



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ÁREA SOCIOHUMANÍSTICA

TITULACIÓN DE MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Propuesta de reforma al Código Orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización para un eficiente cumplimiento del reclamo administrativo en los Gad's.

TRABAJO DE FIN DE MAESTRIA

AUTOR: Ramírez Gómez, Ana Karina

DIRECTOR: Burneo Valdivieso, Julián Mauricio, Mg.Sc. Ab

CENTRO UNIVERSITARIO LOJA

2014

APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

Magister Abogado

Julián Mauricio Burneo Valdivieso

DIRECTOR DE LA TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de fin de maestría denominado: “Propuesta de reforma al código orgánico de organización territorial, autonomías y descentralización para un eficiente cumplimiento del reclamo administrativo en los gad’s”, realizado por Ramírez Gómez Ana Karina, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, Marzo 2013

f)

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, Ab. RAMÍREZ GÓMEZ ANA KARINA declaro ser autora del presente trabajo de fin de maestría en Derecho Administrativo, de la Titulación “Propuesta de reforma al código orgánico de organización territorial, autonomis y descentralización para un eficiente cumplimiento del reclamo administrativo en los gad’s”, siendo Burneo Valdivieso Julián Mauricio director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos y acciones legales. Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 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.

Autor: Ab. Ana Karina Ramírez Gómez

Cédula 1103410708

DEDICATORIA

A Dios.

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos. Por darme la oportunidad de vivir y por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio.

A mis padres

Por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor, además de ser los ejemplos de perseverancia y constancia que los caracterizan y por el valor mostrado para salir adelante.

A mi familia

Por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, en toda mi educación, tanto académica, como de la vida, por su incondicional apoyo perfectamente mantenido a través del tiempo.

Todo este trabajo ha sido posible gracias a ellos.

Ab. Ana Karina Ramírez Gómez

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Técnica Particular de Loja, y por intermedio de ella, a cada uno de los profesores de la Maestría en Derecho Administrativo, que con paciencia y dedicación supieron enrumbarme dentro de la misión y visión de la Universidad.

Es importante recalcar la valía de la aportación de cada uno de los señores profesores al impartir y compartir sus conocimientos en la rama del Derecho y de lo cual espero aprovechar en bien y beneficio propio y de la comunidad.

Ab. Ana Karina Ramírez Gómez

INDICE DE CONTENIDOS

Caratula.....	i
Aprobación Del Director De Trabajo De Fin De Maestría.....	ii
Declaración De Autoría Y Cesión De Derechos.....	iii
Dedicatoria.....	iv
Agradecimiento.....	v
Índice De Contenidos	vi
Resumen.....	1
Abstract.....	2
Introducción.....	3
CAPITULO I	
GENERALIDADES	
1.1. La Administración Pública.....	6
1.2. La Personalidad Jurídica De La Administración Pública.....	7
1.3. Características De Las Personas Jurídicas De Derecho Público.....	11
1.4. El Servicio Público.....	15
1.5. El Deber De La Obediencia.....	15
1.6. Análisis Del Sistema De Administración En Nuestro País.....	16
1.7. Análisis Del Código De Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización.....	18
1.8. Debido Proceso En El Derecho Administrativo.....	23
CAPITULO II	
EL RECLAMO ADMINISTRATIVO	
2.1. La Eficacia Administrativa.....	28
2.2. La Competencia Administrativa.....	29
2.3. La Decisión Administrativa.....	30
2.5. La Cosa Juzgada Administrativa.....	34
2.6. El Silencio Administrativo.....	34
2.7. El Reclamo Administrativo.....	36

CAPITULO III

INVESTIGACION DE CAMPO

3.1. Presentación, Interpretación Y Análisis De Los Resultados

De La Investigación De Campo.....	43
3.1.1. Resultados De La Encuesta.....	43
3.1.2. Resultados De La Entrevista.....	54
3.3. Contrastación De Hipótesis.....	58

CAPITULO IV

4.1. Conclusiones.....	60
4.2. Recomendaciones.....	62
4.3. Propuesta Jurídica. Proyecto De Reforma.....	63

BIBLIOGRAFIA.....	67
-------------------	----

ANEXOS.....	70
-------------	----

INDICE

RESUMEN

Dentro de la normativa que rige el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización no existe norma legal que regule el procedimiento para el reclamo Administrativo, existiendo deficiencia de acuerdo al Art. 172 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, dejando en la indefensión a usuarios de los gobiernos autónomos descentralizados, haciéndose necesario una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y al Estatuto Orgánico de la Función Judicial, a fin de que el Reclamo Administrativo se pueda aplicar a favor de los usuarios de los gobiernos seccionales.

Tanto la Constitución de la República del Ecuador como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, hace referencia, a la organización de los gobiernos autónomos descentralizados como Gobiernos Regionales, Gobiernos Provinciales, Gobierno Autónomo Municipal y Juntas Parroquiales; considerando que los habitantes de dichas circunscripciones territoriales, pueden recurrir ante las mismas para hacer valer sus derechos; la Ley no manifiesta el derecho al reclamo de manera puntual, tal como lo hace el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, art. 172.

PALABRAS CLAVES: Procedimiento, deficiencia, reforma.

ABSTRACT

Within the rules governing the Organic Code of Territorial Organization , Autonomy and Decentralization there is no legal rule governing the procedure for the Administrative claim, deficiency exist according to Article 172 of the Statute of the Administrative and Legal System of the Executive Function , leaving defenseless users of decentralized autonomous governments , making it necessary to reform the Organic Code of Territorial Organization , Autonomy and Decentralization and the Constitution of the judiciary, so that the Administrative Complaint will be applied for users regional governments .

Both the Constitution of the Republic of Ecuador and the Organic Law on Territorial Organization , Autonomy and Decentralization refers to the organization of the autonomous governments and Regional Governments , Provincial Governments , Municipal and Parochial Self-Government , and whereas the inhabitants of such territorial constituencies , can appeal to them to enforce their rights, the Act does not state the right to claim in a timely manner , as does the Status of the Legal Regime of the Executive Branch , art. 172 .

KEYWORDS : Procedure deficiency reform.

I. INTRODUCCIÓN

La presente tesis da a conocer las falencias que presenta el Reclamo Administrativo dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

El reclamo Administrativo, se presenta como una pretensión de los interesados al órgano que se impugna cuando se haya violado derechos de lo administrado y en los plazos que la ley señala.

La tesis se encuentra dividida en Capítulos, en el CAPITULO I denominado GENERALIDADES, analiza la administración pública, personalidad jurídica de la administración pública, características de las personas jurídicas de derecho público, el servicio público, deber de la obediencia, análisis del sistema de administración en nuestro país y análisis del Cootad.

En el CAPITULO II denominado EL RECLAMO ADMINISTRATIVO, analizo sobre la eficacia administrativa, competencia administrativa, decisión administrativa, la cosa juzgada administrativa, el silencio administrativo, reclamo administrativo en forma general y de acuerdo al Cootad.

En el CAPITULO III, se presenta la Investigación de Campo, en la cual se evidencia el análisis e interpretación de los resultados de la Encuesta y Entrevista, aplicada considerando los objetivos y contrastación de la hipótesis planteada en el proyecto.

En el último capítulo de la Investigación se presenta las Conclusiones, Recomendaciones y la Propuesta Jurídica, en el cual se pone a consideración un Proyecto de reforma de Ley, específicamente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

En razón de visibilizar un aporte a la administración eficiente por parte de los gobiernos seccionales.

CAPITULO I
GENERALIDADES

1.1. La administración pública.

“Es parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general”.¹

Por Administración, se entiende “la acción y efecto de administrar, proviene del verbo latino administrare que quiere decir servir, gobernar o ejercer algún cargo. El verbo administrare, etimológicamente, está constituido de las raíces latinas de ad manus y trahere todo lo cual significa la idea de prestación de servicios”²

La administración pública se la considera como el poder ejecutivo que tiene por finalidad el cumplir y hacer cumplir las leyes en beneficio de las personas relacionadas con el Estado Ecuatoriano.

Según Hernán Jaramillo Ordoñez concibe la Administración Pública como “la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos.”

La administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones. Desde la óptica de la investigadora hablar de Administración Pública es conocer un conjunto de normas y reglas que tienen las entidades del Estado para hacer cumplir las leyes de forma organizada y eficiente de tal forma que su ejecución responda a las demandas incoadas.

Guido Zanabini, autor más moderno define la administración como "la actividad práctica que el Estado desarrolla para atender de manera inmediata, los intereses públicos que toma a su cargo para el cumplimiento de sus fines"³.

¹BORJA. Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Ed.Heliasta. México. Pág. 97.

²Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Ed. Ediho. 2005. Pág. 91.

³<http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=29465&print=2>

Otros autores conciben a “La administración, en general, como en el ejercicio consciente e intencional de cierta actividad cumplida por el administrador con el propósito de obtener un fin determinado”⁴

Razón por la cual la función administrativa es una multiplicidad de funciones, individuales que se realizan en el complejo de la actividad administrativa.

Al aplicar el término Administración Pública en el Estado, el objetivo es la actividad o función del Estado y en sentido subjetivo es el cuerpo o conjunto de autoridad, funcionario y agentes en general, los órganos del Estado son quienes están encargados de ejercer regularmente las actividades o funciones.

Entonces se puede afirmar que el fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer las necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores públicos.

1.2. La personalidad jurídica de la administración pública.

Desde la Teoría General del Derecho, “la personalidad jurídica es el requisito imprescindible para ser sujeto de derecho y, por tanto, para poder entablar relaciones jurídicas, esto es, para ser centro de imputación de derechos y obligaciones. La personalidad jurídica reside en las personas físicas y jurídicas, que pueden ser tanto públicas como privadas”⁵ Al respecto el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, norma:

“Art. 3.- PERSONALIDAD JURIDICA.- La Administración Pública Central tendrá personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines. Sus órganos dependientes o adscritos tendrán sólo las respectivas competencias asignadas.”⁶

“Art. 9.- PERSONALIDAD JURIDICA.- La Administración Pública Central se constituye por órganos jerárquicamente ordenados y en su actividad tiene personalidad jurídica única. Las

⁴GRANJA. Nicolás. Fundamentos de Derecho Administrativo. Ed. Utpl. Ciencias Jurídicas. 1997. Pág. 87.

⁵MORALES Tobar. Marco. Manual de Derecho Procesal Administrativo. Ed. CEP. pág. 65.

⁶Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Ed. Legales. 2006. Art. 3.

entidades de la Administración Institucional de la Función Ejecutiva gozan de personalidad jurídica propia para el ejercicio de sus competencias.”⁷

Para entender el real desenvolvimiento de la Administración Pública así como el funcionamiento como actividad de poder público, se debe entender como persona jurídica; si bien, la Constitución omite referencia alguna a la personalidad jurídica del Estado, le atribuye expresamente personalidad jurídica a las instituciones del sector público, es decir, a los aparatos organizativos con responsabilidades y poderes administrativos responsables en la ejecución administrativa. En este sentido la Constitución de la República, norma:

“Art. 225.- El sector público comprende:

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.”⁸

Esta consideración de la Administración pública como persona jurídica es el factor que explica “el conjunto de relaciones jurídico-administrativas en la que participa la Administración, un sujeto de derecho del que emanan declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc.....”⁹. Al respecto el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, establece:

“Art. 7.- DE LA ADMINISTRACION PUBLICA INSTITUCIONAL.- La Administración Pública Institucional, está conformada por las entidades de derecho público creadas por o en virtud de una ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, diferente al de la Administración Pública Central, a las que se les ha encargado la dirección, organización y control del

⁷Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Obra Citada. Art. 9.

⁸CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Ed. Legales. 2012. Art. 225

⁹GARCÍA DE ENTERRÍA. Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. CIVITAS EDICIONES, S.L. Madrid-España. Pág. 391.

funcionamiento de los servicios públicos propios de ésta, bajo los principios de especialidad y variedad.

En forma expresa deberá indicarse su organización y el Ministerio o el ente seccional autónomo al cual se adscriben, el que ejercerá la tutela administrativa pertinente, el control financiero y decisonal, sin perjuicio de la autonomía operativa de la entidad y otros controles pertinentes.”¹⁰

A través del elemento de la personificación el sujeto Administración adquiere en suma, carta de naturaleza en el mundo del Derecho. Sobre su base se reconducen a la unidad el conjunto de órganos que la integran, al tiempo que se explica el carácter jurídico de sus relaciones, haciendo posible su pleno sometimiento al control de la Justicia. En base a ello, la Administración Pública se encontrará totalmente organizada, y sus funcionarios van a ser simples agentes de esa organización. La Administración no representa a la comunidad, sino que constituye una organización puesta a su servicio. Al respecto, la Constitución norma:

“Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”¹¹

Esta organización servicial a la comunidad que es la Administración pública va a aparecer con personalidad jurídica propia, y para el Derecho administrativo al que va a estar sometida será ante todo un sujeto de relaciones jurídicas. Para el buen desenvolvimiento es necesario una persona responsable de la administración Pública, en el caso de Ecuador, el Presidente de la República, es quien se encuentra al frente tal como lo manda la constitución:

“Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.”¹²

¹⁰ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Obra Citada. Art. 7.

¹¹ CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Obra Citada. Art. 227.

¹² CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Obra Citada. Art. 147 núm. 5.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, norma:

Art. 5.- GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL.- Corresponde a los órganos superiores de la Función Ejecutiva la dirección de la política interior y exterior del Estado, así como su administración civil y militar, de acuerdo a las normas constitucionales y legales.

La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional ya sea directa o indirectamente a través de sus ministros o delegados.

La función pública pertenece al Estado y la representación la ejerce el presidente de la República, por ende todos los estamentos estatales estarán subordinados al Presidente de la República. Al respecto el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, norma:

“Art. 10.- SUBORDINACION JERARQUICA Y POLITICA.- Todos los órganos y autoridades de la Administración Pública Central que conforman la Función Ejecutiva se hallan sometidos a la jerarquía del Presidente de la República y a la de los respectivos ministros de Estado.

Las entidades y empresas que conforman la Administración Pública Institucional deberán desarrollar sus actividades y políticas de acuerdo a los planes y decisiones del Presidente de la República y de los respectivos ministerios de Estado.”¹³

El Presidente de la República, en general, en los regímenes presidencialistas, ostenta la calidad de “Jefe de Estado” y como tal es representante, no solo de la Función Administrativa, sino de la persona jurídica del Estado en su totalidad. Por ende, la Administración Pública es la Función Administrativa, es que está representada por el jefe de Estado.

¹³Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Obra Citada. Art. 10.

1.3. Características de las Personas Jurídicas de Derecho Público

La principal característica de las personas jurídicas de derecho público desde su creación en todos los casos debe ser estatal, aunque anteriormente u originalmente haya funcionado como una persona jurídica de derecho privado, como fue el caso de la Junta de Beneficencia de Guayaquil. Sin duda, que este elemento formal una característica indispensable de una persona jurídica de derecho público. Se dice que el Estado también crea determinados cuerpos o personas jurídicas que no por eso son de derecho público. En la norma de creación de la persona pública se debe hacer expresa alusión a su naturaleza de ser de derecho público. Asimismo puede haber personas jurídicas que en la actualidad son de derecho público, sin embargo de haber sido creadas como privadas por particulares o sujetas al derecho privado. Más, en tal caso, su transformación de persona privada en persona de derecho público, debe manifestarse expresamente a través de una ley.

Igual que para las personas jurídicas de derecho privado, para las de derecho público también tiene vigencia el principio de la especialidad; con mayor importancia aún, por tratarse de los intereses de la colectividad, que podrían verse afectados por la infracción de esta característica; y consiste en que tales entidades dirijan su actividad con adherencia a un fin, es decir una organización teleológicamente delimitada por los respectivos ordenamientos jurídicos¹⁴. Se incluye también en el principio de especialidad característica del fin de interés general a la que muchos autores se refieren; en efecto, esta finalidad de interés general o particular del Estado vendrá siempre contenida en su objetivo fijado por la ley, que constituye la delimitación de la especialidad en la persona pública.

Los recursos o fondos de las personas públicas son así mismo públicos, Y esto se aplica aún en el caso de que dichos fondos no provinieren directamente del Presupuesto General del Estado; pues, bien se puede dar el caso de empresas públicas cuyos fondos provengan exclusivamente de la actividad empresarial; o como en el ejemplo de Tobar Ribadeneira los fondos que la Superintendencia de Bancos recauda de los bancos privados para su funcionamiento sin duda son fondos públicos. De ahí la importancia de la doctrina de la afectación de los bienes, ya que los mismos, a pesar de entrar a constituir el patrimonio

¹⁴FAYA Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México, 1979. p. 563.

propio de la persona jurídica pública, determina la verdadera naturaleza jurídica de la institución¹⁵.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado no se remite a la procedencia de los fondos para su aplicación. Más bien considera desde con un criterio institucional: “Las disposiciones de esta Ley rigen para las instituciones del Estado. En lo que se refiere al control de los recursos públicos, según la citada ley, su ámbito son “todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones”. También se refiere a las personas jurídicas y entidades de derecho privado exclusivamente sobre los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan”¹⁶.

La existencia de potestades públicas determinadas es otra característica que se revela en las personas jurídicas públicas. “En primer lugar, el constituir actos de autoridad administrativa las decisiones de sus dirigentes, y como consecuencia sujetos a la jurisdicción administrativa. Dentro de este tema, es verdad que existen ejemplos de entidades de indudable carácter público y sin embargo desprovistos de poder de imperio”¹⁷; mas, “prácticamente a ninguna le faltan las siguientes prerrogativas legales, que son las mismas que tiene el Estado”¹⁸:

- Las instituciones del Estado en ningún caso pueden renunciar a la apelación. Las sentencias judiciales adversas a las instituciones del Estado se elevarán en consulta a la respectiva corte superior, aunque las partes no recurran. En la consulta se procederá como en los casos de apelación y, respecto de ellas no se aplicarán las disposiciones relativas a la deserción de recurso (Artículo 337 del Código de Procedimiento Civil);
- Sus créditos son de primera clase cuando nacen de las causas: para cobrar las correspondientes obligaciones, a sus funcionarios u empleados, sentenciados como autores, cómplices o encubridores de peculado; los derechos del Estado y de las instituciones del Estado que señala la Constitución, no contempladas en lo dispuesto por el numeral cuatro

¹⁵ SILVA Cimma, Enrique. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1961. Tomo II. p. 146.

¹⁶ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Ed. Legales. Quito-Ecuador. 2008. Art. 3 y Art. 4.

¹⁷ ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Bosch. Barcelona, 1970. T. I. p. 44.

¹⁸ LARREA Holguín, Juan I. La Nueva Estructura Constitucional Ecuatoriana. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 1969. Pág. 455.

de este artículo y que consten en leyes especiales, con la prioridad establecida en favor del Banco Nacional de Fomento; (Artículo 2374, 4 y 8, del Código Civil);

- Están sometidas a las disposiciones de contratación establecidas en la Ley de Contratación Pública, con varias excepciones, especialmente relacionadas con las empresas públicas y ciertas entidades autónomas, pero entonces están sujetas a leyes específicas sobre contratación, sino en todo caso a la contratación civil, sino en aquello que no esté normado en forma expresa.
- Están exentas de impuestos (numerales 1 y 2 del artículo 35 del Código Tributario); con excepciones determinadas expresamente en las leyes pertinentes. Por ejemplo, pagan el IVA.
- Pueden declarar de utilidad pública y expropiar bienes (Artículo 783 del Código de Procedimiento Civil), siempre y cuando su ley constitutiva u otra ley expresamente las autorice para ello y las causales de expropiación sean normados expresamente en la ley.
- El artículo 941 del Código de Procedimiento Civil habla del Estado y sus instituciones que por ley tienen el procedimiento coactivo; el Banco Central del Ecuador y a los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, por sus créditos; al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y las demás que contemple la ley. El Procurador General del Estado ha dictaminado: “En la Ley Constitutiva de (la institución) no consta que esta institución tenga facultad para ejercer la jurisdicción coactiva, sin lo cual no podría ejercerla”¹⁹. Así, si no consta tal atribución expresamente concedida en la ley constitutiva de una entidad, no se puede presumir que ésta puede ejercer la jurisdicción coactiva.
- Otra característica común a todas las personas públicas es que están sometidas al poder de tutela del Estado. El poder de control “pone en obra las relaciones entre el Estado, guardián del más amplio interés general, a este título controlador, y personas públicas (o privadas) con intereses propios y por lo tanto controladas”²⁰.

En fin, los servidores de las personas públicas están sujetos a la LOSEP Ley Orgánica de Servicio Público, con excepción de los que pertenecen al sector laboral, determinado en el Código de Trabajo y aquellos funcionarios sometidos a este Código por disposición constitucional.

¹⁹ Of PGE N° 20369 del 23 de noviembre de 1981 dirigido a INGALA.

²⁰ Vedel y Devolvé. Ob. cit. T. 1. p. 403.

Se ha visto que existen ocasiones en que se “desestima” la personalidad en las personas jurídicas de derecho privado para atribuir responsabilidades o infracciones a otras personas naturales o jurídicas que se ocultan detrás de esa fachada; asimismo, en último término detrás de las personas públicas siempre se va a encontrar al Estado, “como punto último de imputación, una voluntad superior sobre la cual no hay ninguna otra”²¹. En este sentido no pueden las personas jurídicas públicas estar sometidas al procedimiento de quiebra, a pesar de tener su propia personalidad jurídica y por lo tanto su patrimonio y presupuesto propios, porque se entiende que el Estado sería responsable de su pasivo en cualquier caso. De ahí que se debía considerar errónea e inaplicable la calificación que derogada la ley de creación de la Empresa de Alcoholes del Estado atribuía a esta extinguida empresa de tener su “responsabilidad limitada hasta el monto de su capital”²². Igualmente, en cuanto a ciertos beneficios de los funcionarios o empleados públicos, no se han considerado las personas públicas como diferentes del Estado mismo y sus dependencias. El antiguo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa incluso extendió en sentencia este beneficio a quienes habían servido en empresas constituidas como compañías anónimas sujetas al derecho privado:

Para mayor claridad se ilustra con el siguiente ejemplo:

“La Empresa Eléctrica Quito S.A. está registrada en el catastro de las Entidades y Organismos del Sector Público Ecuatoriano, publicado en el Registro Oficial 288 de 3 de octubre del año 1980 (...) se ha establecido que la Empresa Eléctrica Quito S.A. es una entidad de derecho privado con finalidad social, cuyos servidores están amparados por el artículo 9 de la Ley de Remuneraciones, especialmente en cuanto tiene relación con el reconocimiento del tiempo de servicio, ...para ser tomado en cuenta como factor de liquidación del subsidio de antigüedad en cualquier otra institución de derecho público, registrada el Catastro que se menciona”²³.

²¹ Kelsen. Ob. cit (primera edición). p. 93.

²² DS 2613. R.O. 645 del 13 de diciembre de 1965.

²³ Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Jorge Arturo Morales Recalde- Contraloría General del Estado. Segunda Sala. 27 de julio de 1984.

1.4. El Servicio Público.

“Servicio Público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según la ordenación del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas”²⁴.

El Servicio Público es una actividad permanente y reglamentada de la administración que tiende a satisfacer necesidades generales. Lo cierto es que el servicio público es la actividad práctica del Estado.

El Estado Ecuatoriano entre las prioridades principales es brindar servicios básicos como agua potable, luz eléctrica, salubridad, alimentación, etc. También ofrece prestación de servicios con eficiencia, eficacia y calidad.

La Constitución Política de la República del Ecuador del año 1998 garantizaba que el Estado garantiza y reconoce a las personas *“El derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados de óptima calidad, a elegirlos con libertad así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características”²⁵.*

“Tradicionalmente, un bien público es aquel que pertenece o es provisto por el Estado a cualquier nivel: Gobierno central, municipal o local, por ejemplo, a través de empresas estatales, municipales, etc. En general, todos aquellos organismos que forman parte del Sector público”²⁶.

1.5. El deber de la obediencia.

El deber es el cumplimiento exacto de la letra y espíritu de la ley que debe observar en su puesto de trabajo el servidor público en razón de que al tomar posesión de sus funciones prometió defender la Constitución y Leyes de la República; y ofreció acatar las órdenes impartidas por los órganos jerárquicos de la administración y ser “leal” para con las instituciones donde preste sus servicios.

²⁴ SARRIÁ, Eustorgio Derecho Administrativo, V Edición, Teenis, Bogotá, 1968, p. 79.

²⁵ Constitución Política. Ed. Legales. 1998. Quito-Ecuador. Art. 23.

²⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Bien_p%C3%BAblico

La supremacía de la Constitución y de los órganos jerárquicos determina la subordinación y el deber de obediencia. “Este deber de obediencia está relacionado con los conceptos de jerarquía y competencia; pues, sin la jerarquía, no puede explicarse la obediencia —en su justificación jurídica— y, sin la competencia, no es posible determinar los límites de ese deber. También está vinculada la obediencia con el deber de lealtad o fidelidad, pues constituye una de sus expresiones específicas”²⁷.

“La obediencia puede ser absoluta o relativa. Será absoluta cuando el funcionario inferior tenga que cumplir la orden sin apreciar la legalidad ni su formalidad; la voluntad superior es la ley y el inferior no incurre en responsabilidad si ejecuta sus órdenes. La obediencia es relativa cuando el inferior puede calificar la orden que ha recibido. La obediencia absoluta nace de los gobiernos absolutos, monárquicos, tiránicos, dictatoriales, autoritarios, en donde la ley debe ser obedecida y acatada a ciegas. La obediencia relativa nace y se desarrolla en los gobiernos democráticos, que permiten analizar”²⁸.

1.6. Análisis del sistema de administración en nuestro país.

El modelo de Estado en el Ecuador se manifiesta de forma clara en las normas administrativas vigentes. Recíprocamente, el Derecho Administrativo ha influido en la forma y límites del Estado ecuatoriano del siglo XXI. Sin embargo, esta interacción está presente en las normas analizadas en el presente trabajo, tal interacción es incompleta en la *praxis* administrativa.

Por un lado observamos un proceso de descentralización incipiente y limitado, en el cual las competencias transferidas son pocas y los gobiernos capaces de administrarlas son escasos. La descentralización requerirá de continua voluntad política para desarrollarla en ambos lados de la ecuación: gobierno central y gobiernos seccionales, ambos aún presentan debilidades al aplicar de acuerdo a la connotación establecida.

Respecto de los servicios públicos encontramos problemas más serios. Se ha tratado de realizar reformas encaminadas a mejorar el servicio público, mismas que no han dado los

²⁷ ANBAR. Diccionario Jurídico con legislación ecuatoriana. Fondo de la cultura ecuatoriana. 1999. Tomo V. Pág. 231.

²⁸ BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Ed. Heliasta. México. Pág. 347

resultados que se esperaban, deteriorando la imagen del país como uno atractivo para la inversión privada nacional y extranjera. Una política de gobierno, es la delegación de responsabilidades por vía de concesión de un servicio público al sector privado.

El Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, en su Art. 39 manifiesta: "Mediante el proceso de desmonopolización se busca que la economía nacional se beneficie de la participación de más de un agente en el ejercicio y desarrollo de actividades económicas o prestación de servicios bajo condiciones de competencia, eficiencia y nacionalidad"²⁹. Sin embargo, la ineficiente estructura de los servicios públicos pretende utilizar a la privatización y privilegia la concesión como mecanismos paralelos para desmonopolizar los servicios públicos y someterlos a regímenes competitivos; debiendo ser reestructurada.

El Estado pierde su eficiencia al ser el administrador y propietario de empresas formalmente privadas, las que fueron transformadas para ser privatizadas, y que a la postre, han resultado ser simples escisiones de órganos públicos en las que se ha diluido el control de los recursos administrativos.

La concesión de la administración o gerencia de las empresas públicas es una opción para mejorar su funcionamiento. Por lo pronto, el Estado debe reforzar los controles sobre la utilización de los recursos y sobre la gestión de los servicios a través del órgano propietario de control y regulación.

El Estado ecuatoriano se encuentra, por un lado, posee la debilidad constitucional que afecta la operatividad y efectividad de la Administración pública y, por otro lado, la rigidez de un ordenamiento jurídico supranacional, que le ha obligado a ser un sujeto activo del Derecho Internacional Público. Sin embargo, el principal eslabón de esta cadena jurídica es la fortaleza constitucional. Sin ella, el Estado se debilita, sosteniéndose solo en una burocracia estacionaria, carente de liderazgo e inconsciente de su importancia en el desarrollo del país.

El Estado de Derecho y el principio de legalidad, axiomas constitucionales omnipresentes en el Derecho Administrativo, se encuentran aún en proceso de aceptación y penetración en los

²⁹ CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, Ley de Modernización del Estado, Edición 29ª, Quito, 2001, p.13.

estratos sociales y políticos del Ecuador. Tal conclusión proviene de la ineficiente gestión pública y política del Estado, lo que a su vez ocasiona un debilitamiento de la Administración Pública y el retraso o deterioro de la institucionalización de sus dependencias estatales. Este proceso desemboca, cada cierto tiempo, en una nueva etapa de inestabilidad constitucional. Siendo entonces necesario romper este círculo vicioso que ha empantanado a la Administración Pública Ecuatoriana.

1.7. Análisis del código de organización territorial, autonomía y descentralización

En el Suplemento del Registro Oficial 303 de martes, 19 de octubre de 2010 se publicó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual, entre otras, deroga la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Régimen Provincial, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social.

A través de este Código se busca la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano y, además, éste “desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias”³⁰.

Algunos de los objetivos del Código indicado son: “a) La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados... b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado... e) La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano”³¹.

Un principio rescatable es el contenido del artículo 3, letra a), párrafo tres, que ordena que “(...) la unidad territorial implica que, en ningún caso, el ejercicio de la autonomía permitirá el fomento de la separación y la secesión del territorio nacional”³².

Se dispone que el territorio ecuatoriano se organice en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Y en base de esa organización territorial prevé que se puedan constituir regímenes especiales de gobierno, distritos metropolitanos, “circunscripciones territoriales

³⁰ <http://larreayortiz.com/articulos-destacados/44-articulos/121-analisis-del-borrador-final-del-codigo-organico-de-organizacion-territorial>

³¹ CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ed. Legales. 2012. Art. 2

³² CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Obra Citada. Art. 3.

de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias³³, y el Consejo de Gobierno de la Provincia de Galápagos. También se establece que el territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio del planeta, territorio que contará con una ley especial.

La conformación de regiones deberá hacerse entre dos o más provincias “con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al cinco por ciento (5%) de la población nacional”³⁴. Estas regiones contarán con un gobernador que será la primera autoridad del ejecutivo, que será elegido por designación de la primera autoridad nacional.

En cuanto a los Consejos Provinciales, se establece que estarán conformados por el prefecto quien lo presidirá y tendrá voto dirimente, pero también será parte de éstos el alcalde en representación de los cantones, y por representantes elegidos “entre quienes presidan los gobiernos parroquiales rurales”³⁵, siendo elegidos por votación popular.

En cuanto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, antes conocidos como Municipios, se les atribuye la competencia de “...planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal”³⁶. ¿Quiénes son los actores de la sociedad civil? No lo establece el Código. Se les faculta a estos gobiernos municipales a crear, modificar, exonerar o suprimir tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras. Y también por ley se les confiere la atribución de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre, en su circunscripción territorial

En cuanto al Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural, se le confiere, entre otras, las funciones de “a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales...”³⁷.

³³ Ídem. Art. 10

³⁴ CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Obra Citada. Art. 15

³⁵ Ídem. Art. 43

³⁶ Ídem. Art. 55 lit. a)

³⁷ Ídem. Art. 64

También se prevé la posibilidad de constituir un distrito metropolitano autónomo, para lo cual “El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional...”³⁸. Según el Diccionario del Dr. Rodrigo Borja Cevallos define a conurbación como un “conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban formando una unidad funcional”³⁹.

Las Circunscripciones Territoriales de Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias, previstas en este Código, “son regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales”⁴⁰. Para poder conformar una de estas circunscripciones deberán contar con el respaldo del 10% de los habitantes de la respectiva circunscripción o de la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios.

En cuanto a la descentralización de la gestión del Estado, el artículo 105 del Código citado señala que consiste “...en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”.

Está expresamente prohibida la descentralización de ciertos sectores como son defensa nacional, protección interna y orden público, las relaciones internacionales, las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, de comercio exterior y de endeudamiento externo.

Se reserva el gobierno central ciertos sectores estratégicos como son “las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos; la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la ley”⁴¹.

³⁸ CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Obra Citada. Art. 74.

³⁹ BORJA. Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Ed. Ediho. México. 2000. pág. 291.

⁴⁰ CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Obra Citada. Art. 93.

⁴¹ CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Obra Citada. Art. 111.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados se les irá delegando las competencias que determine el Consejo Nacional de Competencias. Así por ejemplo, se dijo, “a los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial”⁴². Así mismo, faculta a estos Gobiernos Descentralizados Regionales la gestión del ordenamiento de cuencas hidrográficas.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales les corresponde planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. Es importante señalar que el artículo 133, párrafo tercero, dispone que “...el servicio de riego será prestado únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias”⁴³.

En cuanto a la generación de los recursos financieros de los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados, el artículo 163 dispone que éstos deban obtener sus propios recursos financieros, sin perjuicio de participar en las rentas que les conceda el Estado.

Los ingresos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, deberán depositarse en el Banco Central. Se les prohíbe invertir sus recursos en el exterior, sin autorización expresa.

En cuanto a la facultad tributaria de estos Gobiernos, se les autoriza a crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras “...por los servicios que son de su responsabilidad y para las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias o circunscripción territorial”⁴⁴.

Respecto a las expropiaciones que pueden hacer los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se prevé que deberá existir una justa valoración de los bienes expropiados, cuyo precio comprenderá, exclusivamente, el precio del inmueble y de todas aquellas obras básicas de mejoramiento realizadas por el propietario. Los propietarios de los bienes declarados de utilidad pública podrán impugnar la resolución de expropiación dentro de los quince días hábiles siguientes a su expedición. Es importante señalar que de acuerdo

⁴²Ídem. Art. 130

⁴³Ídem. Art. 133

⁴⁴Ídem. Art. 179

con el artículo 450 de este Código “de no existir respuesta a la impugnación la declaratoria de utilidad pública quedará sin efecto”⁴⁵.

Se prevé la posibilidad de que si un Gobierno Autónomo Descentralizado no destina el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública dentro del plazo de un año desde tal declaratoria, el propietario podrá pedir su reversión.

Se establece, como obligación de los propietarios de inmuebles, ceder gratuitamente los terrenos en los sectores en que se han de ejecutar obras municipales de urbanización en las siguientes proporciones: “a) Cuando se trate de ensanchamiento de vías y de espacios abiertos, libres o arborizados o para la construcción de acequias, acueductos, alcantarillados, a ceder gratuitamente hasta el cinco por ciento de la superficie del terreno de su propiedad, siempre que no existan construcciones. Si excediere del cinco por ciento mencionado en el inciso anterior, se pagará el valor del exceso y si hubiere construcciones, el valor de éstas, considerando el valor de la propiedad determinado en la forma prevista en este Código; y, b) Cuando se trate de fraccionamientos, a ceder gratuitamente la superficie de terreno para vías, espacios abiertos, libres y arborizados y de carácter educativo, siempre que no exceda del treinta y cinco por ciento de la superficie total”⁴⁶.

También contempla este Código ciertos estímulos tributarios para “el desarrollo del turismo, la construcción, la industria, el comercio u otras actividades productivas, culturales, educativas, deportivas, de beneficencia, así como las que protejan y defiendan el medio ambiente”⁴⁷. Para aquello se les faculta a los Consejos Cantonales o Metropolitanos disminuir hasta en un 50% los valores que corresponda cancelar a los diferentes sujetos pasivos respecto de los tributos establecidos en el Código como impuesto sobre la propiedad urbana, propiedad rural, alcabalas, vehículos, matrículas y patentes, espectáculos públicos, utilidades en la transferencia de predios urbanos, juego e impuesto del 1.5 por mil sobre activos totales.

El Cootad transfiere distintas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados (GADS), para lo cual se definen las funciones y competencias exclusivas de cada nivel de

⁴⁵ CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Obra Citada. Art. 450

⁴⁶ Idem. Art. 487.

⁴⁷ CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Obra Citada. Art. 498.

gobierno. Sin embargo, existen funciones que no son exclusivas de un nivel de gobierno y que no se encuentran debidamente reguladas.

Tal es el caso de las políticas de seguridad, las cuales se establece que serán competencia de los gobiernos regionales, provinciales y municipales, en coordinación con la Policía Nacional. Sin embargo, no se especifica los ámbitos correspondientes a cada nivel de GAD.

Esta confusión en el reparto de competencias podría generar un conflicto entre los distintos niveles de gobierno. Traduciéndose en deficiencia en la prestación de servicios, o a su vez, en acciones aisladas que se constituyan en inadecuadas formas de utilización de recursos públicos.

1.8. Debido proceso en el derecho administrativo.

El debido proceso es el conjunto de normas creadas con el fin de respetar los derechos y garantías de las personas, que se encuentran inmersas en un proceso, que demandan justicia, requiriendo un trato equitativo, oportuno y justo.

Este instrumento jurídico debe ser concebido como una institución jurídica constitucional, con aplicación obligatoria ya que nadie podrá sobrepasar e ignorar su procedimiento.

A continuación se citara algunos autores que permiten fundamentar el presente estudio, con las pautas doctrinarias necesarias:

El Dr. Luís Cueva Carrión, en su Obra El debido proceso, nos manifiesta *“El debido proceso es un derecho constitucional, por lo tanto es de rango superior e impregna a todo el sistema jurídico de un país; en consecuencia nada ni nadie puede sustraerse. Todos los actos y procedimientos de los funcionarios de los órganos de poder público deben ceñirse a él, de lo contrario, atentaría contra el estado de derecho.”*⁴⁸

Guillermo Cabanellas de las Cuevas, en su Diccionario Jurídico Elemental señala al debido proceso como *“Cumplimiento con los requisitos constitucionales en materia de*

⁴⁸ CUEVA Carrión, Luís. El debido proceso. 1er. Volumen. Quito-Ecuador. pp. 61

*procedimiento, por ejemplo en cuanto a la posibilidad de defensa y producción de pruebas”.*⁴⁹

Ricardo Vaca Andrade en su Manual de Derecho Procesal Penal manifiesta *“El debido proceso es el conjunto de garantías establecidas como medios obligatorios y esenciales para que el ejercicio de la función jurisdiccional se materialice, si se tiene en cuenta que es imposible aplicar el derecho por parte de los órganos del Estado, sin que la actuación de estos se haya ajustado a los procedimientos institucionalizados para el fiel cumplimiento de su misión que es la de administrar justicia. Todos los actos que el juez y las partes ejecutan, en la iniciación, impulso procesal, desarrollo y extinción del mismo, tiene el carácter jurídico porque están previamente señalados por la ley instrumental. La institución del debido proceso aparece señalada como derecho fundamental por lo que ha significado para el desarrollo del hombre, como ser social”*⁵⁰

Arturo Hoyos prefiere hablar de la institución del debido proceso. Así, dice que es *“una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso - legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones justificadas - oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.”*⁵¹

Mario Madrid-Malo Garizábal, en la obra “Derechos Fundamentales”, precisa: *“El debido proceso es el que en todo se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem. Como las demás potestades del Estado, a la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan en sentido positivo y negativo a los servidores, públicos. Estos tienen prohibida cualquier acción que no esté legalmente prevista, y sólo puede actuar*

⁴⁹ CABANELLAS De las Cuevas, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Undécima edición, 1993. pp. 111.

⁵⁰ VACA Andrade, Ricardo. Manual de Derecho Procesal Penal. Ed. Legales. Quito-Ecuador- pp. 29.

⁵¹ HOYOS, Arturo, El Debido Proceso. 1era. Ed. pp. 54.

apoyándose en una previa atribución de competencia. El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia.

El derecho al debido proceso es el derecho a un proceso justo; a un proceso en el que no haya negación o quebrantamiento de los que cada uno tenga jurídicamente atribuido o asignado. Es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarias para garantizar la efectividad del derecho material. Se le llama debido porque se le debe a toda persona como parte de las cosas justas y exigibles que tiene por su propia subjetividad jurídica”.⁵²

Desde la perspectiva estrictamente penal, *“el debido proceso es todo ese conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido al proceso penal, que se aseguran a lo largo del mismo una recta, pronta y cumplida administración de justicia; que le aseguran la libertad y la seguridad jurídica, la racionalidad y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho”⁵³*

Se puede concluir que los Autores citados, concuerdan en manifestar, que el debido proceso es la garantía universal, que tiene todo ser humano, sin distinción de sexo, etnia, raza, religión ni condición social debe ser respetada, en cualquier el país o Estado, en el cual se haya iniciado o instaurado, el proceso en la etapa en que se encuentre.

Toda administración de justicia velará y vigilará el estricto cumplimiento de este, caso contrario, el proceso carecería de legalidad, convirtiéndose en actos ilegales, ilegítimos e in jurídicos que atentan a todo principio de legalidad que la constitución de la república consagra.

En este sentido, me permito decir que el debido proceso consiste en que nadie puede ser juzgado sin la ritualidad correspondiente, para que se cumpla el artículo 1 del código de procedimiento penal (juicio previo), que en su parte esencial sostiene que sin juicio previo ninguna persona podrá ser juzgada, esto implica la sumatoria de actos preclusivos y coordinados, cumplidos por el funcionario competente en la oportunidad y lugar debidos, con las formalidades legales del debido proceso. Como “nadie puede ser juzgado por un acto

⁵² MADRID-MALO Garizábal, Mario, Derechos Fundamentales Segunda Edición. Bogotá. 1997. Editores, página 146.

⁵³ MADRID-MALO Garizábal, Mario. Ibidem. Pág. 146.

que no se halle declarado como infracción penal”⁵⁴, “nadie puede ser juzgado sino por los jueces competentes determinados por la ley”⁵⁵, “toda persona al ser detenida tendrá derecho a conocer en forma clara las razones de su detención”⁵⁶; “nadie podrá ser incomunicado ni aún con fines de investigación”⁵⁷ entre otros.

⁵⁴ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. Ed. Legales. Art. 2.

⁵⁵ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. Ibidem. Art. 3.

⁵⁶ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. Ob. Cit. Art. 176.

⁵⁷ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. Ibidem. Art. 72.

CAPITULO II
EL RECLAMO ADMINISTRATIVO

2.1. La eficacia administrativa.

“Es la capacidad científica, técnica y racional que poseen los servidores públicos para atender, tramitar, satisfacer y solucionar en forma oportuna y con todo celo los requerimientos administrativos”⁵⁸. Si existe mayor capacitación, conciencia y espíritu de colaboración como producto de mejores estímulos, mayor eficiencia y responsabilidad habrá en el cumplimiento de las tareas administrativas.

Juan Hidalgo Corral, sostiene que “La eficiencia es hacer cada cosa en el tiempo estrictamente necesario”⁵⁹

La Ley de Modernización del Estado... dice:

Art. 1.- “OBJETO.- La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y normas generales para regular:

- a) La racionalización y eficiencia administrativa;
- b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación...”

Art. 4.- “FINALIDAD.- El proceso de modernización del Estado tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado; así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica, reservadas al Estado”.

El Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, dice:

Art. 9.- “El proceso de eficiencia administrativa se traduce en la capacidad para optimizar la utilización de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, mediante el uso racional de los sistemas administrativos en los que se dé una acertada correlación entre los objetivos, funciones, instancias y decisiones, para mejorar el nivel de gestión de la Administración Pública, a fin de responder a los requerimientos y demandas nacionales.

⁵⁸ GRANJA Galindo Nicolás. Fundamentos de derecho administrativo. Ed. UTPL. 1997. Pág. 76.

⁵⁹ VIZUETE Olga, “La eficiencia Laboral”, El Universo, Vida y Estilo, 22 de octubre de 1994.

La desregulación, por su parte, es un proceso de eliminación de normas que obstaculizan o limitan las actividades productivas y la prestación ágil y oportuna de los servicios a la colectividad”.

Para optimizar los servicios y racionalizar los recursos se requiere estabilidad laboral, capacitación en la prestación de servicios, compromiso institucional vocación de servicio al usuario estímulo económico, seguridad social y familiar, confort, adiestramiento continuo a los servidores; y de gobernantes y administradores capaces que mediante la planificación y organización sepan conducir la nave del Estado. Los enemigos de la eficiencia son la improvisación, los desajustes económicos y la irresponsabilidad en el manejo de los recursos.

2.2. La competencia administrativa.

Es un conjunto de facultades y poderes atribuidos por medio de la ley a determinados órganos de la Administración Pública. Por medio de la competencia la administración exterioriza la decisión de una persona jurídica. De acuerdo a la competencia un órgano se distingue de otro órgano.

Por medio de la competencia se habilita legalmente al órgano de la Administración Pública para hacer lo que la ley le autoriza. La falta de competencia acarrea la nulidad del acto administrativo.

Los principios básicos que rigen la competencia son:

- a) La competencia no puede existir sin una norma jurídica que la regule;
- b) La competencia es indelegable, es decir, no se la puede extender a otras personas; y,
- e) La competencia le corresponde específicamente a los órganos de la Administración Pública y no a las personas naturales.

La Ley de Modernización del Estado, con relación a la competencia, dice:

Art. 8.- “RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS.- Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad propia y en sus relaciones recíprocas, deberán respetar las competencias de las otras administraciones y prestar, en su

propia competencia, la cooperación que las demás recabaren para el cumplimiento de sus fines”.

Art. 40.- “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL EJECUTIVO.- Dentro de los límites que impone la Constitución Política, declarase de competencia exclusiva del Ejecutivo, la regulación de la estructura, funcionamiento y procedimiento de todas sus dependencias y órganos administrativos”.

Art. 57.- “INDELEGABILIDAD.- En ninguna circunstancia serán delegables las competencias constitucionales del Presidente y Vicepresidente de la República”.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutivo, expresa:

Art. 84.- “DE LA COMPETENCIA.- La competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan la forma prevista en este Estatuto”.

Art. 85.- “RAZONES DE LA COMPETENCIA.- La competencia administrativa se mide en razón de:

- a) La materia que se le atribuye a cada órgano, y dentro de ella según los diversos grados;
- b) El territorio dentro del cual puede ejercerse legítimamente dicha competencia; y,
- c) El tiempo durante el cual se puede ejercer válidamente dicha competencia”.

Art. 86.- “PRESUNCIÓN DE COMPETENCIA.- Si alguna norma atribuye competencia a la Administración Pública Central, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de tramitar y resolver las peticiones o imputaciones correspondientes a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio y, de existir varios de éstos, al superior jerárquico común.

Los órganos administrativos serán competentes para resolver todos los asuntos y adoptar todas las medidas y decisiones que las consideren razonablemente necesarias para cumplir con sus objetivos específicos determinados en la Ley no obstante que dichos asuntos, medidas y decisiones no hayan sido expresa y detalladamente a ellos atribuidos”.

Art. 87.- “INCOMPETENCIA.- Cuando un órgano administrativo se estime, fuera de toda duda razonable, incompetente para el conocimiento y resolución de un asunto remitirá todo lo actuado al órgano que estime competente, sin perjuicio de que los interesados puedan peticionar la inhibición del órgano que estimen incompetente o recurran, peticionándola, al que consideran competente, siempre que dichos órganos no estén en relación de jerarquía”

Art. 88.- “COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO.- Los actos administrativos que dicten las Administraciones Publicas, sea de oficio o de instancia del interesado se expedirán por el órgano competente y acorde al procedimiento establecido”.

2.3. La decisión administrativa.

La decisión significa resolver. “Desde el punto de vista de la administración la decisión es la potestad que posee el representante legal de un órgano de la Administración Pública para poner en práctica el principio de autoridad y resolver por medio de órdenes e instrucciones claras, precisas, concretas, oportunas y convenientes un problema de la realidad”⁶⁰.

En el escenario jurídico la decisión es una “declaración de la voluntad soberana de un funcionario de la Administración Pública, que en ejercicio de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias, crea, modifica, reconoce o extingue derechos u obligaciones de las personas naturales o jurídicas”⁶¹.

Para que una decisión tenga vínculo jurídico y produzca efectos certeros y firmes, es necesario que se la manifieste por medio de la palabra verbal o escrita, que salga consciente y sanamente del fuero interno del administrador al fuero externo, sin “vicio” alguno que lo nulite. Por medio de la exteriorización de la voluntad se expresan juicios de “valor” del “ser” y del “deber ser”.

En la esfera de la Administración Pública se “decide” y se “ejecuta”. La decisión es el principio soberano, atributo exclusivo del Estado. El órgano activo que decide puede ser unipersonal o colegiado; En el primer caso, una sola persona en calidad de autoridad decide y ejecuta; en el segundo caso, un cuerpo colegiado decide y el funcionario de mayor

⁶⁰ http://www.iupuebla.com/Maestrias/MDE/material_apoyo/MA_Programa_desiciones_estrategicas_

⁶¹ <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/viewFile/3286/3049>

jerarquía ejecuta. El órgano es parte del aparato estatal y centro permanente de decisión administrativa y soberana. El principio soberano es una guía inexorable por donde la decisión debe circular, sin dar el brazo a torcer. Toda decisión es fundamentalmente una declaración de la voluntad soberana; sin ella no se puede concebir su existencia.

En relación con las decisiones del Presidente de la República, el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, dice:

Art. 11.- ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

“f) Adoptar sus decisiones de carácter general o específico mediante Decretos Ejecutivos”.

Art. 123.- “LIMITACIONES.- La administración no podrá expedir disposiciones o tomar decisiones contrarias a las leyes ni regularlas, salvo la potestad reglamentaria que la ejerce el Presidente de la República”.

Art. 126.- “OBLIGACIONES DE RESOLVER.- La administración está obligada a resolver en forma expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio y cuya apertura y resolución afecte a los ciudadanos”.

En todas las actividades la Administración Pública expresa sus decisiones jurídicas a través de:

- a) Actos administrativos;
- b) Actos de simple administración;
- c) Hechos administrativos;
- d) Contratos administrativos; y,
- e) Reglamentos administrativos.

2.4. La decisión administrativa que causa estado.

Los términos “causa estado” que se utiliza en Derecho Público, significa que el “acto administrativo está firme, que es definitivo e irrevocable en sede administrativa”⁶². Equivale, además, a acto administrativo “perfecto”.

Los actos administrativos que causan estado, dictados por la autoridad competente, deciden sobre el fondo de una cuestión planteada, una vez agotados todos sus recursos dentro del procedimiento administrativo, tienen fuerza ejecutoria.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa, dice:

Art. 5.- “Las resoluciones administrativas causan estado cuando no son susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa, sean definitivas o de mero trámite, si éstas últimas deciden, directa o indirectamente, el fondo del asunto de modo que ponga término a aquélla o haga imposible su continuación”.

La decisión administrativa causa estado desde que se hace conocer al administrado el fondo de la cuestión planteada y una vez resuelta no es susceptible de recurso alguno. Al encontrarse firme y definitivo un acto administrativo se habla de la decisión administrativa que causa estado con fuerza obligatoria.

El concepto causa estado es de carácter formal y relativo. Esto significa que la decisión puede ser revisada, modificada o extinguida mediante una acción judicial propuesta ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso - Administrativo. Por lo tanto, la decisión administrativa que causa estado no es en sí ni ante sí un principio absoluto sino “relativo”.

2.5. La cosa juzgada administrativa.

Entendemos por “cosa juzgada administrativa” la *“sentencia ejecutoriada dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso—Administrativo de la Corte Superior o de la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia, que adquiere las características de resolución*

⁶² <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/viewFile/3286/3049>

*firme, inamovible e irrevocable para que se cumpla en la propia sede administrativa*⁶³. La decisión administrativa que causa estado” es diferente a “cosa juzgada administrativa.

En el primer caso, la decisión adquiere fuerza de ley en la propia sede administrativa, una vez que se hayan agotado toda clase de reclamos o recursos propuestos por los administrados.

En el segundo caso, la decisión adquiere fuerza de ley cuando existe sentencia ejecutoriada. La sentencia de conformidad con el Art. 269 del Código de Procedimiento Civil “es la decisión del juez acerca del asunto o asuntos principales” juzgados.

Mediante la sentencia que pasa por autoridad de “cosa juzgada” se pone fin a un problema o a un conflicto de carácter administrativo con la satisfacción de una de las partes por lo general.

2.6. El silencio administrativo.

El Silencio Administrativo es *“la aceptación tácita a solicitudes o reclamos de particulares presentadas a conocimiento de la administración pública”*⁶⁴.

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

La Ley de Modernización del Estado, dice:

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

⁶³ JARAMILLO, Herman Dr. Obra Citada. Pág. 64.

⁶⁴ GRANJA Galindo, Nicolás. Obra Citada. Pág. 167.

El silencio Administrativo es un arma para hacer efectivo el derecho constitucional de petición y contra la negligencia, desidia, inoperancia y corrupción que, desafortunadamente, todavía no se logra imponer por la tenaz resistencia de directivos y servidores públicos.

“El silencio administrativo es el acto administrativo de control que se produce con posterioridad a la emisión del acto controlado.”⁶⁵

No se debe olvidar que *“como premisa principal hay que partir de la obligación que tiene la Administración de resolver expresamente todos los procedimientos que tramite, y, además, notificar en un plazo determinado dicha resolución. El silencio administrativo es una técnica establecida por la ley ante la falta de resolución en plazo de los procedimientos administrativos, mediante la cual se pueden entender estimadas (silencio positivo) o desestimadas (silencio negativo) las peticiones dirigidas a la Administración.”⁶⁶*

El problema del silencio administrativo ha sido objeto de vivas controversias en el campo del derecho y de la doctrina. Existe silencio cuando la administración asume una actitud de inercia respecto a una conducta que requiere un pronunciamiento concreto. El derecho canónico y la filosofía popular han sentado el aforismo de que “quien calla, otorga” pero tal axioma no tiene valor de un principio jurídico en el campo del derecho.

El silencio no es la decisión de la voluntad administrativa, necesariamente querida, sino un hecho negativo. El silencio suple a la decisión. Ante la imposibilidad material de que la administración resuelva positiva o negativamente, reclamos, peticiones, quejas, recursos, consultas, formuladas por los particulares, ante la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza de sus derechos, derivados de las relaciones con los órganos de la administración, la doctrina y algunas legislaciones que han previsto el recurso del “silencio administrativo”.

En virtud de esta doctrina, y a efectos de dar solución a un reclamo o a un pedido, se entiende que la petición ha sido considerada favorablemente. Al producirse el “silencio” se pone al descubierto la desidia, la dejadez, el descuido y la deficiencia administrativa. Ante la

⁶⁵ ANBAR. Obra Citada. Pág. 189.

⁶⁶ ANBAR. Obra Citada. Pág. 263.

incertidumbre e inactividad de la administración se presume en favor del administrado que la petición ha sido aprobada o resuelta.

2.7. El reclamo administrativo.

El sentido gramatical, reclamar significa: "*clamar contra una cosa; oponerse a ella de palabra o por escrito*"⁶⁷.

*"Reclamar es oponerse a algo de palabra o por escrito, expresando una queja o disconformidad. La acción y efecto de reclamar se conoce como reclamación o reclamo. Por ejemplo: Voy a elevar un reclamo a la gerencia ya que no estoy conforme con la atención, La empresa no acepta reclamos una vez que el cliente ha comprobado la calidad del producto, La operadora ha recibido miles de reclamos ante el aumento de tarifas."*⁶⁸

La posibilidad de efectuar un reclamo es un derecho de los consumidores, protegido por diversas leyes y normativas. Los clientes, usuarios o compradores pueden expresar su disconformidad cuando consideran que el producto o servicio recibido no cumple con sus expectativas debido a fallas de la empresa.

Un reclamo es la "*manifestación verbal o escrita, por la cual un usuario se dirige a la administración en la que se encuentra afiliado, para hacer conocer deficiencias en la calidad de la atención o algún incumplimiento en el servicio que ésta le brinda de acuerdo a lo estipulado a la ley, convenio o contrato suscrito con la misma*"⁶⁹.

El reclamo administrativo se basa en el hecho de acudir ante una autoridad para que reconozca a favor del reclamante la existencia de su derecho.

Es un procedimiento administrativo que ejerce una persona afectada en sus derechos subjetivos o intereses legítimos como consecuencia de acciones u omisiones administrativas ejecutadas por los organismos administrativos.

⁶⁷ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Ed. Uteha. Pág. 45

⁶⁸ Definición tomada de la página web <http://www.seps.gob.pe/servicio/reclamos.htm>

⁶⁹ Definición tomada de la página web: <http://www.seps.gob.pe/servicio/reclamos.htm>

El reclamo administrativo debe ser presentado ante la junta de reclamaciones, la misma que está en el deber de conocer y fallar a su favor o en contra de sus pretensiones luego de haber sido analizado garantizando el debido proceso. El servidor público está en el derecho de presentar su reclamo administrativo si éste se encontrare lesionado, por esta razón en la presente investigación se propondrá reformar ciertas normas que no están acorde con los derechos de los servidores públicos para procurar que sus trámites sean ágiles y oportunos; como garantía constitucional será considerado una norma legal.

El esquema procesal del reclamo administrativo de acuerdo al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, es el siguiente:

1. El Reclamo o petición de acuerdo al Art. 172 y Art. 180 de la norma antes citada, es:
 - a. Nombre de la autoridad u órgano ante el cual se solicita.
 - b. Los nombres y apellidos del reclamante y más generales de ley.
 - c. El domicilio permanente y el de las notificaciones.
 - d. La presentación concreta que se formula.
 - e. La indicación del acto administrativo, objeto del reclamo y la expresión de los fundamentos de hecho y de derecho.
 - f. La firma del reclamante y del abogado que patrocina.
2. La aceptación a trámite.

Momento mismo en que el administrador se declara competente.

3. Presentación de informes.

Se presenta la prueba de oficio con una duración de siete días.

4. En el estatuto jurídico de la administración de la función ejecutiva para el reclamo administrativo no se ha fijado etapa de prueba, pero es fácil darse cuenta que mediante la investigación fijada en 15 días, pueda tomarse en cuenta como etapa de prueba.

5. Antes de expedirse la resolución se considera por parte de la autoridad, la posibilidad de señalar día y hora para que se lleve a efecto una audiencia con el objeto de permitir que las partes aleguen en derecho sus fundamentos.

Los principios jurídicos que rigen a los Reclamos Administrativos, definen la esencia y existencia de los procedimientos “permitiendo explicar más allá de las regulaciones procedimentales dogmáticas, su porqué y su para qué”⁷⁰. Estos principios son sustanciales y formales.

PRINCIPIOS SUSTANCIALES.- Los principios sustanciales que rigen los procedimientos, en especial en el reclamo administrativo, son: la legalidad, la defensa y la gratuidad.

La legalidad.- Tiene razón constitucional, y es una condición esencial y sustancial para la existencia del procedimiento administrativo. El principio de legalidad tiende a proteger los derechos del administrado y a aplicar debidamente la norma por parte de la administración para alcanzar la justicia.

El principio de la legalidad se determina por la "igualdad Jurídica". No se puede conceder prerrogativas o privilegios para unos y negar arbitrariamente derechos a otros. Luego se determina por el órgano competente para conocer y tramitar los actos administrativos; por la capacidad de las partes; por la investigación de la verdad material; y, por las normas que deben aplicarse en los casos concretos.

La defensa.- Es una garantía que se otorga a favor de los administrados para que formulen sus fundamentos de hecho y de derecho, presenten pruebas, recursos, peticiones, de que se crean asistidos hasta la conclusión del procedimiento administrativo. El ser oído es una expresión material en el cumplimiento de las formalidades legales constituyéndose en el derecho a la defensa.

La gratuidad.- Este principio evita que la administración interponga trabas contributivas en el procedimiento. La gratuidad del procedimiento nos señala que no hay que pagar impuestos o tasa alguna, ni costas procesales por concepto de impugnaciones administrativas.

⁷⁰ RODRÍGUEZ Díaz, Héctor Alonso. “Estudios del Derecho Administrativo”, Guía Metodológica. Escuela Colombiana de Ingeniería. Segunda Edición – 2008

PRINCIPIOS FORMALES.-Son principios complementarios que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales. En la práctica, el principio de la legalidad, defensa y gratuidad requiere instrumentarse con la aplicación de técnicas procedimentales como la oficialidad y la eficacia administrativa.

La Oficialidad.- Consiste en dirigir e impulsar el procedimiento administrativo y ordenar la práctica de cuanto sea posible para el esclarecimiento de la verdad de la cuestión planteada. El principio inquisitivo o de oficio domina en el procedimiento administrativo; en tanto que el principio dispositivo o de instancia de parte prevalece en el proceso administrativo.

La Eficiencia.- El principio de la eficacia en la actuación administrativa tiene como objeto hacer efectivos y congruentes los trámites administrativos. Se trata con este principio poner fin al procedimiento anarquizante y solucionar pronto los problemas administrativos. La celeridad, sencillez y economía, la defensa y la gratuidad deben primar en todo procedimiento.

Los gobiernos autónomos descentralizados para que cumplan con los fines de la administración pública y desarrollen sus competencias de manera ágil, eficiente y oportuna, es necesaria que la estructura orgánica jurídica brinde las garantías necesarias para que las necesidades administrativas que tienen los administrados sean resueltas de una manera ágil y oportuno a fin de que el reclamo administrativo sea un derecho primordial.

El Reclamo Administrativo es la petición que hace un administrado ante la autoridad superior, cuando éste se encuentre afectado por los actos y decisiones de una autoridad administrativa en uso de sus facultades que la Ley le concede. El Reclamo Administrativo es la manera o forma de reclamar cuando se ha sufrido deficiencias administrativas.

Tanto la Constitución de la República del Ecuador como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, hacen referencia, a la organización de los gobiernos autónomos descentralizados como Gobiernos Regionales, Prefecturas, Alcaldías y Juntas Parroquiales, y cómo los ciudadanos que habitan dichas circunscripciones territoriales, pueden recurrir ante las mismas para hacer valer sus derechos, pero podría manifestarse que éstas no están cumpliendo por medio de la administración los objetivos

planteados, porque es notorio que la Ley no manifiesta el derecho al reclamo de una manera puntual, tal como lo hace el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en su art. 172, así:

“Art. 172.- Los reclamos administrativos.

En las reclamaciones los interesados podrán petitionar o pretender:

- a) La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugnen 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.

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.”⁷¹

En dicha norma se observa cómo el Reclamo Administrativo es reglamentado para los casos que se presenta, y que no se encuentran estipulados dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual de una manera general norma el reclamo administrativo en sus art. 392 hasta el art. 394.

El Reclamo Administrativo va encaminado a presentar peticiones, solicitudes u oposiciones directas a la administración pública, antes de la expedición de un acto administrativo o incluso sin que a futuro vaya a expedirse un acto administrativo como tal, con el objetivo último de que a través de la presentación de una de estas reclamaciones se logre que la administración reconozca la existencia de ciertos derechos, que revea ciertos hechos, omisiones o actos de simple administración o que cese de realizar una actuación determinada, etc.

Ante esto García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, manifiestan que “Más que una auténtica impugnación, supuesto que en estos casos el procedimiento aún no ha concluido, la reclamación constituye un trámite más de dicho procedimiento, un trámite con cuya práctica pretende suplirse la consulta previa e individualizada de cada uno de los

⁷¹ Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva. Ed. Legales. 2001. Art. 172.

interesados, que, dado el elevado número de estos (aprobación –provisional- del escalafón de un Cuerpo de funcionarios o de la lista de admitidos a una oposición o concurso, por ejemplo) sería difícilmente organizable o supondría una demora innecesaria”⁷².

⁷² GARCÍA de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Ed. Edimburgo., pág. 526.

CAPITULO III
INVESTIGACIÓN DE CAMPO

3.1. Presentación, interpretación y análisis de los resultados de la Investigación de Campo

De acuerdo al título de la presente investigación jurídica denominada: “DEFICIENCIA DEL RECLAMO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, AL NO CUMPLIR LO QUE NORMA EL ART. 172 DEL ESTATUTO DEL REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION EJECUTIVA.”, he recurrido a la técnica de la encuesta como soporte para la estructura y desarrollo de la temática propuesta, la misma que ha sido aplicada a 30 Abogados en libre ejercicio de la profesión de la ciudad de Loja con la finalidad de hacer una recopilación de información necesaria para describir las manifestaciones y problemas jurídicos que se suscitan en la problemática denunciada.

3.1.1. Resultados de la encuesta

PRIMERA PREGUNTA

¿Conoce usted los reclamos administrativos?

Tabla N° 1

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
<i>SI</i>	29	96.67%
<i>NO</i>	1	3.33%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio

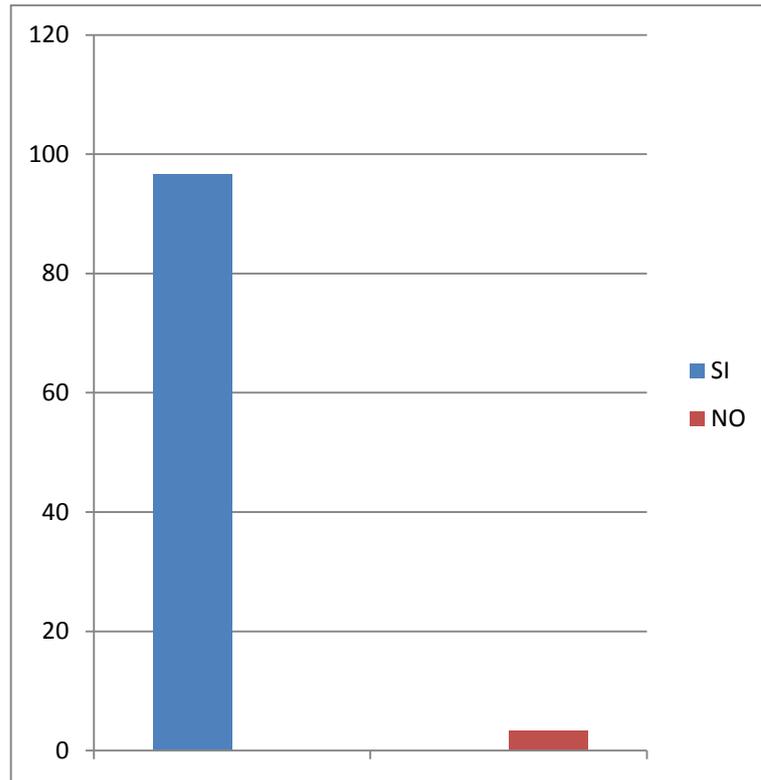


Figura 1. Reclamos administrativos

Fuente: Abogados en libre ejercicio

INTERPRETACIÓN CUANTITATIVA:

De la población encuestada al preguntárseles si conocen un reclamo administrativo, el 96,67% de la población encuestada manifiesta que sí conoce lo que es un reclamo administrativo, en cambio un 3,33%, manifiestan que no conocen.

ANALISIS CUALITATIVO:

El reclamo administrativo nos permite conocer la problemática del mismo y los vacíos jurídicos que se presenta al momento que los administrados hacen uso del mismo para hacer valer sus derechos. Es allí donde se evidencia la problemática, puesto que en los Gobiernos Autónomos Descentralizados no existe un procedimiento para el reclamo

administrativo, es más, se basan en lo que dispone la Ley de Modernización del Estado, cuando se presenta el Silencio Administrativo.

SEGUNDA PREGUNTA

Cuál es el objetivo de los reclamos administrativos.

Tabla N° 2

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	12	40%
IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ADM. PUBL.	4	13%
IMPUGNAR ACTOS NORMATIVOS O SU INAPLICABILIDAD AL CASO CONCRETO	4	13%
DICTEN MEDIDAS PARA MEJORAR SERVICIO PÚBLICO	10	34
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio

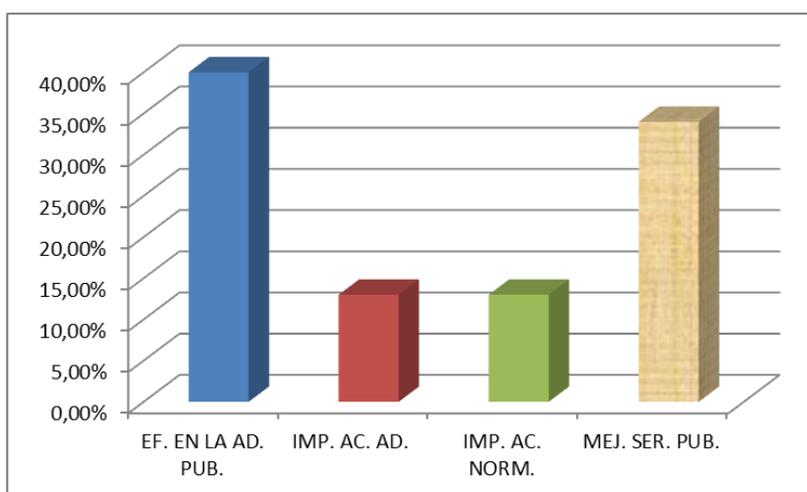


Figura 2: Objetivo de reclamos administrativos

Fuente: Abogados en libre ejercicio

INTERPRETACION CUANTITATIVA:

Al preguntárseles a la población encuestada cuál es el objetivo de los reclamos administrativos, el 40% manifiesta eficiencia en la administración pública, el 13% responde impugnación de actos administrativos de la administración pública, otro 13% impugnar actos normativos o su inaplicabilidad al caso concreto, y, por último, un 34% que dicten medidas para mejorar servicio público.

ANALISIS CUALITATIVO:

El Reclamo Administrativo tiene como objetivo principal la eficiencia de la administración pública, ya que con el mismo, se trata de corregir las falencias administrativas por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados hacia los administrados, de esta manera, ofrecer un servicio de calidad en lo posterior.

El reclamo Administrativo nace de la concepción propia de la actividad del Estado, la cual, tiene como fundamento la protección de los derechos que les asiste a los usuarios de la Administración pública.

TERCERA PREGUNTA

Los reclamos administrativos van dirigidos a la administración pública, cuando se ha violado un derecho de un usuario.

Tabla N° 3

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	29	96.67%
NO	1	3.33%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio

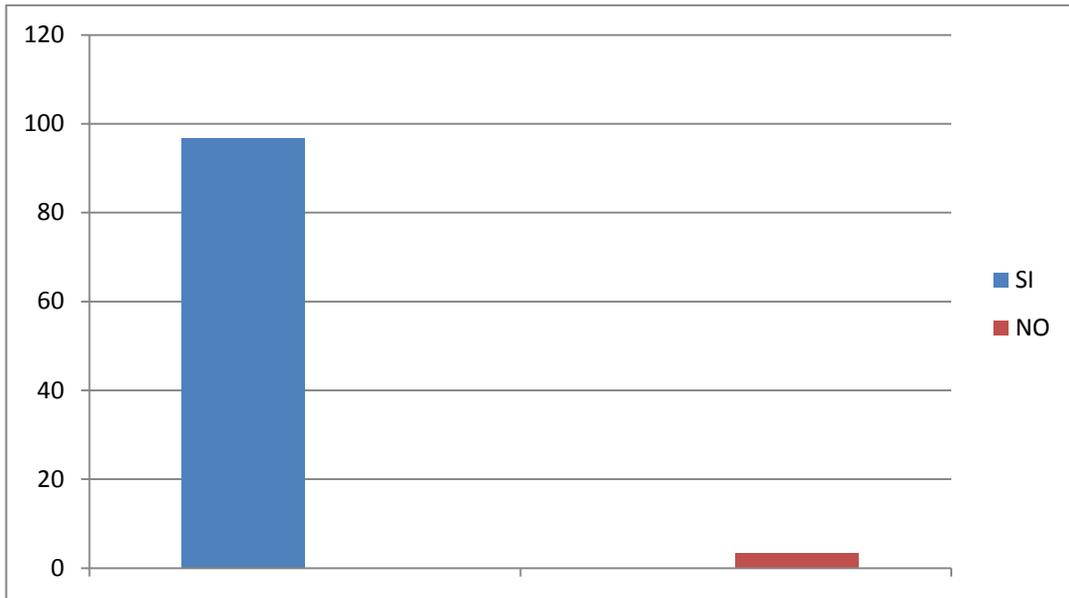


Figura 3:Reclamos administrativos

Fuente: Abogados en libre ejercicio

INTERPRETACION CUANTITATIVA:

Al preguntárseles a la población encuestada si los reclamos administrativos van dirigidos a la administración pública, cuando se ha violado un derecho de un administrado, el 96,67% de la población encuestada manifiesta que sí, en cambio un 3,33%, manifiestan que no.

ANALISIS CUALITATIVO:

La mayoría por su conocimiento indica que este tipo de reclamos deben estar dirigidos a la administración pública en razón de que es el competente para conocer, rectificar o pronunciarse de acuerdo al reclamo; sin embargo, existe un mínimo porcentaje que señala que no, esto se puede apreciar que se debe a que en su accionar profesional no es su campo de intervención.

CUARTA PREGUNTA

Los gobiernos seccionales pertenecen a la administración pública.

Tabla N° 4

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	30	100%
NO	0	0%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio

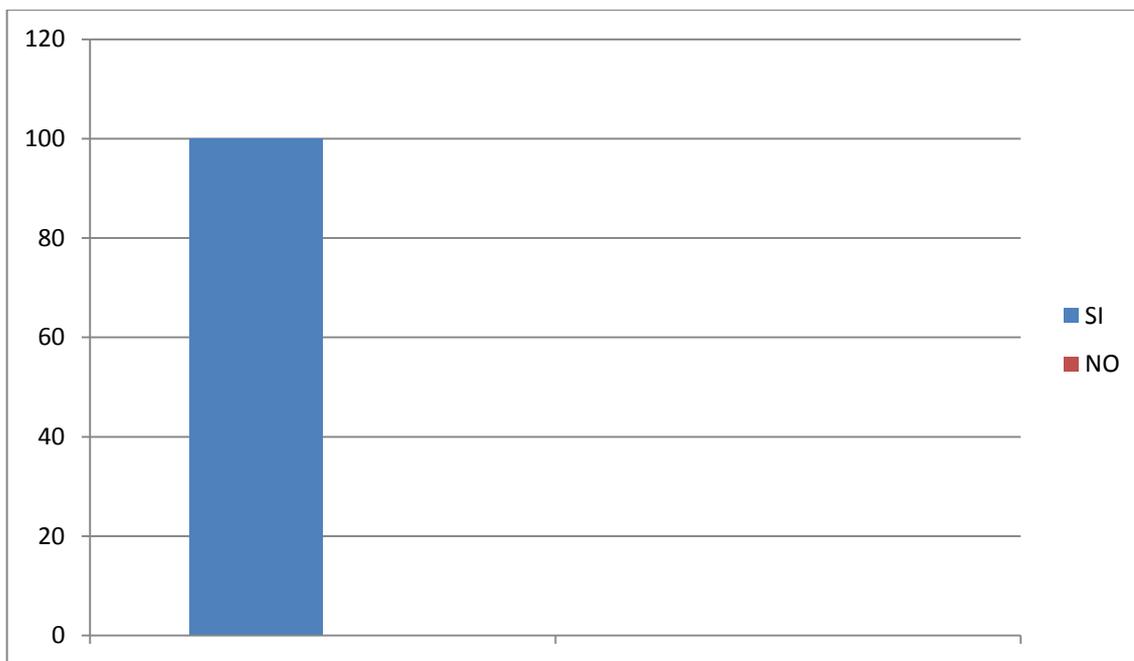


Figura 4: Pertenencia de los gobiernos seccionales

Fuente: Abogados en libre ejercicio

INTERPRETACION CUANTITATIVA:

Al preguntárseles a la población encuestada si los gobiernos seccionales pertenecen a la administración pública, el 100% de los encuestados manifiestan que sí.

ANALISIS CUALITATIVO:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana.

QUINTA PREGUNTA

Conoce que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización rige para los gobiernos seccionales.

Tabla N° 5

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
<i>SI</i>	<i>30</i>	<i>100%</i>
<i>NO</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio

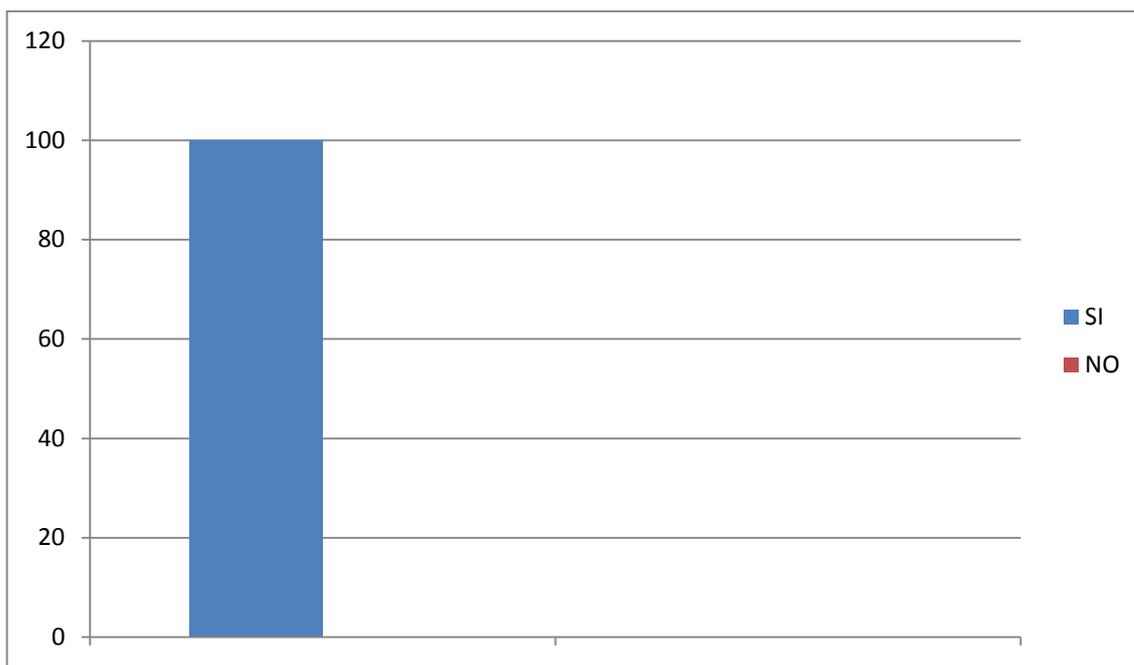


Figura 5: Código Orgánico rige para gobiernos seccionales.

Fuente: Abogados en libre ejercicio

INTERPRETACION CUANTITATIVA:

Al preguntárseles a la población encuestada si conocen que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización rige para los gobiernos seccionales, el 100% consideran que sí.

ANALISIS CUALITATIVO:

La respuesta a esta pregunta es en su totalidad afirmativa en razón de que se conoce por el ámbito de su profesión, medios de comunicación televisivos y escritos, congresos y otros eventos en los cuales se ha socializado la existencia del mismo, además que por conocimiento general los ciudadanos sean o no sean profesionales del derecho lo han escuchado.

En el Suplemento del Registro Oficial 303 de martes, 19 de octubre de 2010 se publicó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual, entre otras, deroga la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Régimen Provincial, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social.

A través de este código se busca la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano y, además, éste “desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias”.

Algunos de los objetivos del Código indicado son: “a) La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados... b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado... e) La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano”.

Un principio que vale la pena rescatar es el contenido del artículo 3, letra a), párrafo tres, que ordena que “(...)la unidad territorial implica que, en ningún caso, el ejercicio de la autonomía permitirá el fomento de la separación y la secesión del territorio nacional”.

Se dispone que el territorio ecuatoriano se organice en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Y en base de esa organización territorial prevé que se puedan constituir regímenes especiales de gobierno, distritos metropolitanos, “circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias”, y el Consejo de Gobierno de la Provincia de Galápagos. También se establece que el territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio del planeta, territorio que contará con una ley especial.

SEXTA PREGUNTA

Sabe usted que el reclamo administrativo normado en el Art. 392 al Art. 394 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, adolece de los requerimientos que norma el art. 172 del estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva.

Tabla N° 6

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	28	93%
NO	2	7%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio

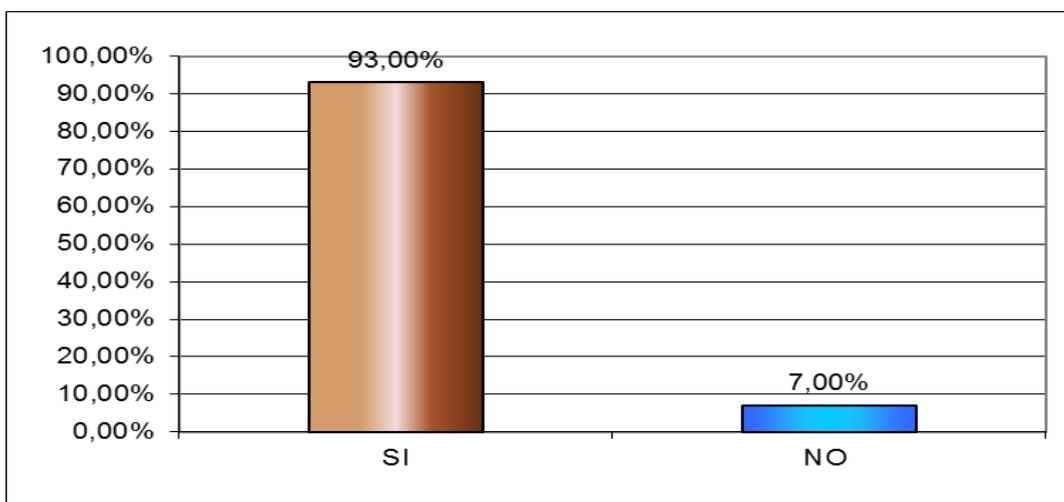


Figura 6: Reclamo administrativo y norma del estatuto de régimen jurídico

Fuente: Abogados en libre ejercicio

INTERPRETACION CUANTITATIVA:

De la población encuestada, al preguntárseles sobre si sabe que el reclamo administrativo normado en el Art. 392 al Art. 394 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, adolece de los requerimientos que norma el artículo 172 del

estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva, el 93% considera que sí, en cambio el 7% considera que no.

ANALISIS CUALITATIVO:

La mayor parte de encuestados conocen y saben que en la normativa vigente de los artículos 392 y 394 del código orgánico territorial, autonomía y descentralización presenta una falta relacionada directamente con los requisitos que se estipulan deben normar un reclamo administrativo y que estos en cambio sí se encuentran establecidos en el art, 172 literales a,b,c y un mínimo indica que desconocen la inexistencia de los requisitos que norman este artículo porque en su ejercicio profesional no han requerido iniciar un reclamo de esta naturaleza; pero consideran que de esta forma se estaría vulnerando el derecho de un ciudadano o ciudadana.

Para ello se considera que el reclamo administrativo, se basa en el hecho de acudir ante la Autoridad competente, para que reconozca o no de ser el caso la existencia de su derecho, dicho hecho basado en el procedimiento administrativo que interpone cualquier persona que se crea afectada en sus derechos subjetivos o intereses legítimos como consecuencia de acciones u omisiones administrativas, las cuales dan paso a la creación de un acto administrativo, dentro del ejercicio de las instituciones públicas todo este proceso se encuentra normado dentro del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

Las deficiencias que existen en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con relación a la inexistencia de un procedimiento en cuanto a la reclamación de los derechos de los administrados de los organismos descentralizados; lo cual constituye un problema del administrado de manera directa con el Estado en general. No existe una norma que rige el procedimiento para que el administrado pueda reclamar el derecho por el cual creyó ser vulnerado.

3.1.2. Resultados de la Entrevista.

He encuestado a cinco personas, Dr. Patricio Valdivieso, Dr. Víctor Calva. Dr. Galo Cárdenas, Ab. Franco Maldonado Astudillo y Dr. Víctor Saraguro Ojeda, de los cuales, he resumido de la siguiente manera:

PRIMERA PREGUNTA

¿CONOCE USTED QUE EL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, EN SU Art. 172 REGULA LOS REQUERIMIENTOS PARA EL RECLAMO ADMINISTRATIVO, QUE OPINA AL RESPECTO?

Respuesta: De la población encuestada, consideran lo siguiente:

Que si conocen que el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva regula el reclamo administrativo, ya que el mismo, está destinado a mejorar el procedimiento de la función pública, en especial, en los servicios que ofrecen. Además de constituirse en un procedimiento para hacer cumplir los derechos de los usuarios y de esta forma que la administración pública cumpla con su fin.

SEGUNDA PREGUNTA

DEL ARTICULO 392 AL ARTICULO 394 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, NORMA EL RECLAMO ADMINISTRATIVO PARA LOS GOBIERNOS SECCIONALES, EXISTEN VACIOS EN LOS MISMOS.

La población entrevistada, al respecto, dicen:

Manifiesta que sí existen vacíos jurídicos, y que no existen el formalismo que se encuentra normado en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en especial, este adolece de los requerimientos que norma el art. 172 del cuerpo antes citado.

TERCERA PREGUNTA

CREE USTED QUE ES NECESARIO PROPONER UN MARCO JURIDICO ADECUADO PARA QUE LOS USUARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, TENGAN UN MARCO JURÍDICO CONFIABLE PARA SUS RECLAMOS ADMINISTRATIVOS.

Todos los entrevistados manifiestan que si, es necesario proponer un marco jurídico dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

CUARTA PREGUNTA

QUE CONSECUENCIAS TRAE LAS INCONGRUENCIAS ENTRE LO NORMADO ENTRE EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN Y EL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA RESPECTO AL RECLAMO ADMINISTRATIVO.

De la población entrevistada, nos dicen lo siguiente

- Violación de los derechos del usuario.
- Violación del Debido Proceso.
- Incongruencias Jurídicas.

Respecto a la violación de los derechos y del debido proceso, concuerdan en sus afirmaciones, que el usuario es quien reclama un derecho y, al no ser atendido de acuerdo a la ley, se viola el debido proceso.

Respecto a las incongruencias Jurídicas, manifiestan que se debe a que los artículos 392 al 394 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no están acorde con lo que norma el Art. 172 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

3.2. Verificación de Objetivos.

OBJETIVO GENERAL

- Realizar un estudio doctrinario y jurídico de los derechos de los administrados, los cuales se encuentran consagrados en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autónomo y Descentralizado y demás leyes.

Este objetivo específico fue contrastado en el desarrollo de la investigación, en los capítulos de análisis doctrinario y jurídico que constan en el marco teórico.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer las falencias en cuanto al procedimiento de los reclamos administrativos normados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Este objetivo fue contrastado en la desarrollo de la investigación de campo, en especial, en la tabulación de los datos de interpretación y análisis que constan en el capítulo III de los resultados de la encuesta y entrevista.

- Investigar cómo se encuentra normado el procedimiento del Reclamo Administrativo dentro del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Este objetivo administrativo fue verificado en el desarrollo del marco jurídico de la presente investigación.

- Indagar las consecuencias que trae las incongruencias o la falta de reglamentación del Reclamo Administrativo, entre lo normado entre el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva respecto.

Este objetivo fue contrastado en la desarrollo de la presente investigación bibliográfica y de la investigación de campo, específicamente en la tabulación interpretación y análisis evidenciados en el capítulo respectivo al tabular los datos obtenidos.

- Proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al procedimiento del Reclamo Administrativo.

Este objetivo estará realizado cuando al final de la presente investigación proponga la respectiva reforma de Ley pertinente.

3.3. Contrastación de Hipótesis.

HIPOTESIS UNO

No existen requisitos claros establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para los Reclamos Administrativos por parte de los administrados que realizan sus trámites o peticiones en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La hipótesis fue contrastada en la investigación de campo, en especial, al momento de tabular los datos obtenidos de la misma, en la cual se constató de que no existe requisitos claros establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para los reclamos administrativos por parte de los usuarios de la administración de los gobiernos autónomos descentralizados.

HIPOTESIS DOS

El Reclamo Administrativo normado en los artículos 392 al 394 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presenta una falta de procedimiento o de los requisitos que norman al Reclamo Administrativo, los cuales si se encuentran establecidos en el Art. 172 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

La hipótesis segunda fue verificada en el desarrollo de la investigación bibliográfica como en la de campo, en la cual se constató que el Reclamo Administrativo normado en los artículos 392 al 394 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presenta un vacío en cuanto a los requerimientos del Reclamo Administrativo, los cuales sí se encuentran establecidos en el artículo 172 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA

4.1. Conclusiones

- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralizado, presenta falencias respecto al reclamo administrativo que presentan los usuarios de la Administración Pública hacia los gobiernos seccionales, debido a la falta de reglamentación del procedimiento para el mismo.
- El Reclamo Administrativo que se encuentra normado en los artículos 392 al 394 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no establece cual es el procedimiento a seguir en este tipo de procedimiento administrativo, tal como se encuentran establecidos los requerimientos para el Reclamo Administrativo en el artículo 172 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
- El artículo 382 en su segundo inciso del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, norma que “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.”, norma que no se cumple en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por lo cual, no existe un procedimiento para el reclamo administrativo dentro de sus ordenanzas.
- Al existir un vacío en cuanto al procedimiento del Reclamo Administrativo el cual se encuentra establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se estaría violando los derechos de los administrados, ya que no se estaría respetando el debido proceso al igual que violentando la seguridad jurídica.
- El Reclamo Administrativo que es presentado ante los gobiernos seccionales al no estar reglamentado en el COOTAD puede incurrir en la nulidad del acto administrativo, lo cual ocasionaría un perjuicio a la Administración Pública, ya que ese procedimiento sí se encuentra normado en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, por tanto estaríamos ante un vacío legal.
- Los gobiernos descentralizados, en el margen de su actuación deja evidenciar que existe un claro desconocimiento del Reclamo Administrativo, lo cual permite que en la

sustanciación del mismo opere el silencio administrativo, causando a la Administración Pública un grave perjuicio.

4.2. Recomendaciones

- Presentar una reforma en este caso en particular al Código Orgánico de Organización Territorial, a fin de que los gobiernos seccionales cuenten con los instrumentos y procedimientos necesarios para reglamentar los procedimientos administrativos en particular de los reclamos administrativos, ya que con esto se estaría precautelando los intereses del Estado y a su vez se brinda un servicio de calidad a sus usuarios y lo más importante se da seguridad jurídica y un debido proceso a los administrados dentro de la sustanciación de los procesos administrativos.
- Proponer la implementar una reforma de manera urgente, en la cual se incluya el procedimiento a seguir en cuanto a la sustanciación del Reclamo Administrativo, a fin de que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización incorpore a su normativa el procedimiento que establece el Art. 172 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.
- Difundir a través del Consejo de la Judicatura en coordinación con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; para que se dé a conocer todo lo correspondiente al Reclamo Administrativo, procedimiento y ámbito de aplicación, además de la reforma propuesta.
- Capacitar a los servidores públicos que laboran en los Gobiernos Seccionales, a fin de que los mismos puedan conocer y aplicar todo lo referente al Reclamo Administrativo y su procedimiento.

4.3. Propuesta Jurídica. Proyecto de reforma.

Nº 39-2013-HANE

REPUBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO.

Que, es obligación de la Asamblea Nacional y de sus integrantes brindar al pueblo ecuatoriano garantías, tomando en cuenta los principios e igualdad de derechos, deberes y obligaciones que todos los ecuatorianos por mandato de la Constitución tenemos.

Que, es imperativo proporcionar una eficaz y adecuada protección de los derechos de los ecuatorianos, a fin de que exista una verdadera equidad y justicia.

Que, en la actualidad existe una violación del debido proceso, con lo que tiene que ver con la aplicación del Reclamo Administrativo, con lo cual los Gobiernos Seccionales están violentando el debido proceso por desconocimiento, ocasionando un perjuicio hacia el mismo Estado.

Que, en la actualidad la República del Ecuador se encuentra en pleno proceso de desarrollo y cambio de la justicia, de acuerdo a este proceso es necesario implementar normas legales de fácil aplicación y acorde con las necesidades actuales de la administración pública.

Que, actualmente debido al vacío jurídico que existe en cuanto al procedimiento del Reclamo Administrativo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización permite que el desconocimiento de los servidores públicos en cuanto a procesos administrativos, dé paso a que opere el silencio administrativo.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en uso de las facultades consagradas en la Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 120, numeral 6; expide la siguiente:

**LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL,
AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

Art. 1.- Después del Art. 394, incorpórese los siguientes artículos:

Art. Innumerado.- El Reclamo Administrativo puede ser presentado por cualquier usuario que se crea perjudicado por un acto administrativo emanado de cualquier gobiernos seccional.

Art. Innumerado.- En las reclamaciones los interesados podrán peticionar o pretender:

- 1) La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos administrativos o su inaplicabilidad al caso concreto.
- 2) La cesación del comportamiento, conducta o actividad; y,
- 3) El reconocimiento de un derecho del administrado, mismo que ha sido vulnerado por la emisión de un acto administrativo de un Gobierno Seccional.

Art. Innumerado.- En cuanto a la tramitación de un reclamo administrativo, este debe ser presentado ante el órgano que emana el acto administrativo, objeto del mismo y la pretensión correspondiente.

Art. Innumerado.- EL Reclamo Administrativo es dirigido en contra de las resoluciones y actos administrativos, 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 del administrado.

Los actos de simple administración en razón de su naturaleza no son susceptibles de impugnación.

Art. Innumerado.- Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa ni tampoco reclamo administrativo, ya que las disposiciones

de carácter general si son normativas que deberán ser impugnadas en la vía contenciosa administrativa y si se tratare de una disposición de carácter general constitucional deberá impugnarse en sede constitucional, es decir interponiendo una acción de protección.

Art. Innumerado.- Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.

Art. Innumerado.- El reclamo administrativo contendrá:

- Nombre de la autoridad u órgano ante el cual se solicita.
- Los nombres y apellidos del reclamante y más generales de ley.
- El domicilio permanente y el de las notificaciones.
- La presentación concreta que se formula.
- La indicación del acto administrativo, objeto del reclamo y la expresión de los fundamentos de hecho y de derecho.
- La firma del reclamante y del abogado que patrocina.

Art. Innumerado.- Presentado el escrito del reclamo, la autoridad competente la aceptara a trámite, o la mandara aclarar, señalando el término de cinco días para hacerlo. Si no cumple la aclaración se archivara el reclamo.

Art. Innumerado.- En el auto de aceptación a trámite, se ordenará la presentación de informes y documentos que pueden actuar como prueba dentro del proceso. Se dará un término de diez días para la práctica de la prueba.

Art. Innumerado.- Después de presentados los informes y documentos correspondientes se procederá a dar una audiencia, siempre que sea solicitada por el administrado, para que el mismo alegue en derecho lo que se encuentra solicitando o reclamando.

Art. Innumerado.- Posteriormente se procederá a dictar la resolución inmediatamente, en un plazo de tres días.

Art. Innumerado.- Lo no establecido en este Código, se regirá a lo que establece el Estatuto del Régimen jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en todo lo que tiene que ver con el reclamo administrativo.

Art. Final.- Esta Ley entrará en vigencia, luego de su publicación en el Registro Oficial.

Es dado en el Distrito Metropolitano de Quito, en la Sala de Sesiones del Asamblea Nacional de la República del Ecuador, a las quince horas, del día de hoy 25 de marzo 2013.

F. EL SECRETARIO QUE CERTIFICA

BIBLIOGRAFIA

- Agustín Gordillo, El Tratado de Derecho Administrativo, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000,
- ANBAR. Diccionario Jurídico con legislación ecuatoriana. Fondo de la cultura ecuatoriana. 1999. Tomo V.
- BODIN, Jean. La soberanía y el Estado. Ed. Coloma. 1913.
- BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Ed. Heliasta. México.
- BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Ed. Uteha. México.
- Constitución Política. Ed. Legales. 1998. Quito-Ecuador.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Ed. Uteha.
- DIEZ. Manuel M. Derecho Administrativo. Ed. Heliasta. México.
- DUARTE, Benjamín. Breve Historia de la Humanidad. Ed. Heliasta. 1962.
- ESPASA: Diccionario Enciclopédico Jurídico Social. Ed. Calpe. 2006
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Ed. Legales. 2000.
- Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva. Ed. Legales. 2001.
- FAYOL, Henri, "Administración Industrial en general", Sao Paulo Editorial Atlas, 1950, p
- GRANJA Galindo Nicolás. Fundamentos de derecho administrativo. Ed. UTPL. 1997.
- Herman Jaramillo Ordóñez, La Justicia Administrativa, el Procedimiento y el Proceso Contencioso Administrativo, Loja, Offset Grafimundo, 2003
- Herman Jaramillo Ordóñez, **Manual de Contratación Pública**, Loja, Universidad Nacional de Loja, 1996.
- Herman Jaramillo Ordóñez, **Manual de Derecho Administrativo**, Loja, Facultad de Jurisprudencia de Loja, 1999.
- INEC. Datos Estadísticos. 2001
- JAMES A F Stoner y CHARLES, Wankel , 1995 , Administración, México, UNAM,
- JARAMILLO Ordóñez, Herman, Manual de Derecho Administrativo, Editorial de la Facultad de Jurisprudencia de la UNL. 1999.
- Jorge Zavala Egas, Derecho Administrativo, t. I, Guayaquil, Edino, 2005
- José Roberto Dromi, Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, t. 1, 1987

- Libardo Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, 12va. Ed., Bogotá, Temis S.A., 2000
- Nicolás Granja Galindo, Fundamentos de Derecho Administrativo, Loja, Talleres Gráficos UTPL, 1999,
- Pablo Tinajero Delgado, **La Acción de Lesividad**, Quito, Biblioteca de Jurisprudencia, 1986
- Patricio Secaira, Curso Breve de Derecho Administrativo, Quito, Universitaria, 2004,
- RODRÍGUEZ Díaz, Héctor Alonso. "Estudios del Derecho Administrativo", Guía Metodológica. Escuela Colombiana de Ingeniería. Segunda Edición – 2008
- RUY Díaz. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Ed. Díaz. 2004.
- SAA. Rodrigo. Fundamentos de Sociología. Ed. Daniel Álvarez Burneo. Loja.
- SARRIÁ, Eustorgio Derecho Administrativo, V Edición, Teenis, Bogotá, 1968,
- Sentencias de la C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 1ª, "Young", del 15/3/2001, y "Ramos", del 18/9/2001; sala 4ª, "Bejarano" Ver Texto , del 30/10/2001; "Adidas Argentina S.A.", del 9/4/2002, y "Morello", del 10/6/2004; y sala 5ª, "Chazarreta" del 6/6/2001.
- Vizueté Olga, "La eficiencia Laboral", El Universo, Vida y Estilo, 22 de octubre de 1994.
- Wilchez Martínez Solón, **Manual de Derecho Administrativo General**, 3ra. Ed., Bogotá, 1974.

Bibliografía del internet

- <http://citas-comunidad.com/albert%20einstein.html>
- <http://www.docstoc.com/docs/50279365/UNIDAD-1-EL-ESTADO-Y-LA-ADMINISTRACION-PUBLICA>
- <http://www.monografias.com/trabajos7/admi/admi.shtml>
- <http://www.poder-judicial.go.cr/sala1/Boletin/Boletin%20CEIJ/Pdf/2008>
- <http://www.seps.gob.pe/servicio/reclamos.htm>
- <http://www.seps.gob.pe/servicio/reclamos.htm>
- www.administrativa.com
- www.silencio_administrativo.com
- www.silencio_administrativo.com
- www.soberanía.com

ANEXOS

ANEXO 1

PROYECTO

1) Planteamiento del problema

“DEFICIENCIA DEL RECLAMO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, AL NO CUMPLIR LO QUE NORMA EL ART. 172 DEL ESTATUTO DEL REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION EJECUTIVA.”

2) Objetivos

GENERAL

- Realizar un estudio doctrinario y jurídico de los derechos de los administrados, los cuales se encuentran consagrados en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autónomo y Descentralizado y el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

ESPECÍFICOS

- Conocer y estudiar el vacío legal que existe en cuanto a los reclamos administrativos normados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Investigar cómo se encuentra normado el Reclamo Administrativo en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
- Indagar las consecuencias que trae la falta de normativa en cuanto al Reclamo Administrativo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, ya que el Reclamo si se encuentra normado en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

- Proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto al procedimiento para la sustanciación del Reclamo Administrativo.

1) Marco teórico

El sentido gramatical, reclamar significa: "clamar contra una cosa; oponerse a ella de palabra o por escrito"⁷³.

El reclamo administrativo se basa en el hecho de acudir ante una autoridad para que reconozca a favor del reclamante la existencia de su derecho.

Es un procedimiento administrativo que ejerce una persona afectada en sus derechos subjetivos o intereses legítimos como consecuencia de acciones u omisiones administrativas como el pago de lo no debido o indebido.

El reclamo administrativo debe ser presentado ante la junta de reclamaciones, misma que está en el deber de conocer y fallar a su favor o en contra de sus pretensiones. El servidor público está en el derecho de presentar su reclamo administrativo si éste se encontrare lesionado, por esta razón en la presente investigación modular trataremos de reformar ciertas normas que no están acorde con los derechos de los servidores públicos y que sus trámites sean ágiles y oportunos; así el reclamo como garantía constitucional será considerado una norma legal.

Los principios jurídicos que rigen a los Reclamos Administrativos, definen la esencia y existencia de los procedimientos "permitiendo explicar más allá de las regulaciones procedimentales dogmáticas, su porqué y su para qué"⁷⁴. Estos principios son sustanciales y formales.

PRINCIPIOS SUSTANCIALES.- Los principios sustanciales que rigen los procedimientos son: la legalidad, la defensa y la gratuidad.

⁷³ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Ed. Uteha. Pág. 45

⁷⁴ RODRÍGUEZ Díaz, Héctor Alonso. "Estudios del Derecho Administrativo", Guía Metodológica. Escuela Colombiana de Ingeniería. Segunda Edición – 2008

La legalidad.- Tiene razón constitucional, y es una condición esencial y sustancial para la existencia del procedimiento administrativo. El principio de legalidad tiende a proteger los derechos del administrado y a aplicar debidamente la norma por parte de la administración para alcanzar la justicia.

El principio de la legalidad se determina por la "igualdad Jurídica". No se puede conceder prerrogativas o privilegios para unos y negar arbitrariamente derechos a otros. Luego se determina por el órgano competente para conocer y tramitar los actos administrativos; por la capacidad de las partes; por la investigación de la verdad material; y, por las normas que deben aplicarse en los casos concretos.

La defensa.- Es una garantía que se otorga a favor de los administrados para que formulen sus fundamentos de hecho y de derecho, presenten pruebas, recursos, peticiones, de que se crean asistidos hasta la conclusión del procedimiento administrativo. El ser oídos es una expresión material en el cumplimiento de las formalidades legales.

La gratuidad.- Este principio evita que la administración interponga trabas contributivas en el procedimiento. La gratuidad del procedimiento nos señala que no hay que pagar impuestos o tasa alguna, ni costas por concepto de impugnaciones administrativas.

PRINCIPIOS FORMALES.-Son principios complementarios que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales. En la práctica, el principio de la legalidad, de la defensa y de la gratuidad requiere instrumentarse con la aplicación de técnicas procedimentales como la oficialidad y la eficacia administrativa.

La Oficialidad.- Consiste en dirigir e impulsar el procedimiento administrativo y ordenar la práctica de cuanto sea posible para el esclarecimiento de la verdad de la cuestión planteada. El principio inquisitivo o de oficio domina en el procedimiento administrativo; en tanto que el principio dispositivo o de instancia de parte prevalece en el proceso administrativo.

La Eficiencia.- El principio de la eficacia en la actuación administrativa tiene como objeto hacer más efectivos y congruentes los trámites administrativos. Se trata con este principio poner fin al procedimiento anarquizante y solucionar pronto los problemas administrativos. La celeridad, sencillez y economía, la defensa y la gratuidad deben primar en todo procedimiento.

Las deficiencias en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con relación a los derechos de los usuarios de los organismos descentralizados constituyen un problema de nuestra sociedad y del Estado en general. Vemos con preocupación como muchos medios de comunicación denuncian los malos servicios por parte de los gobiernos seccionales, y, como queda desprotegido el usuario.

Y este fenómeno existe, pese que el CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, al usuario le da la potestad de acogerse a la figura jurídica del reclamo administrativo. El Reclamo Administrativo es la petición que hace un administrado ante la autoridad superior, cuando éste se crea afectado por los actos y decisiones de una autoridad administrativa en uso de sus facultades, mismas que son atribuidas por la Ley. El Reclamo Administrativo es la manera o forma de reclamar cuando se ha sufrido necesidades o deficiencias administrativas.

Al respecto dicho código establece:

“Artículo 392.- 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 las administraciones de los gobiernos autónomos descentralizados.

Las impugnaciones contra actos administrativos debidamente notificados se realizarán por la vía de los recursos administrativos.

Artículo 394.- 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”.⁷⁵

En las disposiciones que menciona en la antes citado cuerpo legal, no existen norma legales que regulen procedimientos administrativos de acuerdo a las demás leyes, para el Reclamo Administrativo, ya que el mismo no se encuentra reglamentado, dejando en la indefensión a los usuarios de los gobiernos autónomos descentralizados, cuando sus derechos han sido vulnerados, por lo tanto se hace necesario una reforma el Código

⁷⁵ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Ed. Legales. 2011. Arts. 392 y 394.

Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y al Estatuto Orgánico de la Función Judicial, a fin de que el Reclamo Administrativo se pueda aplicar a favor de los usuarios de los gobiernos seccionales.

Tanto la Constitución de la República del Ecuador como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, hace referencia, a la organización de los gobiernos autónomos descentralizados como Gobiernos Regionales, Prefecturas, Alcaldías y Juntas Parroquiales, y como los ciudadanos habitan dichas circunscripciones territoriales, pueden recurrir ante las mismas para hacer valer sus derechos, pero podría manifestarse que estas no están cumpliendo por medio de la administración los objetivos planteados, porque es notorio, que la Ley no manifiesta el derecho al reclamo de una manera puntual, tal como lo hace el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, en su art. 172, así:

“Art. 172.- Los reclamos administrativos.

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.

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.”⁷⁶

En dicha norma se observa como el Reclamo Administrativo es reglamentado para que casos se presenta el mismo, cosa que no existe dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual de una manera general norma el reclamo administrativo en sus art. 392 hasta el art. 394.

⁷⁶ Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva. Ed. Legales. 2001. Art. 172.

2) Hipótesis de trabajo

HIPOTESIS UNO

NO EXISTE REQUISITOS CLAROS Y CONFIABLES EN EL CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, PARA LOS RECLAMOS ADMINISTRATIVOS POR PARTE DE LOS USUARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS

HIPOTESIS DOS

El Reclamo Administrativo normado en el Art. 392 al Art. 394 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, adolece de los requerimientos que norma el art. 172 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

3) Plan de contenidos

CAPITULO I

1. GENERALIDADES

1.1. LA ADMINISTRACION PÚBLICA

1.2. LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

1.3. CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO

PÚBLICO

1.4. EL SERVICIO PÚBLICO

1.5. EL DEBER DE LA OBEDIENCIA.

1.6. ANALISIS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION EN NUESTRO PAIS.

1.7. ANALISIS DEL CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

1.8. DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPITULO II

2. EL RECLAMO ADMINISTRATIVO

2.1. LA EFICACIA ADMINISTRATIVA.

2.2. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

2.3. LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA

2.5. LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA

2.6. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

2.7. EL RECLAMO ADMINISTRATIVO

CAPITULO III

3. INVESTIGACION DE CAMPO

3.1. Presentación, interpretación y análisis de los resultados de la Investigación de Campo

3.1.1. Resultados de la encuesta

3.1.2. Resultados de la Entrevista

3.2. Contrastación de Hipótesis

4. CAPITULO IV

4.1. Conclusiones

4.2. Recomendaciones

4.3. Propuesta Jurídica. Proyecto de reforma

4) Metodología

MÉTODOS.

Para la realización del presente trabajo de investigación jurídica, utilizare el método científico y dentro de él y como métodos auxiliares se utilizará la inducción que intenta obtener de los casos particulares observados una ley general válida también para los no observados. De esta manera pude analizar el problema como parte principal del estudio lo que nos ayudará a realizar un análisis crítico de los aspectos que lo constituyen y lo rodean.

Fue indispensable partir de la observación, ordenación, clasificación y utilización de una metodología crítica participativa, que permitió interrelacionar a las personas involucradas con el objeto del estudio mediante la utilización de diferentes Métodos, Técnicas e instrumentos.

Método Científico.- Se aplicara para desarrollar la investigación formulada de manera lógica, y lograr la adquisición, organización y expresión de conocimientos en la parte teórica práctica, hasta la obtención de conclusiones y recomendaciones.

Método Inductivo.- Esta dirigido al estudio de casos particulares de casos reales en la práctica del derecho a diversos abogados de la sociedad lojana, permitiéndonos arribar a las conclusiones que explicaron los conceptos estudiados a lo largo de la investigación.

Método Deductivo.- Se lo utiliza para obtener conclusiones particulares de la realidad general, siendo aplicado principalmente en lo referente a la propuesta de la investigación al aplicar la encuesta y la entrevista.

Método Analítico.- Mediante el cual se efectuara el análisis y comparaciones de la información proporcionada y obtenida.

Método Sintético.- Con él se puede sintetizar la información para llegar a la elaboración de las conclusiones y recomendaciones.

Para la aplicación de las encuestas se aplicará la siguiente fórmula para determinar el tamaño de la muestra:

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

De donde

n: Tamaño de la muestra

N: Población o universo.

e: Margen de error

Nota: El margen de error aplicado será del 10% o 0,1.

Al resolver la formula, obtenemos los siguientes resultados:

n:?

N: 2.800

e: 0.1 o 0.10%

/n: 97 NUMERO DE ENCUESTADOS.

5) Resultados esperados

Se pretende responder a los cambios que se vienen dando en la sociedad, tanto a nivel social, político, tecnológico y científico. Nuestra institución no debe quedarse cruzada de brazos frente a estos acontecimientos, debemos estar a la vanguardia de los tiempos. La educación no termina, debemos estar en continua innovación y respondiendo a los cambios de la sociedad y a las exigencias de las nuevas generaciones.

Este trabajo de tesis pretende realizar un estudio sobre las bases del derecho administrativo ecuatoriano, respecto al reclamo Administrativo dentro de la legislación ecuatoriana y dar una propuesta de Ley.

En el presente trabajo investigativo realizare un análisis crítico jurídico acerca del tema planteado y su repercusión en la sociedad actual, lo cual permite dar una visión general sobre el reclamo Administrativo, respecto a la práctica profesional del derecho.

Es un problema de trascendental importancia porque es pertinente y en nuestra sociedad se evidencia como un problema lacerante en los actuales momentos.

6) Bibliografía

- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, 4TA Edición, Buenos Aires, 1962.
 - CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO ECUATORIANO. Ediciones Legales, 2006.
 - DORMI, José, Instituciones del Derecho Administrativo, editorial Artrea R., de Rodolfo de Palma Hnos. S.C.A., Buenos Aires, 1973.
 - GRANJA G. Nicolás. Fundamentos de Derecho Administrativo. Editorial UTPL.
 - JARAMILLO, Herman, La Ciencia y Técnica del Derecho, Departamento de Publicaciones de la Universidad Nacional de Loja, 3ra. Edición, Loja, 1994.
 - JARAMILLO. Dr. Hernán. La Actividad Jurídica de la Administración. Ed. Universitaria.
 - LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Ediciones Legales, 2006.
 - OSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales.
 - RODRIGO BORJA, Diccionario de Ciencias Políticas, Edino. México.
 - TOBAR Julio, Derecho Constitucional Ecuatoriano, 4ta. Edición, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1996.
- VARIOS, Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2da., edición, Quito, 2001.

ANEXO 2

ENCUESTAS

1. ¿CONOCE USTED LOS RECLAMOS ADMINISTRATIVOS?

SI ()

NO ()

2. CUÁL ES EL OBJETIVO DE LOS RECLAMOS ADMINISTRATIVOS.

Eficiencia en la administración pública ()

Impugnación de actos administrativos de la adm. Publ. ()

Impugnar actos normativos o su inaplicabilidad al caso concreto ()

Dicten medidas para mejorar servicio público ()

3. LOS RECLAMOS ADMINISTRATIVOS VAN DIRIGIDOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CUANDO SE HA VIOLADO UN DERECHO DE UN USUARIO.

SI ()

NO ()

Por qué

.....

4. LOS GOBIERNOS SECCIONALES PERTENECEN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

SI ()

NO ()

5. CONOCE QUE EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN RIGE PARA LOS GOBIERNOS SECCIONALES.

SI ()

NO ()

Por qué

.....

6. SABE USTED QUE EL RECLAMO ADMINISTRATIVO NORMADO EN EL ART. 392 AL ART. 394 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, ADOLECE DE LOS REQUERIMIENTOS QUE NORMA EL ART. 172 DEL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA.

SI ()

NO ()

Por qué

.....

ANEXOS 3

ENTREVISTA

PRIMERA PREGUNTA

CONOCE USTED QUE EL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, EN SU Art. 172 REGULA LOS REQUERIMIENTOS PARA EL RECLAMO ADMINISTRATIVO, QUE OPINA AL RESPECTO.

SEGUNDA PREGUNTA

DEL ART. 392 AL ART. 394 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, NORMA EL RECLAMO ADMINISTRATIVO PARA LOS GOBIERNOS SECCIONALES, EXISTEN VACIOS EN LOS MISMOS.

TERCERA PREGUNTA

CREE USTED QUE ES NECESARIO PROPONER UN MARCO JURIDICO ADECUADO PARA QUE LOS USUARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, TENGAN UN MARCO JURÍDICO CONFIABLE PARA SUS RECLAMOS ADMINISTRATIVOS.

CUARTA PREGUNTA

QUE CONSECUENCIAS TRAE LAS INCONGRUENCIAS ENTRE LO NORMADO ENTRE EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN Y EL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA RESPECTO AL RECLAMO ADMINISTRATIVO.