

Art. 31.- Potestad resolutoria. Corresponde a los directores departamentales o quienes hagan sus veces en la estructura organizacional del GADICC, en cada área de la administración, conocer, sustanciar y resolver solicitudes, peticiones, reclamos y recursos de los administrados, excepto en las materias que por normativa jurídica expresa le corresponda a la máxima autoridad administrativa.

Art. 32.- Responsables de la tramitación de los procedimientos. Los funcionarios del GADICC, que estén encargados de la sustanciación de los procedimientos administrativos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad o retraso en la tramitación de procedimientos.

Art. 33.- Delegación y avocación. Previa notificación a la máxima autoridad, los funcionarios administrativos de los gobiernos autónomos descentralizados podrán delegar el ejercicio de la facultad de resolver a otro funcionario de nivel inferior de autoridad, mediante acto motivado expreso. El funcionario que delega no tendrá responsabilidad por los actos u omisiones ulteriores de su delegatario.

Los organismos administrativos jerárquicamente superiores de los gobiernos autónomos descentralizados podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda por atribución propia o por delegación a los órganos dependientes, cuando lo

estimen pertinente por motivos de oportunidad técnica, económica, social, jurídica o territorial.

Art. 34.- Obligación de Resolver. La administración está obligada a dictar resolución expresa y motivada en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma y contenido.

La indicación de los presupuestos de hecho no será necesaria para la expedición de actos reglamentarios.

Art. 35.- Terminación Convencional. El GADICC, podrá celebrar actas transaccionales llegando a una terminación convencional de los procedimientos, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público.

Los acuerdos que comprometan bienes y recursos del GADICC, deberán ser puestos a consideración del órgano legislativo para su resolución.

Art. 36.- Plazo para resolución y notificación. El plazo máximo para la resolución y notificación, de todos los trámites que no tengan términos específicos, será de treinta días.

Art. 37.- Efectos del silencio administrativo. La falta de contestación de la autoridad, dentro de los términos señalados, según corresponda, generará los efectos del silencio administrativo a favor del administrado y lo habilitará para acudir ante la justicia contenciosa administrativa para exigir su cumplimiento.

Art. 38.- Caducidad. En los procesos iniciados a solicitud de parte, cuando se produzca la paralización por causas imputable al mismo y la administración requiera de información imprescindible para dictar la resolución, la administración advertirá que transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo y la administración dispondrá el archivo de las actuaciones, debiendo el interesado iniciar un nuevo trámite.

En el caso de que la caducidad afecte al interés general, la administración, iniciará un nuevo procedimiento de oficio.

CAPITULO VI RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Art. 39.- Reclamo. Dentro del plazo de treinta días de producidos los efectos jurídicos contra el administrado, éste o un tercero que acredite interés legítimo, podrá presentar reclamo administrativo en contra de cualquier conducta o actividad de los servidores del GADICC.

Art. 40.- Sustanciación. En la sustanciación de los reclamos administrativos, se aplicarán las normas correspondientes al procedimiento administrativo contemplado en el COOTAD, en todo aquello que no se le oponga.

Art. 41.- Resolución. La resolución debidamente motivada se expedirá y notificará en un término no mayor a treinta días, contados desde la fecha de presentación del reclamo. Si no se notificare la resolución dentro del plazo antedicho, se entenderá que el reclamo ha sido resuelto a favor del administrado

Art. 42.- Impugnación de actos normativos. Los actos normativos del órgano legislativo del GADICC, causan estado y no admiten otra vía de impugnación que la jurisdiccional ante la Corte Constitucional, sin perjuicio de la iniciativa popular normativa establecida en la norma constitucional y la ley.

Art. 43.- Reconsideración de actos. Las resoluciones del órgano legislativo del GADICC, pueden ser reconsideradas de oficio o a petición de parte, de acuerdo al Reglamento Interno del Concejo Municipal.

Art. 44.- Notificación de resoluciones del legislativo. Las resoluciones del órgano legislativo del GADICC, deben ser notificadas, dentro del término de dos días.

Art. 45.- Ejecución de resoluciones del Legislativo. Las resoluciones del órgano legislativo que no dependan de actuaciones de otras entidades públicas, deben ser ejecutadas en el término de un mes.

Art. 46.- Impugnación de resoluciones. Los administrados podrán impugnar contra las resoluciones que emitan los directores o quienes ejerzan sus funciones en cada una de las áreas de la administración del GADICC, así como las que expidan los funcionarios encargados de la aplicación de sanciones en ejercicio de la potestad sancionadora en materia administrativa; y, los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio de difícil o imposible reparación a derechos e intereses legítimos.

Los interesados podrán interponer los recursos de reposición y de apelación, que se fundarán en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en el COOTAD.

La oposición a los restantes actos de trámite o de simple administración podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

Art. 47.- Recurso de Reposición. Los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la administración que los hubiera dictado o ser impugnados directamente en apelación ante la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado.

Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado.

Art. 48.- Plazos para el recurso de reposición. El plazo para la interposición del recurso de reposición será de cinco días, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de treinta días y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de sesenta días.

Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso. Contra la resolución de un recurso de reposición podrá interponerse el recurso de apelación, o la acción contencioso administrativa, a elección del recurrente.

Art. 49.- Recurso de apelación. Las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante la máxima autoridad del GADICC.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que medie reposición o también podrá interponerse contra la resolución que niegue la reposición. De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa.

Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado.

Art. 50.- Plazos para Apelación. El plazo para la interposición del recurso de apelación será de cinco días contados a partir del día siguiente al de su notificación.

Si el acto no fuere expreso, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme para todos los efectos.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de treinta días. Transcurrido este plazo, de no existir resolución alguna, se entenderá negado el recurso.

Contra la resolución de un recurso de apelación no cabrá ningún otro recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos aquí establecidos.

Art. 51.- Recurso de Revisión. Los administrados podrán interponer recurso de revisión contra los actos administrativos firmes o ejecutoriados expedidos por el GADICC, ante la máxima autoridad ejecutiva, de acuerdo a lo que establece el art. 411 y siguientes de COOTAD.

Art. 52.- La Aclaratoria. El administrado puede solicitar la aclaratoria, ante el mismo órgano que emitió el acto y se puede interponer esta acción cuando, una vez notificado el acto definitivo, exista contradicción en su parte de motivación o en la parte dispositiva a fin de que sean corregidos errores materiales, subsanadas omisiones o aclarados conceptos oscuros, siempre que ello no importe una modificación esencial.

CAPITULO VII

ACCESO Y MANEJO DE DOCUMENTOS

Art. 53.- Derecho de acceso a documentos. Salvo lo dispuesto en leyes especiales y en la Constitución, se reconoce el derecho de los administrados de acceso a documentos administrativos en poder del GADICC.

Art. 54.- Clasificación de archivos. Para facilitar la gestión documental se clasifica en archivo de gestión y archivo general.

Art. 55.- Archivo de Gestión. Los archivos de gestión están constituidas por documentación activa producida en los diferentes departamentos, que mantengan su vigencia administrativa o sean objeto de consultas frecuentes.

Los archivos de gestión se encuentran bajo la administración y responsabilidad de las direcciones departamentales o unidades.

Los representantes del órgano legislativo, deberán depositar los documentos que generen el desarrollo de sus competencias y atribuciones, en la Secretaría de Comisiones.

Art. 56.- Vigencia. El período de vigencia de los documentos de gestión será de diez y ocho meses, enero a junio del siguiente año.

Art. 57.- Período de transferencia. El período de transferencia del archivo de gestión al archivo general se realizará entre julio a diciembre de cada año.

Art. 58.- Directrices técnicas para el archivo:

Cada trámite debe ser foliado en orden de presentación de los documentos

Los trámites, serán archivados en orden cronológico en cada dirección o unidad, en el que se anotará el año y número de trámites.

Para transferir la documentación al archivo general anotará el nombre de la Dirección o Unidad, el año y el número de trámites que constan en cada carpeta

Art. 59.- Archivo General. Constituye archivo general, los documentos o expedientes de cualquier naturaleza generados en el GADICC, que han sido transferidos por parte de las Direcciones o Unidades del GADICC, a la persona responsable de archivos, de acuerdo a la estructura orgánica funcional.

Para la gestión documental, el encargo de archivo general, realizará la clasificación, codificación y es el responsable de la oportuna facilitación de los mismos.

Art. 60.- Reservación de acceso. El acceso directo al depósito de archivo general, está reservado para la persona responsable del mencionado archivo.

Art. 61.- Consultas y peticiones. Las consultas y peticiones externas realizadas al archivo general, deben ser solicitadas a Coordinación General, a través del formulario de pago de tasa por servicios administrativos, la misma que será despacha dentro del término de tres días.

Art. 62.- Prohibición. Queda prohibido sacar el archivo general del depósito, para la cual, se dotará de medios para su reproducción en el mismo lugar, para atender las peticiones externas e internas, en cumplimiento de las ordenanzas vigentes y de las autoridades superiores.

DISPOSICIÓN GENERAL

Para las materias que cuenten con sus propios procedimientos, como es el procedimiento administrativo sancionador, el procedimiento coactivo, el procedimiento de protección de derechos de la niñez y adolescencia, el procedimiento de desarrollo urbano y otros establecidas en la leyes y ordenanzas, los responsables de cada dirección o unidad, adecuarán sus trámites internos, con el fin de procesar en los términos establecidos en cumplimiento de las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República.

DISPOSICIÓN TRASITORIA

En el término de dos años, el GADIC- Cañar, implementará el sistema quipux, con el fin de reducir la utilización de papel y la contaminación del medio ambiente.

Dado y Firmado, ...

Bibliografía.

ARTÍCULOS Doctrinales:

<http://www.monografias.com/trabajos24/procedimiento-administrativo/proc>

http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=artic

<http://www.buenastareas.com/ensayos/El-Procedimiento-Administrativo-Como>

<http://solucioneslegales.bligoo.es/historia-del-derecho-dministrativo#.UI4Cp1M8Oy8>

<http://search.certified-olbar.com/?q=el+procedimiento+administra>

<http://www.monografias.com/trabajos96/actoadministrativo/actoadministrativo>.

http://es.wikipedia.org/wiki/Acto_administrativo?veaction=edit

<http://es.scribd.com/doc/168068110/Efecto-Del-Acto-Administrativo-Elias>

http://www.gordillo.com/pdf_tomo4/capitulo3.pdf

http://www.gordillo.com/pdf_tomo4/capitulo9.pdf

http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_p%C3%BAblico

www.mzabogados.com/contenido_imagenes

<http://www.monografias.com/trabajos31/servicios-publicos/servicios->

http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_acerca

<http://www.monografias.com/trabajos83/silencio-administrativo-positivo-negativo>

www.mailxmail.com/curso-derecho-fiscal-economico-internacional-publico/

BONINA Nicolás, 2012, “La Deconstrucción del Derecho Administrativo”, México.

CONSTITUCIÓN de la República del Ecuador. 2008

CÓDIGO Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010

DROMI Roberto, 1999, “El Procedimiento Administrativo”. Argentina.

ESTATUTO Orgánico del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002, R.O. 536, Quito.

ESTATUTO Orgánico por Competencias del GADICC.

JÉZE Gaston, 2007, “Colecciones Grandes Maestros del Derecho Administrativo, Vol, 2, Técnica Jurídica, Servicio, Función Pública y sus servidores, México.

HAURIOU Maurice, 2007, “Colecciones Grandes Maestros del Derecho Administrativo, Vol. 1. Derecho Administrativo y Derecho Público”, Costa Rica.

LEY de la comisión de Control Cívico de la Corrupción, 1999, Registro Oficial 253.

LEY Orgánica de Servicio Público, 2010, Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 294, Quito.

LEY Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, Quito

MORALES Tobar Marco, 2012, “Derecho Procesal Administrativo, Universidad Técnica Particular de Loja, segunda Edición”, Loja.

PEREZ Efarín, 2009, "Derecho Administrativo Tomo II", Quito.

UNIVERSIDAD Andina Simón Bolívar, 2010, "Revista de Derecho", Quito.

ZAVALA Egas Jorge, 2005, "Derecho Administrativo, Tomo I", Guayaquil.

4. En qué tiempo ha logrado culminar su trámite para el que acudió a la Municipalidad.

- a) Un Día ()
- b) Dos a cinco días ()
- c) Cinco a quince días ()
- d) Quince a treinta días ()
- e) Más de treinta días ()

5. Usted cree, que como ciudadano tiene el derecho de realizar reclamos a la Municipalidad por la falta de atención de los funcionarios públicos?

- SI ()
- NO ()

Porqué.....

6. Anote tres sugerencias para que se agilicen los trámites en la Municipalidad de Cañar.

a).....

b).....

c).....

GRACIAS POR SU COLABORACION

Anexo 2: Encuesta a funcionarios del GADICC

UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA
La Universidad Católica de Loja
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Reciba un cordial saludo.

Por favor conteste el siguiente cuestionario, objeto de mi investigación de campo de mi tesis intitulada "El Procedimiento Administrativo Interno en la Gestión Documental para la Prestación de Servicios, aplicado en el GADIC-Cañar".

CUESTIONARIO PARA FUNCIONARIOS DEL GADICC

1. Conoce Usted. los principios que se deben considerar para la buena prestación de los servicios públicos?.

Si ()

No ()

Cuales: a).....b).....

.....c).....

2. Conoce Ud. qué tiempo establece la Ley, para que la administración pública emita la respuesta de las peticiones de los administrados?

SI () NO ()

Cuanto tiempo.....

3. Cree Ud. que es correcto que la Ley establezca sanciones al funcionario público que ha permitido que opere el silencio administrativo?.

SI () NO ()

4. Considera usted que debe existir un manual de procedimientos para que los departamentos emitan los informes en tiempos determinados de acuerdo al tipo de tramite?

SI () NO ()

5. Anote tres sugerencias para que los servicios en la Municipalidad sean agiles, oportunas y los administrados se sientan congratulados con el servicio.

a)

b).....

c).....

GRACIAS