



**UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLÍVAR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**

**ESCUELA DE DERECHO**

**TESIS PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA DE LOS  
TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**

**TEMA:**

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO, CONSECUENCIAS JURIDICAS FRENTE A  
SU INOBSERVANCIA PROCEDIMENTAL EN EL GOBIERNO AUTONOMO  
DESCENTRALIZADO DEL CANTON GUARANDA DURANTE EL PERIODO  
2011.

**AUTOR:**

DAVID ERMEL CHELA PUNINA

**DIRECTOR DE TESIS:**

DR. GERMAN NAPOLEON ULLOA LARA

**GUARANDA – ECUADOR**

**2012**

**CONSTANCIA DE APROBACIÓN PARA EL AUTOR POR PARTE DEL TUTOR.**

**CERTIFICA:**

En mi calidad de Directora de Tesis designado por el H. Consejo Directivo de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas, Escuela de derecho de la Universidad Estatal de Bolívar, certifico que el egresado **DAVID ERMEL CHELA PUNINA**, ha culminado con su trabajo de tesis previo la obtención del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República con el tema **“EL SILENCIO ADMINISTRATIVO, CONSECUENCIAS JURIDICAS FRENTE A SU INOBSERVANCIA PROCEDIMENTAL EN EL GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTON GUARANDA DURANTE EL PERIODO 2011.”**. Quien ha cumplido con todos los requisitos reglamentarios.

Atentamente;



---

**DR. GERMAN NAPOLEON ULLOA LARA**  
**DIRECTOR DE TESIS**



## RESPONSABILIDAD DE AUTORÍA DE TESIS

YO, **DAVID ERMEL CHELA PUNINA**, Egresado de la Universidad Estatal de Bolívar, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas, Escuela de Derecho, declaro en forma libre y voluntaria que la investigación y elaboración de la presente tesis, así como las expresiones vertidas en la misma son mi propia autoría, Tema que se titula: **“EL SILENCIO ADMINISTRATIVO, CONSECUENCIAS JURIDICAS FRENTE A SU INOBSERVANCIA PROCEDIMENTAL EN EL GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTON GUARANDA DURANTE EL PERIODO 2011.”** que lo he desarrollado en base a recopilación de bibliografías de la Legislación Ecuatoriana, libros, revistas, folletos, doctrina y jurisprudencia dejando a salvo los derechos de terceros sobre la bibliografía consultada y sobre los puntos de vista de los autores citado en el presente trabajo administrativo.

Atentamente,

**DAVID ERMEL CHELA PUNINA**  
**AUTOR**

**2013-2-01-03-D000964**

En la ciudad de Guaranda, capital de la provincia Bolívar, República del Ecuador, hoy día lunes dieciséis de diciembre del dos mil trece, ante mi **ABOGADA ELIANA GONZÁLEZ RUIZ, NOTARIA PUBLICA TERCERA DEL CANTÓN GUARANDA**, comparece el señor **DAVID ERMEL CHELA PUNINA**, de estado civil soltero, de ocupación estudiante, portador de la cédula de ciudadanía número cero dos cero uno nueve dos dos seis siete - uno, con el objeto de reconocer



su firma y rúbrica puesta al pie en el presente documento QUE ANTECEDE. Al efecto juramentado que fue en legal y debida forma, previa la explicación de las penas de perjurio, de la gravedad del juramento y de la obligación que tiene de decir la verdad con claridad y exactitud dice: Que la firma y rúbrica puesta en el presente documento, la reconoce como suya propia, la misma que la utiliza en todos sus actos públicos y privados. El compareciente firma en presencia de la Abogada Eliana González Ruiz, Notaria Pública Tercera del cantón Guaranda en virtud de todo lo cual Doy Fe.



SR. DAVID ERMEL CHELA PUNINA  
C.C. 020192267-1

**LA NOTARIA**



**NOTARIA TERCERA**

DAVID ERMEL CHELA PUNINA  
AUTOR

2013-01-03-D000964

En la ciudad de Guaranda, capital de la provincia Bolívar, República del Ecuador, hoy día lunes dieciséis de diciembre de diecinueve del dos mil trece, ante mi ABOGADA ELIANA GONZÁLEZ RUIZ, NOTARIA PÚBLICA TERCERA DEL CANTÓN GUARANDA, comparece el señor DAVID ERMEL CHELA PUNINA, de estado civil soltero, de ocupación estudiante, portador de la cédula de ciudadanía número cero dos cero uno nueve dos dos seis siete - uno, con el objeto de reconocer

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo va dedicado primeramente a DIOS ya que sin él no podría alcanzar mis objetivos.

A mis padres por darme todo el apoyo necesario y motivarme a continuar con mis estudios y poder culminarlo satisfactoriamente.

A mi Director de tesis quien con su sabiduría y bondad supo guiarme en este trabajo investigativo.

**DAVID**

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a la Universidad Estatal de Bolívar por darme la oportunidad de superarme y culminar mis estudios superiores y llegar a ser un profesional eficiente, emprendedor y con grandes valores para contribuir con la sociedad.

A mis queridos compañeros de clases quienes con sus ocurrencias pudimos culminar la carrera con tanto sacrificio y satisfacción.

Dejo constancia de mi profundo agradecimiento a la Dr. **GERNAN NAPOLEON ULLOA LARA**, distinguido profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Estatal de Bolívar y Director de la presente Tesis, quien con su versada capacidad y sabios conocimientos supo guiarme y transmitir con voluntad, paciencia y sabiduría todo cuando debía reunir un estudiante para elaborar un trabajo tan digno como el propuesto.

**DAVID**

## RESUMEN

Se denomina **silencio administrativo** al hecho de que cuando un ciudadano solicita algo a la Administración Pública (Estado, Ayuntamiento, Gobierno...) puede darse el caso de que ésta no responda. La Ley establece que en ciertos casos el silencio administrativo es *positivo*, lo que significaría que lo que se solicita es concedido. Sin embargo lo más corriente es que el silencio administrativo sea *negativo*, en cuyo caso el ciudadano sabe que, transcurrido el plazo legal, puede recurrir la referida negativa ante instancias superiores.

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

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

No están sujetos al régimen de silencio los procedimientos de mediación, arbitraje y conciliación, así como aquellos terminados por pacto o convenio. Esta técnica es correlativa, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, al deber de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, que pesa sobre la administración pública y ha sido expuesto con anterioridad; deber que existe en todo procedimiento, cualquiera que sea su forma de iniciación

## ÍNDICE GENERAL

Portada.....	I
Responsabilidad de auditoría. ....	II
Constancia y aprobación por parte del tutor.....	III
Dedicatoria.....	IV
Agradecimiento.....	V
Resumen.....	VI
Índice general.....	VII
Tema.....	1
Problema.....	2
Planteamiento del problema.....	2
Justificación.....	3
Objetivo general.....	7
Objetivos específicos.....	7
Campo.....	7
Hipótesis.....	8
Variable independiente y dependiente.....	8
Diseño metodológico.....	8
Métodos.....	9
Técnicas e instrumentos.....	9
Universo y población.....	10

## **MARCO TEORICO**

### **CAPITULO I**

#### **FINES Y FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO**

1.1	FINES Y FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO .....	8
1.2	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES, NATURALEZA JURÍDICA SEDE Y FUNCIONES.....	11
1.3	DE ACUERDO CON LA CONSTITUCION SOBRE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS.....	12
1.4	AUTONOMÍA POLÍTICA Y FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES.....	19
1.5	INGRESOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS.....	26

### **CAPITULO II**

#### **NATURALEZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

2.1	NATURALEZA DEL MEDIO ADMINISTRATIVO.....	29
2.2	CONCEPTOS Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL DERECHO PÚBLICO Y DERECHO PRIVADO.....	33
2.3	AUTONOMÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	35
2.4	RELACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL.....	41

### **CAPITULO III**

#### **ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

3.1	ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	45
3.2	ELEMENTOS DETERMINANTES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.....	47

3.3. PRINCIPIOS, ÁMBITO Y DISPOSICIONES FUNDAMENTALES DEL SERVICIO PUBLICO.....	71
3.4 ADMINISTRACIÓN Y TALENTO HUMANO DE LAS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	75
3.5 EL SERVIDOR PÚBLICO DENTRO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.....	78

#### **CAPITULO IV**

4.1 EL SILENCIO ADMINISTRATIVO CONFORME EL ART. 28 DE LA LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO .....	86
4.2 NOCIONES CONCEPTUALES DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	89
4.3 RESPONSABILIDADES Y SANCIONES .....	91
4.4 EL DERECHO DE REPETICIÓN POR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.	93

#### **CAPITULO V**

5.1 PROCEDIMIENTO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO.....	96
5.2 ACCION EXTRAORDINARIA DE PROTECCION.....	97
5.3 FORMAS DE IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	100

#### **CAPITULO VI**

DISEÑO METODOLÓGICO.....	106
--------------------------	-----

#### **CAPITULO VII**

ANALISIS E INTERPRETACION DE DATOS.....	108
CONCLUSIONES.....	115
RECOMENDACIONES.....	116

#### **CAPITULO VIII**

PROPUESTA JURÍDICA.....	117
-------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	118
ANEXOS.....	120

**TEMA:**

**“EL SILENCIO ADMINISTRATIVO, CONSECUENCIAS JURIDICAS FRENTE A SU INOBSERVANCIA PROCEDIMENTAL, EN EL GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTON GUARANDA”**

**PROBLEMA:**

¿QUE CONSECUENCIAS JURIDICAS SE OCASIONA POR LA INOBSERVANCIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTON GUARANDA?

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Seguramente muchos de nosotros en algún momento de nuestras vidas, haciendo referencia claro están en la vida democrática en el Ecuador, hemos sentido que de una u otra forma el estado y en especial los funcionarios públicos que componen, han violentado nuestros derechos e intereses como ciudadanos, pero sobre todo como personas.

Sin embargo los ecuatorianos de manera general no tenemos conocimiento de cuáles son los recursos que poseemos con ciudadanos, frente a los abusos del poder de la administración pública.

Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en término no mayor a quince días contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados.

En todos los casos, vencido el respectivo término se extenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobado o que la reclamación ha sido resuelta a favor del reclamante.

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

## **JUSTIFICACIÓN**

Cuando abordamos el tema del silencio de la administración, surge como presupuesto esencial la inactividad o morosidad administrativa en la resolución de las peticiones (reclamos o recursos) de los administrados. Esa conducta omitida de los órganos administrativos al ejercer su competencia y declarar su voluntad de manera expresa en el tiempo que legal o reglamentariamente se le impone, extiende un periodo de incertidumbre en la resolución de las pretensiones de los particulares que los perjudica en sus intereses. Así es como la Administración tiene el control de la situación y ubica a los interesados en una encrucijada, ya que otras instancias de control sean administrativas o judiciales se ven coartadas, sin esa resolución expresa que la Administración tarda en dictar, frena al administrado en su posibilidad de recurrir a otros estrados que pueden escucharlo y decidir la pretensión; por ello el interrogante es ¿cómo salir esta encrucijada?

El silencio administrativo tiene sustento en uno de los derechos fundamentales de mayor trascendencia e importancia, que es el derecho de petición. Recordemos que inicialmente nadie podía llamar o reclamar la atención del monarca, presentándole quejas o reclamos, incluso en una época este tipo de actitudes eran sancionadas; poco a poco va instaurándose este derecho del administrado a dirigir solicitudes o reclamos a la autoridad, pero en sus inicios este derecho de petición en los términos que es consagrado era nada más que un derecho sin garantía, porque si bien una parte tenía un derecho, la otra que tenía la obligación no estaba forzado a cumplirla para que dicho derecho tenga una realización.

En lo que tiene que ver con el derecho de petición era únicamente un derecho de los administrados en el sentido de que los ciudadanos tienen derecho a dirigir quejas o reclamos a la autoridad competente ¿Cómo este derecho se efectivizaba si por otro lado no estaba obligada la administración? entonces no

era sino más que una simple declaración incumplida, porque el administrado tiene el derecho pero qué pasa si la administración no le contesta nada, entonces en qué quedará el derecho? en nada. Pero este derecho de petición va evolucionando y por lo tanto se van estableciendo obligaciones y por lo tanto los administrados tienen derecho a dirigir solicitudes o reclamos a la autoridad pública y a recibir contestación, ya parcialmente se establece una obligación de la administración; es parcialmente porque no se establecía el término.

## **OBJETIVOS:**

### **Objetivo general:**

- Investigar cuales son las consecuencias jurídicas que se produce por la inobservancia del procedimiento del Silencio Administrativo en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Canto Guaranda.

### **Objetivos Específicos**

- Analizar las consecuencias jurídicas que se origina por la inobservancia del Silencio Administrativo
- Averiguar si el en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda si existen casos dados por el Silencio Administrativo
- Elaborar una propuesta para reformar lo pertinente al Silencio Administrativo en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda.

**CAMPO:**

Constitución de la República del Ecuador, Código de Procedimiento Civil, Ley de Modernización del Estado LOSEP y demás normas ligadas a esta materia.

**HIPÓTESIS:**

La inobservancia procedimental del Silencio Administrativo, en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda durante el periodo 2011, vulnera normas y disposiciones jurídicas.

**VARIABLE INDEPENDIENTE**

La inobservancia del Silencio Administrativo

**VARIABLE DEPENDIENTE**

Vulnera normas y disposiciones jurídicas

**DISEÑO METODOLÓGICO:**

**Tipo de investigación.-** esta investigación se aplicó en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda.

## **MÉTODOS DE INVESTIGACION**

Para el desarrollo de esta investigación, aplicaremos los siguientes métodos:

**METODO INDUCTIVO.-** Es un proceso que va de particular a lo general, o de los hechos a las leyes. La serie de procedimientos que parte de uno o de algunos casos particulares para de ellos obtener una conclusión general, de que se hace uso en la investigación científica para obtener más conocimientos.

**METODO DEDUCTIVO.-** Es aquel que parte de un principio general ya conocido para inferir de ellos consecuencias particulares empleados por el hombre en la investigación y demostración de la verdad.

**MÉTODO ANALÍTICO.-** El análisis de un método de investigación de los objetos que nos permite separar algunas de las partes del todo para someterlas a estudio independiente

**MÉTODO TRANSVERSAL.-** La investigación se ceñirá temporal y espacialmente en el periodo 2011 en la ciudad de Guaranda.

### **TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.**

**TÉCNICAS DE CAMPO.-** Aquella que se lleva a cabo en los lugares donde se está desarrollando los acontecimientos.

**TÉCNICA DE OBSERVACIÓN.-** Esta técnica nos ayudara a captar los hechos. objeto o fenómeno a ser investigado.

## **INSTRUMENTOS:**

**ENTREVISTA.-** La realizaremos a los Jueces Civiles, a los Funcionarios del Gobierno Municipal, ciudadanos afectados.

**ENCUESTA.-** Se realiza a los Funcionarios, usuarios y ciudadanos de la ciudad de Guaranda.

## **UNIVERSO Y POBLACIÓN:**

Jueces de lo civil	2
Funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda.	20
Ciudadanos y usuarios	20
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>

## **MARCO TEORICO**

### **CAPITULO I**

#### **FINES Y FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO**

Al fin del estado, lo que podemos visualizar desde una perspectiva trialista o tridimensional.

Es decir: Desde el orden de la realidad de los comportamientos políticos.

Es decir en la política como actividad que se despliega a través de conductas de gobernantes y gobernados, todo lo que se hace se hace para alcanzar un fin al término de la actividad, habiéndolo imaginado, deseado y propuesto primero y antes en la intención.

Desde el orden de las normas jurídicas: El fin del estado aparece descrito y formulado mediante normas sean estas escritas o no. La constitución del estado contiene la descripción de sus fines.

Si tomamos una constitución formal o escritura como la nuestra, el fin es enunciado fundamentalmente en el preámbulo, afianzar la justicia, promover el bienestar general, asegurar los beneficios de la libertad, consolidar la paz, promover a la defensa común..

En el orden del valor de la justicia: El fin a que debe ajustarse el estado para ser justo es el bien común o la realización del mismo valor justicia.

El estado – cada estado empírico – debe promover el bien de la comunidad, la buena convivencia, justamente ordenada en beneficio de los hombres. Es fin es propuesto por el derecho natural, es el derecho que naturalmente tiene el estado y al que ha de dar acogimiento para no incurrir en desviaciones injustas.

## NOCIONES CONCEPTUALES DEL ESTADO

La palabra **Estado** en términos jurídico - político se le debe a Maquiavelo, cuando introdujo esta palabra en su obra "El Príncipe" al decir: "Los Estados y soberanías que han tenido y tiene autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos; o completamente nuevos, cual lo fue Milán para Francisco Sforza o miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como el reino de Nápoles respecto a la revolución de España. Los Estados así adquiridos, o los gobernaba antes un príncipe, o gozaban de libertad, y se adquieren, o con ajenas armas, o con las propias, por caso afortunado o por valor y genio". Sin embargo, en términos generales se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón.

Platón estima que la estructura del Estado y del individuo son iguales, y con ello, analiza las partes y funciones del Estado y posteriormente, las del ser humano, con lo cual establece el principio de Estado anterior al hombre, porque, además, la estructura de aquél, aún siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente. Aristóteles, por su parte, es más enfático y declara que el Estado existe por naturaleza, y por tanto, es anterior al hombre, no por ser éste autosuficiente y solo podrá serlo respecto al todo, en cuando a su relación con las demás partes, complementando su expresión al decir, en base a su Zoon Politikón, que quien no convive con los demás en una comunidad, "o es una bestia, o es un dios".

Por su parte, Luis XIV rey de Francia, en la época del absolutismo se atreve a decir la ya conocida frase "El Estado soy yo", que esto no implica más que la falta de raciocinio en la que se vivía en ese tiempo, indica solo la más pura esencia del absolutismo en sí, se tomaba al Estado como un régimen político en el que una sola persona, el soberano, ejercía el poder con carácter absoluto,

sin límites jurídicos ni de ninguna otra manera. El Estado no era sino una prolongación de las características absolutas del rey en ese tiempo. Por otro lado, a la revolución Francesa se le considera como la pauta principal del cambio de la evolución del significado de la palabra Estado, pero eso lo veremos en otro apartado de este escrito. Por el momento, daré un breve recorrido por los **Estados Antiguos**.

## **ESTADOS ANTIGUOS.**

Tenemos en primer lugar al Estado egipcio y trataré de conceptualizar a Egipto, como una primera formación estatal. Más o menos hace más de 5 mil años, aparece la autoridad centralizada en el antiguo Egipto. Se carece de los datos exactos para reconstruir aquél proceso de centralización, sin embargo sabemos que era necesaria la presencia de un gobierno de esta índole. Tenían un Estado personalizado, en el sentido de que la concepción de la autoridad se identifica plenamente con su depositario. La teoría del Estado egipcio se resumiría en que el Estado es el faraón, afirmación que no solo es reconocida por el faraón mismo, sino por todos los subordinados a este.

Después en Grecia empezaré por especificar que su unidad política básica fue la polis. Su geografía determina el aislamiento territorial, tenían una tecnología poco desarrollada en lo agrario y una población en expansión.

Los griegos tenían costumbres organizacionales, en las cuales se permitía la participación en los asuntos públicos por medio de asambleas y no presentan un alto sentido de centralización y personalización de la autoridad. Su autoridad no estaba basada en una sola persona, sino que se dividía en varios jefes y aún se reconocía el "consejo de ancianos". Los teóricos políticos de esa época consideraban al Estado por una parte como la ciudad o el sitio donde debe desarrollarse la plenitud de la vida humana; por otro lado solo se referían a las

funciones públicas concedidas a cualquier ciudadano que pueda realizarlas mediante la renovación de los cargos.

En Roma, el Estado aparece condicionado por las fuertes interacciones de distintos grupos humanos. Surge por la necesidad de imponer la autoridad central al pueblo. La formación de Roma como Ciudad – Estado, parece determinada por la existencia de un Estado anterior, el etrusco, cuyos orígenes se han perdido, pero que es posible conjeturar como similar al desarrollo que se dio en Grecia.

## **GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES, NATURALEZA JURÍDICA SEDE Y FUNCIONES**

Los fines de cada municipio son los de satisfacer las necesidades de la colectividad, los mismos que no tienden ser atendidos por otros organismos del Estado. Dentro de los fines se encuentran; el bienestar ciudadano, la protección de los intereses locales, la planificación y desarrollo del cantón.

Referentes a los fines esenciales de los municipios la Ley de Régimen Municipal establece que tendrán fines esenciales: bienestar material y social de la colectividad, planificar e impulsar el desarrollo del cantón en sus áreas rurales y urbanas, incrementar el espíritu de nacionalidad y civismo para el progreso nacional y promover el desarrollo de cada jurisdicción y funciones primordiales, como la dotación de servicios básicos y la regulación de servicios que como organización está encaminada a ejercerlos.

En cuanto a la autonomía municipal a la Ley Orgánica de Régimen municipal indica que los municipios son autónomos, salvo lo que manifiesta la constitución y la misma ley por lo que ninguna función del estado ni autoridad extraña al municipio podrá inferir en la administración, lo que está prohibido.

En cuanto en las intromisiones en la administración municipal se encuentra claramente definido que la autoridad que dispusiera la suspensión de la autoridad municipal, derogue, suspenda o reforme las ordenanzas será destituida de su cargo, sin perjuicio de las acciones legales que la municipalidad emprendiera.

## **DE ACUERDO A LA CONSTITUCION SOBRE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS.**

**Art. 238.-** Los **gobiernos autónomos descentralizados** gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen **Gobiernos Autónomos Descentralizados** las Juntas Parroquiales Rurales, los Concejos Municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

**Art. 239.-** El régimen de **gobiernos autónomos descentralizados** se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

**Art. 240.-** Los **gobiernos autónomos descentralizados** de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los **gobiernos autónomos descentralizados** ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

**Art. 241.-** La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los **gobiernos autónomos descentralizados**.

**Art. 242.-** El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

**Art. 243.-** Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.

**Art. 244.-** Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.

**Art. 245.-** La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.

La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable.

Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.

Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.

**Art. 246.-** El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.

**Art. 247.-** 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 podrán constituir un distrito metropolitano.

Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones.

Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.

Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.

El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.

**Art. 248.-** Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los **gobiernos autónomos descentralizados** y en el sistema nacional de planificación.

**Art. 249.-** Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos.

**Art. 250.-** El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.

**Art. 251.-** Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población

urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador.

Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.

**Art. 252.-** Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.

La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.

**Art. 253.-** Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde.

La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.

**Art. 254.-** Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente.

Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.

**Art. 255.-** Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.

**Art. 256.-** Quienes ejerzan la gobernación territorial y las alcaldías metropolitanas, serán miembros de un gabinete territorial de consulta que será convocado por la Presidencia de la República de manera periódica.

**Art. 257.-** En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afro-ecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

**Art. 258.-** La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.

Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las Juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley.

Dicho Consejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. La ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría técnica.

Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán.

Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables.

**Art. 259.-** Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los **gobiernos autónomos descentralizados** adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.

**AUTONOMÍA POLÍTICA Y FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS  
AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES  
CODIGO ORGANICO ORGANIZACION TERRITORIAL AUTONOMIA  
DESCENTRALIZACION**

**TITULO VI**

**RECURSOS FINANCIEROS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS  
DESCENTRALIZADOS**

Capítulo I

**Normas Generales**

**Art. 163. Recursos propios y rentas del Estado.**

De conformidad con lo previsto en la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participarán de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial.

CONCORDANCIAS:

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008, Arts. 270

**Art. 164. Criterios.**

Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población, procurando la estabilidad económica. Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros.

CONCORDANCIAS:

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008, Arts. 272

**Art. 165. Carácter público de los recursos.**

Los recursos económicos transferidos, generados y recaudados por los gobiernos autónomos descentralizados son recursos públicos. Los gobiernos autónomos descentralizados que reciban o transfieran bienes o recursos públicos tendrán la obligación de aplicar los procedimientos que permitan la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control público sobre la utilización de los recursos.

**Art. 166. Financiamiento de obligaciones.**

Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente.

Las tasas y contribuciones especiales de mejoras, generales o específicas, establecidas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados ingresarán necesariamente a su presupuesto o cuando corresponda, al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público, creadas según el modelo de gestión definido por sus autoridades, sin perjuicio de la utilización que se dé a estos recursos de conformidad con la ley.

**Art. 167. Manejo de depósitos.**

En el Banco Central se crearán subcuentas especiales para el manejo de los depósitos de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas, automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las subcuentas de los gobiernos autónomos descentralizados, en el Banco Central del Ecuador.

Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán invertir sus recursos en el exterior, sin autorización legal expresa.

**Art. 168. Información presupuestaria.**

Toda la información sobre el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por la página web institucional u otros medios sin perjuicio de las acciones obligatorias establecidas en la ley para el acceso y la transparencia de la información pública. Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, que por razones de fuerza mayor no disponen de un dominio web institucional, utilizarán medios apropiados a sus condiciones.

Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados remitirán trimestralmente, la información financiera y presupuestaria, a través de documentos físicos y medios digitales, de sus cédulas presupuestarias y balances financieros, al ente rector de las finanzas públicas y al ente técnico rector de la planificación nacional, para efectos de consolidación de la información financiera nacional. En el caso de incumplimiento deliberado de esta obligación será sancionado con el veinticinco por ciento (25%) de la remuneración básica unificada de la máxima autoridad.

La administración financiera de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser acorde y cumplir con las disposiciones legales respecto de los principios, normas y procedimientos técnicos que se establecen en materia contable y presupuestaria del sector público no financiero.

**Art. 169. Concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria.**

La concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria por parte de los gobiernos autónomos descentralizados sólo se podrán realizar

a través de ordenanza. Para el efecto se requerirá un informe que contenga lo siguiente:

- a) La previsión de su impacto presupuestario y financiero;
- b) La metodología de cálculo y premisas adoptadas; y,
- c) Las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros.

La previsión del impacto presupuestario y financiero de las medidas de compensación no será menor a la respectiva disminución del ingreso en los ejercicios financieros para los cuales se establecerán metas fiscales.

Las medidas de compensación consistirán en la creación o aumento de tributo o contribución, la ampliación de la base de cálculo asociada a la incorporación de nuevos contribuyentes o el aumento de alícuotas, y serán aprobadas en la misma ordenanza que establezca la concesión o ampliación de incentivos o beneficios tributarios.

#### **Art. 170. Subsidios.**

En el cobro por la prestación de los servicios básicos se deberá aplicar un sistema de subsidios solidarios cruzados entre los sectores de mayores y menores ingresos.

#### **Tipos de Recursos**

Financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

#### **Art. 171. Tipos de recursos financieros.**

Son recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados los siguientes:

- a) Ingresos propios de la gestión;
- b) Transferencias del presupuesto general del Estado;

- c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones;
- d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,
- e) Recursos provenientes de financiamiento.

**Art. 172. Ingresos propios de la gestión.**

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitano y municipal son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia, y su clasificación estará sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas.

Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos.

Las tasas que por un concepto determinado creen los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio de sus competencias, no podrán duplicarse en los respectivos territorios.

La aplicación tributaria se guiará por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria.

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales se beneficiarán de ingresos propios y de ingresos delegados de los otros niveles de gobiernos.

Sólo los gobiernos autónomos regionales podrán organizar loterías para generarse ingresos propios.

**Art. 173. Transferencias del presupuesto general del Estado.**

Comprende las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el costo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley.

**Art. 174. Ingresos por otras transferencias, legados y donaciones.**

Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo. Estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.

CONCORDANCIAS:

CODIGO CIVIL (LIBRO III), Arts. 996, 1402

**Art. 175.** Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables.

Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo a lo previsto en la Constitución, este Código y lo que se disponga en las leyes del sector correspondiente independientemente de la inversión en las acciones orientadas a la restauración de la naturaleza.

CONCORDANCIAS:

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008, Arts. 274

**Art. 176. Recursos provenientes de financiamiento.**

Constituyen fuentes adicionales de ingresos, los recursos de financiamiento que podrán obtener los gobiernos autónomos descentralizados, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores.

El gobierno central tendrá noventa días de plazo para otorgar las garantías para la obtención de créditos contraídos por los gobiernos autónomos descentralizados, siempre y cuando cuenten con la capacidad de pago respectiva de acuerdo a la ley.

**INGRESOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

**SECCIÓN PRIMERA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES AUTÓNOMOS**

**Art. 177. Impuestos transferidos.**

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales serán beneficiarios de los recursos generados por los siguientes impuestos:

- a) El impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones;
- b) El impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados; y,
- c) El impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros, excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricares, cuadrones, yates y barcos de recreo.

Estos impuestos serán administrados por el Servicio de Rentas Internas.

En los casos de reclamaciones de devolución por estos impuestos pagados, que impliquen la restitución de los fondos recaudados, el gobierno regional respectivo deberá obligatoriamente proceder a su restitución, previa resolución del Servicio de Rentas Internas o sentencia judicial que así lo determine.

Para estimular la conformación de regiones, el gobierno central podrá destinar un porcentaje de los impuestos generados en su territorio.

**Art. 178. Distribución de la recaudación.**

La recaudación generada por los impuestos referidos en el artículo anterior será distribuida entre los gobiernos regionales en razón del domicilio de los sujetos incididos.

En el caso del impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones el domicilio será aquel que fije el beneficiario en la declaración respectiva.

En el caso del impuesto a la propiedad de vehículos motorizados el domicilio será el que registre el propietario al momento de la matriculación.

En el impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros, excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricares, cuadrones, yates y barcos de recreo, el domicilio será aquel que señale el primer adquirente al momento de la matriculación.

Los ingresos obtenidos por impuestos, tasas, referidos a la adquisición, matrícula vehicular y rodaje, se invertirán equitativa y solidariamente en su circunscripción territorial de acuerdo a sus competencias o responsabilidades.

**Art. 179. Facultad tributaria.**

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir, mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y para las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias o circunscripción territorial.

Con la finalidad de establecer políticas públicas, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán fijar un monto adicional referido a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles.

Asimismo, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir recargos, tasas y contribuciones de mejoras y de ordenamiento.

Los recursos generados serán invertidos en la región de acuerdo a sus competencias bajo los principios de equidad territorial, solidaridad y en el marco de su planificación.

Esta facultad tributaria es extensible a los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos.

## CAPITULO II

### **NATURALEZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

#### **Concepto del Derecho Administrativo**

Es el conjunto de normas jurídicas que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la Administración pública en sus relaciones con los particulares. En realidad todo el Sistema jurídico administrativo está regulado por el Derecho Administrativo, sea este público y privado en forma ordenada y sistemática, relacionadas con otras ciencias.

EL Derecho constitucional y su relación con lo jurídico. Cicerón

#### **DERECHO ADMINISTRATIVO**

Es el conjunto de normas jurídicas, consecuencia de las relaciones entre los órganos del Estado con particulares o entre órganos estatales para atender o requerir las necesidades colectivas referentes a servicios públicos de acuerdo con la ley. Es un derecho fundamental por la facultad que reviste.

Constitución, sus conceptos generales son aplicados por medio de la ley.

El que permite obedecer las competencias de los órganos estatales; su equilibrio con las personas que las cumplen (sociedad)

Toda persona tendrá derecho de hacer repeticiones de acuerdo con la ley, no se puede actuar en contra de la ley.

Ejemplo. El Municipio debe precautelar el bienestar de los ciudadanos en salud, en los mercados de abastos, agua potable, alcantarillado etc.

La administración pública antes de sancionar debe cumplir con el debido proceso previamente citándolo y notificándolo el inculpado debe comparecer al

municipio donde se le abrirá un expediente donde presentará las pruebas de descargo si cumple con lo establecido en el régimen municipal éste será absuelto o se hará acreedor a una contravención.

### ***La relación del derecho administrativo con otras ciencias.***

Constitucional, Penal, Civil, Procesal,

#### 1.- Relación con el Derecho Constitucional:

Derecho Constitucional, señala principios jurídicos supremos sobre lo que se asienta la vida del estado y a través de los cuales se garantiza a los ciudadanos y ciudadanas;

En cambio el Derecho administrativo se fijan esas normas jurídicas de la aplicación de esos principios.

Toda persona tendrá derecho de hacer peticiones a las instituciones públicas.

#### 2.- Relación con el Derecho Penal:

El Funcionario durante su gestión pública, lleva consigo la responsabilidad civil y Administrativa, a decir que el derecho administrativo tiene su derecho penal propio por ser de carácter correctivo y disciplinario (destitución, suspensión, multa, detención, etc.)

Los delitos más conocidos son, usurpación de funciones, de títulos, nombres, violación de sellos y documentos, violación de deberes de los funcionarios públicos, desfalcos, fraudes, enriquecimiento ilícito, cohecho, malversación de fondos públicos, prevaricato.

Todo funcionario público debe actuar de acuerdo con la ley, sino será sancionado civil, penal o administrativamente.

### 3.- Relación con el Derecho Civil:

Es un derecho supletorio, auxiliar del administrativo, ya que el derecho civil es el régimen que tiene relación con la familia, contratos, obligaciones, son reales (Ej. la propiedad).

Si las normas del derecho administrativo que están agotadas, las suple el derecho civil.

El derecho civil entre particulares, por ejemplo el ESTADO realiza una compra-venta con un particular régimen de los contratos inter- relación.

El derecho civil tiene como punto de partida el individuo, mientras que el derecho administrativo tiene como punto de partida la colectividad.

### 4.- Relación del Derecho Administrativo con el Derecho Procesal:

Todas las reclamaciones a los servicios a funcionarios públicos deben ser a través de la ley procesal (demanda), con procedimientos ágiles, sencillos, fluidos, oportunos y objetivos no deben ser engorrosas ni formalistas.

Derecho administrativo tiene dos fases

a.- Normativa declarativa derecho sustantivo

b.- con la aplicación, que se llama derecho adjetivo – procesal

Resarcir el daño

Toda persona que recibe un daño debe ser resarcida, se debe entablar la demanda tal como lo establece o dicta la Ley. En la que deberá presentar las respectivas pruebas en las que habrá sus términos y tiempos.

Esta demanda deberá ser presentada en su respectivo Órgano- Jurisdiccional.

Disfuncional su significado, lo que no es funcional.

### ***Fuentes del Derecho Administrativo***

Consiste en ciertos principios básicos y activos y doctrinarios, de donde emergen las normas jurídicas.

Clasificación son 2

Fuentes Positivas y fuentes racionales:

#### 1. Fuentes positivas o principales...-

De acuerdo a nuestro sistema de derecho, determinadas por disposiciones escritas, cuya esencia es crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de orden administrativo. Son las siguientes:

A.- La Constitución

B.- El Reglamento.

C.- El Estatuto.

D.-El Decreto.

E.- Las ordenanzas.

#### 2. Fuentes Racionales o secundarias.-

Radican en ciertos antecedentes lógicos y necesarios que sirven para completar el conocimiento y práctica de los anteriores. Son los siguientes:

1.-.- La jurisprudencia

2.- La doctrina científica.

#### FUENTES RACIONALES.-

1.- Jurisprudencia

2.- Doctrina

1.- Jurisprudencia

## **CONCEPTOS Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL DERECHO PÚBLICO Y DERECHO PRIVADO**

**El Derecho público** puede considerarse como la parte del ordenamiento jurídico que intenta regular las relaciones que surjan entre las personas y las entidades privadas con los órganos del poder público cuando estos últimos actúan con sus facultades legítimas y potestad públicas, dependiendo del procedimiento legal y de los órganos de la Administración pública que interactúen.

La principal característica del Derecho público, es que sus mandatos no se encuentran sujetos a la autonomía de la voluntad que pudiesen ejercer las partes, son mandatos irrenunciables y obligatorios, en virtud de ser creados a partir de una relación de subordinación por parte del Estado. La justificación para la existencia del derecho público es que regulan derechos que hacen al orden público y deben ser acatados por todas las personas sujetas a un estado de derecho.

Tradicionalmente, el derecho se ha dividido en las categorías de derecho público y de derecho privado. No obstante esta división ha sido ampliamente criticada y en la actualidad no tiene tanta fuerza, ante la aparición de parcelas del ordenamiento jurídico en las que las diferencias entre lo público y lo privado no son tan evidentes. Aunque generalmente el derecho público hace referencia a las normas que ordenan y regula a los órganos públicos (estatales) entre sí, y entre los privados y públicos.

Asimismo, habitualmente se suele definir el derecho público por contraposición al derecho privado. Sin embargo, se ha estimado que la clasificación o distinción entre derecho público y privado debe ser tomada con prudencia, al considerársele poco atractiva desde el punto de vista científico.

Como diferencias entre derecho privado y derecho público se suelen mencionar las siguientes:

- Mientras que en el derecho público predominaría la heteronomía y las normas de corte imperativo u obligatorio, en el derecho privado se haría prevalecer la autocomposición de los intereses en conflicto y las normas de corte dispositivo (normas que actúan en el caso de no haber acuerdo o disposición contractual previa entre las partes implicadas).
- Las partes en el derecho privado se suponen relacionadas en posiciones de igualdad, al menos teórica. La típica relación de derecho público, en cambio, estaría marcada por una desigualdad derivada de la posición soberana o *imperium* con que aparece revestido el o los organismos públicos (poderes públicos) que en ella interviene.
- Se dice que las normas de derecho privado tenderían a favorecer los intereses particulares de los individuos, mientras que en las normas de derecho público estarían presididas por la consecución de algún interés público.

**El Derecho privado** es la rama del Derecho que regula las relaciones entre particulares. También se rigen por el Derecho privado las relaciones que surjan entre particulares y el Estado cuando éste último actúe como un particular, sin ejercer ningún tipo de potestad pública.

El Derecho privado suele estar en contraposición al Derecho público, que es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos y de los poderes públicos entre sí.

## **AUTONOMÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

### **Derecho administrativo. Concepto.**

El Derecho Público es el derecho aplicable a todas las relaciones humanas y sociales en las cuales el Estado entra en juego.

El Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público Interno (éste es público porque no existe lucro, e interno porque es diferente del internacional) y está compuesto por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del Poder Ejecutivo y la actividad materialmente administrativa del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y de los entes públicos no estatales.

La tarea del derecho administrativo es arbitrar los cauces jurídicos necesarios para la defensa de los derechos colectivos, asegurando la realización de los intereses comunitarios.

### ***Características del Derecho Administrativo***

El derecho administrativo se caracteriza por ser:

4. **Contralor:** A partir de la reforma de 1994 se han creado órganos que sólo tienen funciones de control, tales como la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo, etc. Otros organismos ejercen funciones de control, por delegación del poder estatal; estos organismos tienen poder de policía, que es una función administrativa.
5. **Común:** Es un derecho que, al igual que el derecho civil, es común a todas las actividades (municipales, tributarias, etc.) y sus principios son aplicables a todas esas materias.
6. **Autónomo:** Es una rama autónoma del Derecho, tiene sus propios principios generales, se autoabastece; es decir es un sistema jurídico autónomo paralelo al derecho privado.
7. **Local:** Es un derecho de naturaleza local porque tiene que ver con la organización política en nuestro país; es decir que habrá un derecho administrativo provincial y un derecho administrativo nacional.

### **Relaciones del Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho**

8. **Exorbitante:** Excede la órbita del derecho privado, porque donde hay una organización estatal hay derecho administrativo. No hay plano de

igualdad entre partes, ya que una de ellas es el Estado, que tiene facultades de poder público.

9. **Constitucional:** El derecho constitucional comprende las normas que regulan la estructura u organización jurídico-política del Estado. Las normas del derecho administrativo tratan de la actividad que se desarrolla dentro de los órganos del Estado (por ejemplo, el art. 99 de la CNA enumera las atribuciones del P.E.). La norma de derecho administrativo es creada por el legislador dentro de los límites de la norma constitucional.
10. **Penal:** Se relaciona con el derecho administrativo por el concepto de sanción, típico del derecho penal. Existe el derecho administrativo disciplinario que se aplica en lo interno de la Administración, puesto que son sanciones que el superior jerárquico impone al inferior por faltas disciplinarias. Además existen en la órbita del Ministerio de Justicia organismos de índole administrativa, como por ejemplo el Servicio Penitenciario.
11. **Financiero:** El derecho financiero regula la actividad financiera del Estado referente a la recaudación, gestión y disposición de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de la misión de éste. Las relaciones entre el derecho administrativo y el financiero son inmediatas y contiguas. Ello es así porque las funciones y modos de aplicación de las normas financieras son esencialmente administrativos; por ejemplo, las circulares del BCRA son de naturaleza administrativa.
12. **Procesal:** El derecho procesal es la rama del Derecho que se ocupa de las formalidades que deben cumplirse en todo proceso. Hay instituciones que son reguladas por el derecho procesal y que son adoptadas por el derecho administrativo. El derecho administrativo crea sus normas, pero el derecho procesal es supletorio.
13. **Municipal:** No es más que derecho administrativo puro aplicado a un ámbito particular, el comunal.

14. **Civil:** Existen instituciones del él que son aplicables al procedimiento administrativo, tales como los conceptos de capacidad, persona jurídica, persona física, etc.

15. **Comercial:** Las sociedades del Estado responden al concepto de sociedad comercial.

### **Clasificación de las fuentes**

**Ambiental:** El Código de Minería establece que la propiedad originaria de las minas es del Estado, el que otorga a los particulares su explotación por medio de concesiones y permisos.

### **REALES O FORMALES:**

**Reales o materiales:** Atienden a la naturaleza de la fuente, sin necesidad de que sea una norma jurídica

#### **Formales:**

Normas jurídicas

Directas o indirectas:

**Directas:** Normas jurídicas.

**Indirectas:** Doctrina, jurisprudencia, dictámenes de la Procuración del Tesoro Nacional

### **MEDIATAS O INMEDIATAS:**

**Mediatas:** Doctrina, jurisprudencia, costumbre, principios generales del derecho, tratados internacionales.

**Inmediatas:** norma jurídica.

### **Orden de prelación de las leyes**

1. Constitución Nacional.
2. Tratados internacionales.

3. Leyes.
4. Decretos-leyes.
5. Reglamentos.
6. Ordenanzas municipales.
7. Resoluciones.

### ***Los tratados internacionales***

Su inclusión en el orden de prelación obedece a una tendencia mundial que en los siglos XVIII y XIX incluyó los derechos individuales y en el siglo XX los derechos humanos. Los tratados internacionales contemplados hasta el momento en nuestra Constitución son de integración y de derechos humanos

Los 10 tratados sobre derechos humanos incluidos en el mencionado inciso 22 del artículo 75 de la Constitución son:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
- Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica);
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo;
- Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio,
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes;
- Convención sobre los Derechos del Niño

Los fallos de los organismos creados a raíz de pactos de derechos humanos, como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, creada por el Pacto de San José de Costa Rica, no tienen imperium sobre los estados; sus sanciones son de tipo moral.

## **Fuentes del derecho administrativo**

### ***Constitución Nacional***

Gran número de disposiciones relacionadas con el derecho administrativo se encuentra en la CNA:

- Reconocimiento como persona jurídica pública del Estado
- Establecimiento de la integración unipersonal
- Establecimiento del término del mandato del
- Establecimiento de las atribuciones, entre las que se cuenta la potestad reglamentaria
- Creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, en la que el Presidente de la Nación delega funciones administrativas.

## **RELACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL**

Se considera que existe el Derecho como ciencia especializada y este no puede tener carácter independiente con respecto a otras ciencias, ni en su relación con otras ya que el Derecho es uno y está integrado por ramas o partes que constituyen ese todo. Sus fines son similares y ante esta similitud no puede haber independencia por lo que se considera que existe relaciones entre las distintas ramas del Derecho y de este con otras ciencias.

Al establecer un concepto de Derecho Administrativo podemos decir que es aquella rama jurídica que se encarga de fijar los principios y analizar las normas que se orientan a la regulación de las relaciones sociales que se

producen en la organización y en la actividad de la administración del Estado considerada en todas sus esferas tanto nacional como local.

En cuanto a su relación con el Derecho Constitucional, se dice que esta relación es muy íntima ya que el Derecho Constitucional estudia la ciencia del sistema del Derecho Administrativo, en él se encuentran las denominaciones de los capítulos del Derecho Administrativo; uno es el prefacio obligado del otro porque el Derecho Constitucional estudia los órganos del Estado y el Derecho Administrativo la acción de éstos. Por la estrecha relación que existe entre ellos se puede decir que el Derecho Constitucional orienta al Derecho Administrativo.

El Derecho Constitucional no solo lleva en sí disposiciones limitativas del actuar de la Administración, en ocasiones es la norma superior autorizante de determinados actos que puede realizar ese ente. La Constitución se convierte en norma básica que traza el carácter de la actividad de la Administración Pública, en estrecha vinculación con el pensamiento sociopolítico que domina la letra y el espíritu de la primera. El estudio de las reglas conductuales constituye la materia del Derecho Constitucional que, por lo tanto, consideramos, puede ser definido como la rama del Derecho que organiza el Estado y establece las normas fundamentales de sus relaciones con los individuos; además de regular el actuar de cada uno de los órganos que lo integran.

Para la mayor parte de los autores resulta muy difícil hacer una demarcación precisa entre los respectivos dominios de ambas materias debido a la íntima relación que los une. Algunos han llegado a plantear que existe identidad entre el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional señalando que son normas jurídicas referentes al Estado, pero nosotros consideramos necesario aclarar, que a pesar de sus relaciones, constituyen ramas diferentes porque el Derecho Constitucional estudia la organización general del Estado, mientras

que el Derecho Administrativo, la organización administrativa de éste. La mayoría de los administrativistas estiman que sí existen diferencias entre ambas ramas del Derecho.

Para demostrarlo se han señalado varios elementos diferenciales:

- El Derecho Constitucional posee normas estáticas mientras que las normas del Derecho Administrativo son dinámicas.
- Otros plantean que el D. Constitucional estudia la anatomía del Estado mientras que el Derecho Administrativo estudia sus funciones.
- Otros, coincidentemente con los anteriores, opinan que el Derecho Constitucional estudia los órganos del Estado y el Derecho Administrativo la acción de estos.
- Un último criterio se refiere a la diferencia de jerarquía jurídica por la que el Derecho Constitucional da directrices y orientaciones que el Derecho Administrativo por lo general no las ofrece. Hay una relación, por esto, de dependencia del D. Administrativo con el D. Constitucional.

De todas las ramas del Derecho, ninguna está más estrechamente ligada al Derecho Administrativo que el Derecho Constitucional; cada temática que trate el Derecho Administrativo, se ha dicho, está encabezada por una introducción de Derecho Constitucional. Constitución y Administración se influyen recíprocamente; porque es la Constitución la que le brinda existencia a la Administración, puesto a que la primera define el carácter de la segunda. La Constitución es el ordenamiento fundamental del Estado; la Administración es un órgano jurídico de ese Estado. La función administrativa es una actividad que se realiza dentro del marco y las directivas básicas fijadas por aquella norma suprema. Por su jerarquía, es la fuente más importante de todo el Derecho, particularmente para el Derecho Administrativo, cuyo actuar se fundamenta en los principios y normas constitucionales.

En la Constitución hay estructuración y establecimiento de límites, en la Administración hay expresión de actividad concreta que ha establecido la primera y que puede influir en su dinamismo si el último no responde a los objetivos requeridos.

No es que el Estado tenga solamente una Constitución, sino que esté reflejado en ella.

La integración de todos estos criterios demuestra la existencia indiscutible de relaciones entre el Derecho Constitucional y el Administrativo, en las cuales el primero orienta al otro pues el Derecho Constitucional es más amplio ya que se relaciona con la dirección del Estado en general, en tanto el D. Administrativo detalla, completa y explica el mecanismo de relación de las diversas normas constitucionales; además el Derecho Constitucional fija las normas y establece los principios sobre los que se sustenta el actuar de la Administración; en cambio, el Derecho Administrativo organiza y encamina el actuar de sus órganos de acuerdo a las estipulaciones que sobre su papel ha esgrimido el Derecho Constitucional.

### **CAPITULO III**

#### **ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

En la nueva estructura administrativa se incorporarán 7 ministros regionales y la Secretaría Nacional del Migrante a fin de ejecutar un crecimiento mucho más armónico y una nueva lógica de desarrollo local y regional.

El Ordenamiento Territorial, debate en estos días uno de los temas más importantes y complejos, que pueden llevar a un giro en la administración del Estado: la estructura de los nuevos gobiernos autónomos, que, de ser aprobados por el Pleno de la Asamblea Constituyente, surgirán como alternativas a la formas de gobierno seccional que se conocen, especialmente a los consejos provinciales y a las unidades políticas como son las gobernaciones.

La idea es que cada provincia tenga un consejo provincial, que representará a la provincia. Estará integrado por un prefecto elegido por votación popular, representantes de los cantones y distritos metropolitanos, que serán los alcaldes y representantes parroquiales. Además, que exista un gobierno regional y un órgano legislativo. El gobierno de la región autonómica -dice textualmente la propuesta- “estará presidido por el gobernador, elegido por votación popular”. El gobernador será reemplazado en su ausencia por el vice-gobernador, que será elegido en binomio. “El órgano legislativo tendrá potestad legislativa en el ámbito de sus competencias y jurisdicción y estará conformado por representantes de cada provincia y de la circunscripción regional, elegidos por votación popular”.

Dentro de este debate, no obstante, es imperioso que no se pierdan de vista dos elementos básicos: la participación ciudadana y la necesidad de que se

mantenga la descentralización sobre cualquier intento de imponer un régimen estatista.

Este nuevo esquema también permitirá tener un manejo más adecuado de los recursos, puesto que se eliminaron los organismos regionales que en muchas ocasiones han duplicado las tareas, esto en cuanto a municipios.

Esos organismos regionales se han convertido en elefantes blancos y focos de corrupción y con la eliminación de estas entidades fortaleceremos a los municipios

Lo que se intenta es hacer un proceso técnico ordenado, equitativo. Pensamos nombrar ministros en cada región que participen en el gabinete para tener una mayor visión de lo que pasa en cada sector.

Este proceso de reestructuración, fusión y eliminación esperamos que se concluya en el próximo año.

También están en la mira la eliminación de los pre-asignaciones, puesto que es inequitativa, son pocos los municipios que se han beneficiado con la donación del 25% del impuesto a la renta.

“Esta nueva división nos va a dar beneficios, no tiene costo, porque se hará mediante decreto ejecutivo y cuando regionalicemos el país, lo que vamos a tener son direcciones regionales que evitarán el caos administrativo”.

Las direcciones regionales tendrán la capacidad para resolver problemas, por tanto, “la Costa, la Amazonía, la Sierra y Galápagos siguen intactas, pero a nivel Ejecutivo vamos a ser mucho más eficientes”, expresó el Primer Mandatario, también aclaró que la administración central tendría a su cargo a la “policía, Fuerzas Armadas, educación, salud, vivienda, caminos y agricultura”.

## **ELEMENTOS DETERMINANTES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

Los elementos de la estructura administrativa consisten en la especificación de las tareas a realizar en cada posición de trabajo y agrupamiento de las tareas similares y/o relacionadas en departamentos, los que a su vez serán ordenados en unidades mayores que los contengan, de acuerdo a su especialización, similitud o vinculación de procesos y funciones. A este proceso se lo denomina departamentalización.

Fijación de los mecanismos de coordinación de las personas entre sí, por un lado y de las unidades o departamentos, por el otro. Existen tres mecanismos de coordinación:

Adaptación mutua, o comunicación informal: Se logra a través del conocimiento de lo que cada uno debe hacer dentro de una lógica de decisiones programadas.

Supervisión directa: surge como consecuencia directa de la autoridad que establecerá y controlará qué, quién, cómo, cuándo y dónde debe hacerse algo.

Formalización o normalización: consiste en estandarizar actividades o atributos respecto de un proceso, producto o resultado. Se plasma a través de instrumentos como los manuales, los circuitos administrativos, etc.

Determinación del sistema de autoridad: A través de éste se consolidarán: Los niveles jerárquicos, los procesos de toma de decisiones, las asignaciones de atribuciones (misiones y funciones) y los alcances de las responsabilidades.

Las organizaciones poseen diferentes estructuras entre sí, y una misma puede ir cambiando, conforme evoluciona su número de integrantes, la especialización, el grado de concentración de la autoridad, etc. Por lo tanto, esta puede ser modificada toda vez que las necesidades de la institución así lo

requieran; debiendo guiarse por una lógica que permita el logro de la eficacia y eficiencia organizacional.

Toda organización, en función de su misión y objetivos y de acuerdo a determinados factores, como el contexto, la tecnología que emplea en sus actividades, su tamaño, etc., decidirá la forma particular de su estructura. La elección de una u otra forma definirá la filosofía que guiará el accionar organizacional, que se materializará a través de su diseño institucional, dentro del cual sus participantes verán condicionados sus comportamientos, en función de las relaciones espacio-temporales que se verifican.

Para la determinación de los niveles o escalas jerárquicas, se puede utilizar el modelo de los autores clásicos, que representa la estructura de las organizaciones como un triángulo, habitualmente llamado "pirámide administrativa" [en el que se determinan tres niveles: Superior o político, intermedio, ejecutivo o directivo y el inferior, técnico u operativo.

De esta manera, la estructura formal representa una cadena de niveles jerárquicos, o cadena escalar, superpuestos, formando una pirámide. En cada uno de estos se presenta una división administrativa en la cual los superiores tienen autoridad sobre los subordinados que se encuentran en los inferiores, aumentando la autoridad y la responsabilidad a medida que se asciende en la escala jerárquica.

En general, cuanto más grande es la organización, mayor es el número de subdivisiones en cada renglón de su estructura. Existen tres aspectos fundamentales en la estructura: Cantidad de niveles jerárquicos, normas o reglas para acotar las tareas y centralización (o descentralización) de la toma de decisiones.

Lo que constituye las dimensiones de la estructura: Complejidad, formalización y centralización. Luego de analizar los puestos de la organización, se elaborará un proceso de síntesis, que permita la agregación de los puestos en unidades homogéneas, lógicas y consistentes. Por lo tanto, se definirán los criterios sobre los que se agruparán los puestos o unidades (departamentos) y éstas en unidades mayores (direcciones) y la dimensión de las mismas.

### **Departamentalización**

Este concepto se refiere a agrupar tareas homogéneas, de acuerdo a algún criterio. A medida que la organización crece, el organigrama también. Es común encontrar una conjugación de diversos tipos de departamentalización expuestos no son suficientes para que a través de ellos mismos, se estructure una organización por cuanto no indican claramente como son establecidas las interrelaciones entre los diversos departamentos, ni cómo deben estar subordinados.

"La departamentalización busca organizar las actividades de una empresa, de forma tal que facilite el logro de sus objetivos. No es tampoco la solución ideal, pues la separación de actividades, cualquiera que sea el tipo adoptado, crea problemas de coordinación generalmente de difícil solución".

La ventaja principal de la departamentalización según criterios funcionales, además de su lógica intrínseca, es la larga experiencia que existe al respecto. Por otra parte, este sistema al colocar los más altos directivos al frente de los departamentos que realizan las funciones básicas de la empresa, asegura a ésta que la realización de estas funciones será la preocupación permanente de ellos, quienes naturalmente tratarán de defender el poder y el prestigio de sus posiciones, de las amenazas de su seguridad por parte de los departamentos de servicios o de los grupos de staff.

La especialización ocupacional que mantiene por funciones y por tanto una mayor eficiencia en el uso de los recursos humanos, es otra ventaja de la departamentalización funcional. Otras ventajas son la facilidad de entrenamiento del nuevo personal, y de un estricto control puesto que la responsabilidad por el rendimiento económico de la empresa, se halla localizada totalmente al más alto nivel.

### **Coordinación**

Tiene como fin lograr que los diferentes departamentos funcionen como una unidad. Es el resultado de la necesidad que tienen las organizaciones de integrar diversas funciones. La misma deberá conciliarse con la necesidad de la especialización. La falta de coordinación provoca conflictos, pérdida de control y una responsabilidad diluida por la separación entre autoridad y competencia y rechazo de la responsabilidad.

Los dispositivos que contribuyen son: la autoridad; la coordinación entre departamentos, que a su vez puede lograrse a través de: Los comités, el sistema de planificación, el manual de organización, los procedimientos, las comunicaciones laterales, las reuniones, las funciones de asesoramiento y las unidades de proyectos especiales.

### **Delegación: autoridad y responsabilidad**

Es el proceso por el cual una persona que posee una autoridad superior otorga a otra persona una específica que, al aceptarla se responsabiliza frente al superior por el cumplimiento de la tarea.

De esta definición surge que en este proceso la única responsabilidad que se transfiere es la relacionada con las cuestiones de eficiencia y operatividad, es decir, la ejecución de acciones tendientes a la realización de las tareas. Es decir, la responsabilidad que la función exige; así como la autoridad y los

medios necesarios para que la persona pueda cumplir con lo que se le ha delegado, dentro de los límites establecidos.

Por ello, quien delega autoridad conserva la responsabilidad última, lo que significa que un administrador sigue siendo responsable, ante su superior, en última instancia, por las acciones de sus subordinados a quienes se les ha delegado autoridad y transferido la responsabilidad operativa.

### **Descentralización**

Descentralizar es "desconcentrar el poder de toma de decisiones"[4]. La descentralización no se aprecia en el organigrama, pues en éste sí se puede ver quién depende de quién, pero no alcanzamos a apreciar quién es quien toma las decisiones en la organización. Pues, además, en la toma de decisiones intervienen muchos aspectos informales. Por ejemplo, relaciones de parentesco, o el caso de directores de una misma línea jerárquica, pero que informalmente tienen distinto poder a la hora de tomar decisiones.

### **Organigrama**

El organigrama es un "modelo gráfico que representa, entre otras cosas, la forma en que se han agrupado las tareas, actividades o funciones en una organización"[. Muestra las áreas o departamentos de una organización. El organigrama da una visión global de la organización, permite comparar ésta con otras y aclara rápidamente las incongruencias, como las fallas de control, duplicación de funciones, etc.

Parámetros a respetar en el diseño de organigramas: claridad, simplicidad y simetría (los niveles de igual jerarquía se ubican a la misma altura), teniendo siempre en cuenta que estos modelos deben cumplir con la finalidad de facilitar la comunicación entre las personas.

## **La organización como sistema**

Un sistema es un conjunto de partes y objetos que interactúan y que forman un todo o que se encuentran bajo la influencia de fuerzas en alguna relación definida. Toda organización es un sistema ya que esta hace posible la interrelación de un conjunto de elementos que permiten que estos sistemas se den. Estos pueden ser abiertos y cerrados.

La organización como ente autónomo e independiente está basada en principios corporativos que la definen e identifican entre los cuales encontramos:

Deber ser: Esto nos responde al interrogante, ¿porque existe la organización?

Deber hacer: Misión, nos dice para que existe la organización.

Deber estar: Visión, nos orientar para saber hacia dónde vamos, conque y como llegamos.

Todo deber está fundamentado en una ventaja nuclear (es aquello que solo la empresa puede brindar, es el conocimiento tácito de la empresa, el know how organizacional), la ventaja nuclear la crea la organización, esto nos da el principio de la realidad que corresponde al principio de la organización.

## **Elementos permanentes que permiten las organizaciones**

Dentro de los elementos permanentes que permiten las organizaciones se pueden destacar los siguientes:

Valores: Indican el qué se quiere hacer. Es el ideal que se tenga con cada concepto, y cada concepto genera un valor. Los valores se convierten en fundamento para la organización.

Percepciones: En este aspecto abordamos el qué se debe saber. Muestran si los valores se pueden cumplir o no.

Práctica: Se analiza qué se puede hacer. Es lo que se puede hacer sin cometer errores.

### **Toda organización funciona sobre 4 causas:**

Causa material: se entiende como el radio de operación de la organización y sobre que trabaja la organización y conque trabaja la organización.

Causa eficiente: Se aborda el interrogante ¿Quién trabaja sobre eso? Se pregunta y se da respuesta al perfil de las personas adecuadas para trabajar sobre la causa material.

Causa formal: Resultado que se prevén con estos, se responde al interrogante ¿Qué sucederá con los radios operacionales organizacionales?

Causa final: Se plantea y se responde al interrogante ¿para qué se hizo eso? Es necesario saber que lo que se hizo se va a aplicar en algún momento.

En las organizaciones el para qué es el uso que se les va a dar a los resultados, y que ese uso sea el mejor. Es aquí donde aparece el concepto de ventaja competitiva.

### **Desarrollo organizacional; aspectos generales**

Es un esfuerzo libre e incesante de la gerencia que se vale de todos los recursos de la organización con especialidad el recurso humano a fin de hacer creíble, sostenible y funcional a la organización en el tiempo. Dinamiza los procesos, crea un estilo y señala un norte desde la institucionalidad.

El doctor Richard Beckhard. La define como Un esfuerzo planeado que cubre a la organización, administrado desde la alta dirección, que incrementa la efectividad y la salud de la misma, mediante la intervención deliberada en los procesos utilizando el conocimiento de las ciencias de la conducta.

En el libro fundamentos de la comunicación organizacional; la escritora María Elena Mendoza Fung, propone una definición muy cercana a la anterior: "Proceso planeado que abarca la totalidad de la organización buscando la eficacia y la transformación cultural para asegurar la competitividad de la organización y sus empleados.

La finalidad de un programa de desarrollo organizacional "es que la organización aprenda como sistema y pueda tener un sello distintivo de hacer las cosas con excelencia a partir de sus propios procesos". Este propende por que haya un mejoramiento continuo, efectividad para funcionar y responder al cambio.

En este aspecto adquiere relevancia el concepto de que "las organizaciones exitosas son aquellas que su adaptación y capacidad para asumir los cambios los encaran de forma positiva y proactiva", las organizaciones que aprenden, son aquellas que están dispuestas a asumir nuevos roles y responsabilidades y que técnicamente están en continuo avance y capacitación.

El punto de partida del desarrollo organizacional es la credibilidad, "la organización debe propender por una condición en la cual llegue a ser creíble en sus procesos, en sus productos y servicios"[8]. Creíble para sus clientes externos e internos; una credibilidad que no se agota en la puesta en marcha y terminación de un proceso, sino que pervive con la continuidad de la empresa, y se acrecienta en el tiempo.

## **El aprendizaje organizacional**

Es el testimonio del cambio organizacional, puesto que las organizaciones reflejan en su interior una serie de transformaciones y renovaciones, lo cual es resultado, muy seguramente de: la adquisición de conocimientos, cultura y valores; entiéndase aprendizaje de las personas que integran la organización.

La organización está llamada a promover un aprendizaje adaptativo y al mismo tiempo un aprendizaje generativo. El primero busca que la organización se adapte a la realidad actual. El segundo mira a la organización como un ente que en la cual debe emerger la tensión creativa para alcanzar la visión, adopta estrategia para cambiar la realidad. En todo caso el proceso de aprendizaje concibe a la organización como una realidad darwiniana.

En este proceso de aprendizaje se busca: Saber más de sí, de los otros y del mundo, poder hacer algo que antes no podíamos, tener una nueva habilidad o destreza y dejar de ser el tipo que uno era.

En este aspecto, se toma la idea de aprender a aprender, de desaprender y reaprender, pues el mundo en constante cambio nos pone ante complejidades que es necesario afrontar con modelos mentales capaces de mirar a la organización con una visión sistémica, los modelos tradicionales de aprehender la realidad, de hacer lecturas del entorno y la de la organización quedan rezagados, es necesario que la gerencia aprenda a decodificar desde una perspectiva sistémica, eso requiere un aprendizaje generativo de sistema.

Esto implica una visión macroscópica, la cual permite ver la realidad sin descomponer el todo, ver él todo para sabernos situar entender mejor y ser más eficientes. Es necesario: Tomar distancia, filtrar detalles, destacar grande componentes y mirar muy profundamente las interrelaciones.

Esto dará como resultado una organización que su gerencia se equipare a un analista simbólico, capaz de hacer lectura de los códigos que emite la sociedad contemporánea. Visión macroscópica es la forma holística, visión sistémica cómo se mira, se concibe, se piensa en la organización.

El instrumento con que se mira, es decir el macroscopio es el modelo mental. Este es uno de los objetos de estudio del aprendizaje organizacional. Como lo comenta Geus, el holandés que supo ser el principal planificador de Shell, lo define como el proceso por el cual los equipos de gerencia cambian los modelos mentales de su compañía, sus mercados y sus competidores.

En una organización es preferible contar con Sistemas abiertos; son los sistemas que presentan relaciones de intercambio con el ambiente, a través de entradas (insumos) y salidas (productos). Estos intercambian materia y energía regularmente con el medio ambiente, suelen ser eminentemente adaptativos, ya que para sobrevivir deben reajustarse constantemente a las condiciones del medio.

Mantienen un juego recíproco con las fuerzas del ambiente y la calidad de su estructura es óptima cuando el conjunto de elementos del sistema se organiza, aproximándose a una operación adaptativa (proceso de aprendizaje y de auto-organización).

"Los sistemas abiertos no pueden vivir aislados, porque estos mantienen así mismo, un continuo flujo de entrada y salida, un mantenimiento y sustentación de los componentes, no estando a lo largo de su vida en un estado de equilibrio químico y termodinámico, obtenido a través de un estado firme llamado homeostasis".

Por lo que "evitan el aumento de la entropía y pueden desarrollarse en dirección a un estado decreciente orden y organización"[3] (entropía negativa).

A través de la interacción ambiental, los sistemas abiertos restauran su propia energía y reparan pérdidas en su propia organización.

"El concepto de sistema abierto puede ser aplicado a diversos niveles de enfoque: al nivel del individuo, al nivel del grupo, al nivel de la organización y al de la sociedad, yendo desde un microsistema hasta un supra-sistema en términos más amplios, va de la célula al universo".

El aprendizaje organizacional implica lo que es el aprendizaje per se, asociado con el compromiso de asegurarse de que el organismo puede seguir aprendiendo gracias a sus propias experiencias. Esto requiere de actuaciones y tácticas que faciliten a las unidades operatorias comprobar sus propias operaciones, compararlas con otras opciones.

Además, facilitar planes para el perfeccionamiento futuro También implica un proceso de recopilación sistemática de informes, de retroalimentaciones y de formulación de planes basados en la información. Para esos fines deberá dividirse a la organización en grupos de aprendizaje.

En el estudio del aprendizaje organizacional hay que tener claro que la prioridad no es el aprendizaje individual, sino el aprendizaje de la organización, el aprendizaje sistémico, lo que se mide es la organización que aprende.

Si bien es cierto que los integrantes de la organización deben aprender, crecer y desarrollarse, no es menos cierto que este aprendizaje debe estar asociado (en relación directamente proporcional) al aprendizaje del sistema que se llama empresa.

### **Clima organizacional**

Está constituido por las condiciones, las situaciones y la dinámica que se genera al interior de una organización que ya sea para bien o para mal inciden

en el crecimiento, desempeño y desarrollo de la persona o la institución. El clima organizacional es también la medida receptiva de los atributos organizacionales.

Es el estado relativamente duradero del ambiente interno de una organización y el cual es experimentado por los miembros de esta, influencia en el comportamiento de quienes lo conforman y puede ser descrito en términos de percepciones de un cierto grupo de características de la organización. (María Elena Mendoza Fung, 2000).

"El clima de una organización debe facilitar la realización de la persona (empleados) como individuo irrepetible, sujeto original, causa dinámica de sí, capaz de afirmarse con autonomía, con derechos y con responsabilidades individuales y sociales".

Propender por un escenario donde la realización personal haga posible la realización de la empresa. Donde los empleados vean la organización como parte de ellos, su mundo, su historia. Que sus vivencias estén ligadas a esa institución, hablamos de un clima que si bien es cierto debe propender por el crecimiento y desarrollo de la organización, también privilegia el crecimiento de la persona objeto y fin último de las instituciones.

Un buen clima organizacional va más allá de las buenas condiciones físicas en el sitio de trabajo; pues este abarca aspectos emocionales, espirituales, morales. El concepto holístico de salud y bienestar, donde la salud no es únicamente ausencia de dolor, sino que es el estado general de bienestar de la persona.

Físico, espiritual, moral y emocional. No puede haber buen clima organizacional, si el individuo está enfermo moralmente, si la persona es excluida, estigmatizado, es subvalorado. No puede haber buen clima

organizacional para un individuo que se le vulnera sus fundamentos religiosos, en tanto que, diariamente hace un aporte significativo a la empresa. No puede haber clima organizacional en un escenario donde la persona no ve posible un mundo de realizaciones acorde con sus expectativas de existencia.(entendidas en el sano criterio de la racionalidad).

### **Cultura organizacional**

La cultura es la forma acostumbrada o tradicional de pensar y hacer las cosas, compartida en mayor o menor medida por los miembros de la organización, y que todos los miembros entrantes tienen que aprender y aceptar para ser aceptados como servidores de la empresa. Cultura es un conjunto integrado de pautas de comportamiento que comprometen nuestra manera de relacionarnos y nuestra manera de hacer las cosas.

Que es propio de un grupo social, que se aprende dentro del grupo y se transmite las generaciones futuras. La cultura también se define como el sistema de creencia que tiene el hombre para entender el mundo, ese sistema de creencias se determina a través de 6 puntos:

La mitología: Es lo que el hombre sostiene ser, sin poder comprobar. Entre ellos figuran mitos sociales, religiosos, racionales, nacionales, regionales. A partir de estos mitos muchas veces se crean imaginarios colectivos.

La forma de hablar: La forma de hablar dice mucho de las personas, en cuanto a su formación, proyección. En la forma de hablar algunas veces es posible leer el origen de la persona, su personalidad entre otros aspectos.

La comida: El hombre es lo que come y como lo come, esto determina costumbres.

Vestuario: Aquí se define que tan conservadora o liberal es la persona en términos conductuales y comportamentales.

Vivienda: A partir de allí se determina cual es la construcción que hace una cultura de su mundo.

Sociabilización que tienen las personas: Es la forma como comunican las cosas cotidianas, en donde las comunican, en la casa, en la familia, en la calle, en las esquinas-cuadras, en el trabajo.

La cultura puede abordarse desde dos aspectos:

Cultura objetiva: Hace referencia al historial de la empresa, sus fundadores y héroes, monumentos y hazañas, ritos, ceremonias, artefactos, colores, símbolos arquitectura, señales, instituciones.

**Cultura subjetiva:** Está dada por:

- Supuestos compartidos: cómo se piensa aquí
- Valores compartidos: En qué se cree aquí
- Significados compartidos: cómo se interpretan las cosas
- Entendidos compartidos: cómo se hacen las cosas aquí
- Imagen corporativa compartida: cómo ven a los directivos

Otros autores consideran la cultura como un conjunto de valores y creencias comúnmente aceptados, conscientes o inconscientemente, por los miembros de un sistema cultural. Y un sistema cultural es aquel que se integra por el conjunto de valores y creencias que comparten las personas que pertenecen a él, y por las múltiples formas que se manifiestan dichos valores y creencias. (Maria Elena Mendoza Fung, 2000).

Pero las creencias son todas aquellas proposiciones o ideas reconocidas como verdaderas por los miembros de un sistema cultural, independientemente de su

validez objetiva. Lo que las personas aceptan como cierto. No se ha logrado alcanzar uniformidad absoluta en las creencias, pero si ideas compartidas por la mayoría de sus miembros y serán estas las que dominen su cultura y le den el sello distintivo.

Los valores constituyen los ideales que se comparten y aceptan, explícita o implícitamente, lo integrantes de un sistema cultural y que por consiguiente influyen en su comportamiento. Se refieren a pautas deseables de conducta individual y colectiva, proporcionando parámetros que determinan que conductas deben ser premiadas, y cuales castigadas. En el sistema cultural tenemos que la cultura se constituye por los valores y creencias de las personas que forman parte de él, y un conjunto de manifestaciones culturales.

Las manifestaciones culturales son las expresiones o productos de un sistema cultural que reflejan las creencias y los valores básicos de sus miembros. Las manifestaciones culturales se clasifican así:

**Manifestaciones conceptuales simbólicas:** Son todas las maneras con las que se pretende explicar o representar, objetiva o subjetivamente, al hombre, al mundo, a lo suprasensible, y a las relaciones que se generan entre ellos. La ideología, la filosofía, la ciencia, el arte, el mito y la religión se ubican en esta categoría.

**Manifestaciones conductuales:** Son las pautas de comportamiento y de interacción de los miembros del sistema cultural.

**Manifestaciones estructurales:** Son aquellas que se dan de manera directa y pretenden asegurar el cumplimiento de los objetivos del sistema cultural. Incluyen el marco normativo, las relaciones de producción, la estructura de poder, las formas de operación y la estructura social.

Manifestaciones materiales: Comprenden todos los recursos económicos, físicos y tecnológicos necesarios para la productividad y el bienestar de los miembros del sistema cultural. Cuando entran en acción la cultura y las manifestaciones culturales, emerge una dinámica de realimentación, dado que la cultura se refleja en las manifestaciones culturales y las manifestaciones culturales a su vez nutren y enriquecen a la cultura.

En una organización reviste importancia el fortalecimiento de la cultura y sobretodo la cultura académica, en razón a que esta es una supercultura que respeta todas las subculturas y permite una discusión racional de los problemas y la aplicación de la inteligencia y el conocimiento para solucionar conflictos. Esta cultura por su parte presenta unas pautas de comportamientos que responde a:

- Un modelo científico
- Cultura de la medición

Concibe las teorías como hipótesis provisionales sometidas a la prueba del tiempo. Una buena teoría es aquella que se mantiene lo suficiente para conducir a otra teoría mejor.

### **El gerente de desarrollo organizacional**

Actualmente se viven tiempos de cambios rápidos y adaptación imperativa, existen organizaciones frente un escenario donde les corresponde sobrevivir, crecer y ser competitivas, la forma como respondan a estos tres aspectos determinará, si la organización realidad darwiniana en su esencia y existencia puede salir airoso en el curso del tiempo.

La revista Fortune predice que muchas de las empresas que hoy aparecen en su lista Fortune 500, en el 2010 ya no estarán porque habrán sido absorbidas, se habrán fusionado o habrán salido del mercado. ¿Por qué cada día empresas que han tenido gran éxito se ven anquilosadas, reducidas al deterioro y al

decaimiento de sus proyecciones? ¿Por qué empresas que se pensaba saldrían airoas de la tempestad hoy día yacen en las profundidades del océano, naufragas sin que pudiesen sobrevivir, siquiera como Robinsón Crusoe (Daniel Defoe) en condiciones extremas de dificultades?

¿Por qué algunas empresas a duras penas alcanzan a sobrevivir, pero no crecen y mucho menos son competitivas? Pero ¿por qué otras, aun con los cambios frecuentes y repentinos de los vientos en altamar, cuando las tempestades arrecian y el turbulento mundo de los negocios acosa, aun así consiguen salir a flote, crecer y ser competitivas?

Responder a estas preguntas nos lleva como referente al desarrollo organizacional. En el cual se propende por una organización que aprenda como sistema y pueda tener un sello distintivo de hacer las cosas con excelencia a partir de sus propios procesos. El desarrollo organizacional propende por que haya un mejoramiento continuo, efectividad para funcionar y responder al cambio en curso de los acontecimientos.

"A partir de ese enunciado surge la propuesta de un ejecutivo que haga parte del cuadro directivo de la organización encargado de direccionar el sistema de desarrollo organizacional. El gerente (ejecutivo) de desarrollo organizacional".

El gerente de desarrollo organizacional es un profesional que conoce la filosofía de la empresa, tiene visión de futuro, pasión por el aprendizaje. Este ejecutivo cuenta con: Un know how organizacional abarcante, una capacidad extraordinaria de liderar procesos, una gran capacidad de transferir del conocimiento, una facultad de extraordinaria de integrar personas. Todo lo anterior buscando la el mejoramiento y la excelencia continua que les permita responder proactivamente a los cambios del entorno y ser competitivos.

La organización debe tener un gerente o un ejecutivo de desarrollo organizacional que señale el derrotero, desde el mundo interno de la organización, coordine y cree nuevos procesos, instrumente acciones para garantizar que la empresa pueda sobrevivir, crecer y ser competitiva. Él debe planear, instrumentar, e implementar el sistema de desarrollo organizacional en la empresa.

El gerente de desarrollo organizacional, es un ejecutivo que maneja sincronización de procesos orientados al crecimiento, avance y desarrollo de la organización; él maneja los 5 saberes de una organización. El desarrollo organizacional no debe ser manejado por consultoría externa, debe ser un accionar proveniente de la alta gerencia para direccionar los destinos de la organización que pretende estar vigente en el tiempo.

Debe involucrar toda la organización envolviéndola en una cultura de aprendizaje, generación de procesos propios a partir de su institucionalidad que les permitan crecer, generar valor agregado al cliente interno (los empleados) y al cliente externo (usuarios y compradores) y presentar una empresa que genera margen de valor permanente, y que se renueve a partir de su aprendizaje, retroalimentación y continuo mejoramiento, el mejoramiento continuo busca que la empresa cree respuesta adelantadas a las situaciones del entorno. La pro actividad es la virtud del desarrollo organizacional.

### **Desarrollo organizacional y crisis**

Las crisis son "el punto de quiebre entre las viejas y las nuevas cosas. Es el rompimiento en mil pedazos de la armonía cotidiana, del equilibrio actual de fuerzas". Es la transición entre el reposo y la turbulencia. Solo hay armonía antes y después de la crisis. Nunca durante ellas. Las crisis no son malas en sí misma, pero si resultan dolorosa y desagradables. Cuando se aborda la crisis es menester tener en cuenta que:

- Tarde o temprano su empresa entrará en crisis

- Las crisis se incuban durante las bonanzas
- Toda crisis es relativamente pasajera
- Toda crisis se autoalimenta, se auto-acelera y hace metástasis. Se agudiza, sola, pero no se resuelve sola.
- Toda crisis que no aniquila al gerente y a la empresa los hace crecer.
- Los gerentes tienden a perder el control en la crisis.
- El responsable de la crisis así como de su solución, es el gerente.
- El último que acepta la crisis es el gerente, mientras no la acepte, hace parte del problema.
- La crisis siempre es más profunda de lo que el gerente cree.
- No existe crisis sin solución.
- La solución a la crisis siempre es menos traumática de lo que el gerente se imagina.
- La solución a la crisis tiene unos costos que alguien tiene que pagar.
- La crisis no se resuelve trabajando más.
- Toda crisis debió haberse enfrentado hace varios años.

La crisis es un fenómeno que tarde o temprano hará presencia a la puerta de nuestra organización, el desarrollo organizacional es la respuesta anticipada a este fenómeno, de modo que cuando llegue la turbulencia el gerente de desarrollo organizacional haya desarrollado un sistema que le permita capear la tempestad, pues, de eso se trata la gerencia, es la disciplina que implementa mecanismos, crea conductas emergentes para re-establecer los equilibrios perdidos en el sistema.

Existe una amenaza permanente a la existencia de la empresa en un mundo turbulento, en donde los cambios acelerados cambian el equilibrio en inestabilidad, generando crisis en las organizaciones, El sistema de desarrollo organizacional está llamado a anticiparse a esas situaciones, aprender de ellas cuando se presenten, generar sus procesos a partir de la experiencia, crear

cultura lectora del entorno para descifrar los códigos que emite la sociedad contemporánea.

La empresa está llamada a través de sus procesos desarrollo organizacional a ver en las crisis oportunidades y derivar fortalezas. La organización es un ente complejo y la crisis que sobreviene puede ser una crisis estacional, manejable en corto plazo. O una crisis de supervivencia, en la cual la empresa puede hallarse en situación viabilizable o inviabilizable, en el primer caso, resulta posible salvar la empresa con respuestas desde la institucionalidad que presente la gerencia de acuerdo a su sistema de desarrollo organizacional.

¿Qué capacidad de respuesta tiene la organización ante nuevos fenómenos?, ¿Cómo los enfrentará?, ¿Cuándo lo enfrentará?, Son preguntas que resultan pertinentes en este aspecto. Es la capacidad de respuesta, la calidad de la respuesta, el cómo y cuándo se responde, lo que determina como le irá a la empresa en la dinámica subsiguiente a la crisis.

### ***Diseño organizacional***

Anteriormente, las organizaciones se administraban desde el punto de vista de la permanencia, en donde la regla era la estabilidad en que ocurrirán los eventos y la excepción, los cambios que producían. Sin embargo, en la actualidad, se han presentado transformaciones tan radicales, en donde el cambio es la regla y la excepción es la estabilidad.

Cabe destacar, que esta era se ha caracterizado por las paradojas y la complejidad de contradicciones, entendidas y atendidas con una visión más amplia y adecuada, porque las organizaciones presentan modelos y propuestas que deben ser revisados a profundidad, para obtener nuevas respuestas, tomando en cuenta el medio donde se desenvuelve que se ha tornado más complejo e incierto, es decir, más interrelacionado, diverso y en continuo cambio.

El diseño de una organización es clave para que pueda tener la habilidad y capacidad de orientarse al mercado, ser adaptable, innovadora y competir exitosamente en el corto plazo. Los principios fundamentales del diseño organizacional son los siguientes:

- El diseño organizacional es más que mera estructura, es la integración de estructura, procesos, gente, cultura, sistemas y tecnología.
- La estrategia es el punto de partida. El diseño organizacional debe ser orientado por la estrategia y, al mismo tiempo, soporte de la misma.
- La claridad y la responsabilidad apuntalan un diseño organizacional adecuado. Cuando la gente sabe qué hacer y se responsabiliza, se obtienen los resultados esperados.
- La transición hacia una nueva organización requiere un abordaje integrado con la gerencia del cambio.

### **Diferenciación e integración en el diseño organizacional**

Se trata de dos procesos contrapuestos. En casi todos los dominios de las ciencias se encuentran referencias a lo diverso, lo múltiple, lo variado y, como contrapartida necesaria, lo único, lo integrado, lo perteneciente. Las categorías de identidad y diferencia se encuentran a la base de los procesos explicativos de integración y diferenciación. Estas categorías son las que nos permitirán distinguir un sistema de su entorno en un acto de distinción en que surgen, al mismo tiempo, el sistema y su entorno.

No se puede entender una organización si no es con referencia directa, constituyente, al entorno en que la organización está inserta. La sociedad es el entorno de las organizaciones. Desde este punto de vista adquiere relevancia la relación entre la organización y el entorno.

Con la diferenciación se hace posible dividir el trabajo para abarcarlo en una mayor cantidad de facetas y enfrentarlo en su complejidad. Ante la

diferenciación aparece el reto de desintegración cuya respuesta es el proceso de integración el cual implica coordinación y control. Este proceso lleva a que los distintos subsistemas de la organización mantengan siempre presente su pertenencia a ésta.

Como cada organización es diferente cada una requiere de una estructura distinta. El problema de la integración puede plantearse como un tema del diseño organizacional. Es posible, además, definir roles para cumplir esta labor integradora.

### **Complejidad organizacional**

Esta depende del tamaño de la organización y del ambiente, de éste solo tomará el problema que le compete. Un sistema social es complejo cuando un elemento cualquiera no puede relacionarse directamente con cada uno de los demás elementos de dicho sistema. La construcción misma del sistema organizacional tiene la función de reducir la complejidad. Un sistema es siempre menos complejo que su ambiente. Cuanto más compleja sea una organización, más serios serán los problemas de coordinación y control.

### **Dimensiones del diseño organizacional**

Anteriormente, las organizaciones se administraban desde el punto de vista de la permanencia, en donde la regla era la estabilidad en que ocurrirán los eventos y la excepción, los cambios que producían. Sin embargo, en la actualidad, se han presentado transformaciones tan radicales, en donde el cambio es la regla y la excepción es la estabilidad.

Cabe destacar que esta era se ha caracterizado por las paradojas y la complejidad de contradicciones, entendidas y atendidas con una visión más amplia y adecuada, porque las organizaciones presentan modelos y propuestas que deben ser revisados a profundidad, para obtener nuevas respuestas, tomando en cuenta el medio donde se desenvuelve que se ha tornado más

complejo e incierto, es decir, más interrelacionado, diverso y en continuo cambio.

El diseño de una organización es clave para que pueda tener la habilidad y capacidad de orientarse al mercado, ser adaptable, innovadora y competir exitosamente en el corto plazo.

En la medida que las organizaciones crecen, desarrollan roles más especializados y se definen departamentos formados también por el criterio de especialización. La decisión de estructurar una organización según sus unidades estratégicas de negocios, debe basarse en un análisis cuidadoso del medio externo, en un escrutinio de las fortalezas y debilidades internas y en la definición de la misión del negocio.

Una consecuencia necesaria de la segmentación es la especialización de las actividades de acuerdo a las dimensiones y criterios usados para segmentar. En términos generales, la especialización está referida a las tareas que deben ser llevadas a cabo en la ejecución de un trabajo dado. **"Los miembros de las diferentes unidades se transforman en especialistas"**. Esto implica que adquieren una mirada particular, que les permite visualizar los problemas de una manera compartida con otros miembros de su misma especialidad.

En suma, si se dejara que el proceso de segmentación siguiera su dinámica, la tendencia centrífuga podría transformar a la organización en un conjunto inorgánico de especialidades o departamentos especializados sin mayor interrelación ni ajuste mutuo. Los mecanismos más usados para lograr la integración son los siguientes:

Roles de autoridad, de enlace (como jefaturas, comités de integración), estructura formal (organigrama), comunicación, planificación (estos procesos formales de planificación favorecen la unidad de propósitos de los diferentes

departamentos), asignación de recursos (los distintos departamentos comparten esta demanda) y cultura organizacional (como conjunto de características propias que desarrolla la organización, a lo largo del tiempo y que le dan identidad).

## **PRINCIPIOS, ÁMBITO Y DISPOSICIONES FUNDAMENTALES DEL SERVICIO PÚBLICO**

Título I  
DEL SERVICIO PÚBLICO  
Capítulo Único  
PRINCIPIOS, ÁMBITO Y DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Art. 1.- Principios.- La presente Ley se sustenta en los principios de: calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación.

Art. 2.- Objetivo.- El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación.

Art. 3.- Ámbito.- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende: 1. Los organismos y dependencias de

las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional; 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales; 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos. Todos los organismos previstos en el artículo 225 de la Constitución de la República y este artículo se sujetarán obligatoriamente a lo establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales en lo atinente a remuneraciones e ingresos complementarios. Las escalas remunerativas de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, se sujetarán a su real capacidad económica y no excederán los techos y pisos para cada puesto o grupo ocupacional establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales, en ningún caso el piso será inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general. De conformidad con lo establecido en los artículos 160, 170 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial se regirán en lo previsto en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable.

En razón de las especificidades propias de la naturaleza de sus actividades, y la implementación de regímenes particulares que su actividad implica, el Ministerio de Relaciones Laborales establecerá y regulará lo atinente a remuneraciones y supervisará y controlará la aplicación de los regímenes especiales de administración de personal establecidos en las leyes que regulan a la Función Legislativa, Magisterio, Servicio Exterior y a los miembros activos de la Comisión de Tránsito del Guayas; en lo relacionado con el personal ocasional la Función Legislativa observará lo previsto en su ley específica; los

docentes del Magisterio y docentes universitarios se regularán en lo atinente a ascensos, evaluaciones y promociones por sus leyes específicas, excluyéndose de dichos procesos al personal técnico docente y administrativo que se regulará por esta ley al igual que se regulará por las disposiciones de este cuerpo normativo el personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y de la Comisión de Tránsito del Guayas. Estarán comprendidos en el ámbito de esta ley a efecto de remuneraciones, derechos y obligaciones en lo que fuere aplicable, nepotismo y procedimientos disciplinarios en lo que fuere aplicable, las corporaciones, fundaciones, sociedades civiles o mercantiles, con o sin fines de lucro, con o sin finalidad social o pública, cuya participación en el capital o patrimonio esté compuesto por más del cincuenta por ciento por aporte de las instituciones del Estado, de los gobiernos autónomos descentralizados o de recursos públicos. Respecto de los organismos establecidos en la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación se observará lo previsto en la misma y esta ley en lo que fuere aplicable. En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Art. 4.- Servidoras y servidores públicos.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Las trabajadoras y trabajadores del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo.

## **ADMINISTRACION Y TALENTO HUMANO DE LAS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

### **Misión:**

Administrar el Talento Humano y proporcionar el personal habilitado que

garantice la productividad y competitividad institucional, con el fin de contribuir a la gestión y mejoramiento continuo.

Dirigir a los procesos de Planificación del Talento Humano, Selección, Capacitación, Asignación y Reasignación, Clima Organizacional y Evaluación del Desempeño.

Responsable:

Director de Administración del Talento Humano.

Atribuciones y responsabilidades:

Administración

Planificación, organización, coordinación, dirección, control y mejoramiento de las actividades relacionadas con la Gestión del Talento Humano;

Planificación

Emisión y evaluación del Plan Estratégico de la Gestión del Talento Humano;

Emisión y evaluación del Plan Operativo Anual de la Gestión del Talento Humano;

Emisión y evaluación del Plan de seguridad industrial y salud ocupacional;

Emisión y evaluación del plan de incentivos a la calidad;

Aprobación y evaluación del Plan de selección del Talento Humano;

Aprobación y evaluación del Plan de capacitación;

Aprobación y evaluación del Plan de movimientos del Talento Humano;

Aprobación y evaluación del Plan de clima organizacional;

Aprobación y evaluación del Plan de evaluación del desempeño;

Organización

Establecimiento y Desarrollo Organizacional de la Gestión del Talento Humano;

Establecimiento de normas y estándares necesarios para la Gestión del Talento Humano;

Coordinación

Obtención de los recursos necesarios para la Gestión del Talento Humano;

Emisión de las competencias requeridas para la selección del talento humano requerido por los procesos del GMCG;

## Dirección

Diseño, documentación y dirección de la Gestión del Talento Humano;  
Elaboración del informe de la necesidad de creación o supresión de puestos;  
Elaboración del informe técnico de la equidad interna y competitiva externa de las remuneraciones;  
Actualización de reglamentos o estatutos orgánicos institucionales;  
Dirección de la ejecución del proceso de selección del Talento Humano;  
Dirección de la ejecución de la capacitación y entrenamiento del Talento Humano;  
Dirección de la ejecución de la asignación y reasignación del Talento Humano;  
Dirección de la ejecución de los programas de clima organizacional;  
Dirección de la ejecución de la evaluación del desempeño;

## Revisión

Análisis y evaluación de la “optimización” de la Gestión del Talento Humano (indicadores de gestión);  
Emisión del informe de ejecución del Plan Estratégico de la Gestión del Talento Humano;  
Emisión del informe de ejecución del Plan Operativo Anual de la Gestión del Talento Humano;  
Emisión del informe de ejecución del Plan de seguridad industrial y salud ocupacional;  
Emisión del informe de ejecución del Plan de incentivos a la calidad;  
Emisión del informe de selección de personal;  
Emisión de la autenticación de contratos y nombramientos;  
Emisión del informe de ejecución del plan de capacitación;  
Emisión del informe de ejecución del Plan de movimientos del Talento Humano;  
Emisión del informe de ejecución del Plan de Clima Organizacional;  
Emisión del informe de ejecución del Plan de evaluación del desempeño;  
Mejoramiento continuo

Gestión de la implementación de nuevas estrategias de administración para la Gestión del Talento Humano para optimizar los procesos institucionales mediante la presentación de Proyectos de Mejora (PM);

Solución de No Conformidades de la Gestión del Talento Humano a través de la ejecución oportuna de Acciones Preventivas (AP) y Acciones Correctivas (AC);

Retroalimentación de los criterios de éxito e indicadores de gestión del Proceso de Gestión del Talento Humano así como de sus rangos de aceptación.

## **EL SERVIDOR PÚBLICO DENTRO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

### **DEBERES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

La ley orgánica de servicio civil y carrera administrativa y de unificación y homologación de las remuneraciones del sector público, contiene varios preceptos que deben ser cumplidos por un servidor público dentro del desempeño de sus funciones. Estos han sido destacados como deberes, derechos y prohibiciones, tal y como lo vemos a continuación:

Son deberes de todo funcionario público:

- Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, las leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la ley;
- Desempeñar personalmente, las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia y con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades, cumpliendo las disposiciones reglamentarias de su dependencia;
- Cumplir, de manera obligatoria, la semana de trabajo de cuarenta horas, con una jornada normal de ocho horas diarias y con descanso de los sábados y domingos. Todos los servidores públicos cumplirán este

horario a tiempo completo, excepto casos calificados de profesionales o asesores técnicos que deban prestar servicios en jornadas parciales;

- Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos.

Se negará por escrito a acatar órdenes superiores cuando éstas estén afectadas de ilegalidad o inmoralidad.

- Mantener dignidad en el desempeño de su puesto y en su vida pública y privada, de tal manera que no ofendan al orden y a la moral y no menoscaben el prestigio de la institución a la que pertenecen;
- Velar por la economía del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias;
- Observar en forma permanente, en sus relaciones con el público motivadas por el ejercicio del puesto, toda la consideración y cortesía debidas; y,
- Elevar a conocimiento de su inmediato superior, los hechos que puedan causar daño a la administración.

#### **4. LOS DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado. Los derechos de los servidores públicos son irrenunciables. La Ley Orgánica del Servicio Público definirá el organismo responsable de la rectoría en materia de recursos humanos y remuneraciones para todos los organismos y entidades del sector público, de conformidad con a establecido en el artículo 1, y normará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario,

estabilidad, sistema de remuneración, indemnización por supresión de puestos o por retiro voluntario para acogerse al derecho de jubilación, cesación de funciones y otros aspectos. La remuneración de los servidores públicos serán justas y equitativas, de acuerdo a sus funciones, y que valore la profesionalización, capacitación, responsabilidad, experiencia y situación geográfica.

Todo servidor público tiene derecho a:

Gozar de estabilidad en su puesto, luego del período de prueba, salvo lo dispuesto en esta Ley;

- Percibir una remuneración justa que será proporcional a su función, eficiencia y responsabilidad. Los derechos que por este concepto correspondan al servidor, son imprescriptibles;
- Gozar de prestaciones legales y de jubilación cuando corresponda de acuerdo con la ley;
- Ser restituidos a sus puestos cuando terminaren el servicio militar obligatorio; este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciados de las Fuerzas Armadas;
- Recibir indemnización por eliminación y/o supresión de puestos o partidas, por el monto que se fije de conformidad con esta Ley;
- Asociarse y designar sus directivas. En el ejercicio de este derecho, prohíbese toda restricción o coerción que no sea la prevista en la Constitución Política de la República o la ley;
- Disfrutar de treinta días de vacaciones anuales pagadas después de once meses, por lo menos, de servicio continuo; derecho que no podrá ser compensado en dinero, salvo en el caso de cesación de funciones, en que se liquidarán las vacaciones no gozadas conforme al valor percibido o que debió percibir por su última vacación;
- Ser restituidos a sus puestos en el término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia en caso de que el tribunal competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido y recibir de haber

sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir en el tiempo que duró el proceso legal respectivo;

- Demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o reparación de los derechos que consagra esta Ley;
- Recibir un tratamiento preferente para reingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública de la que hubiere renunciado para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada; y,

## **5. LAS PROHIBICIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

En principio, como sabemos, lo prohibido es lo que se define el impedimento de usar o ejecutar algo, mientras que lo incompatible está definido precisamente como el impedimento legal para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos a la vez.

- a) Abandonar injustificadamente el trabajo;
- b) Ejercer otros cargos o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores oficiales, excepto aquellos que sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país, reconocidas legalmente, siempre y cuando aquello no interrumpa el cumplimiento de la totalidad de la jornada de trabajo;
- c) Retardar o negar injustificadamente el oportuno despacho de los asuntos, o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su puesto;
- d) Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este fin, vehículos u otros bienes del Estado;
- e) Usar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio u otras garantías constitucionales;

- f) Ejercer actividades electorales en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines;
- g) Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados; transportación pública y telecomunicaciones. La inobservancia de esta prohibición producirá obligatoriamente la destitución del servidor infractor, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan;
- h) Mantener relaciones comerciales o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender los asuntos de ellos;
- i) Resolver asuntos en que sean personalmente interesados, o lo sea su cónyuge o su conviviente en unión de hecho, o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o sus amigos íntimos o enemigos manifiestos;
- j) Intervenir, emitir informes o dictaminar por sí o por interpuesta persona en la tramitación o suscripción de convenios y contratos con el Estado, obtención de concesiones o cualesquier beneficio que impliquen privilegios de éste, a favor de empresas, sociedades o personas particulares en que el servidor, su cónyuge, conviviente en unión de hecho legalmente reconocida o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad sean interesados y, gestionar nombramientos o contratos a favor de los mismos;
- k) Solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de manos de sus subalternos; sin perjuicio de que estos actos constituyan delitos tales como peculado, cohecho, concusión, extorsión o enriquecimiento ilícito;
- l) Realizar actos inmorales de cualquier naturaleza en el ejercicio de sus funciones;

- m) Frecuentar salas de juego de azar, especialmente cuando fuere depositario de valores, bienes o fondos del Estado o ejerciere funciones de control sobre los mismos;
- n) Percibir sueldo, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme el manual de funciones de la respectiva institución;
- o) Suscribir o mantener contratos con el Estado o sus instituciones, por sí mismos o como socios o accionistas, o miembros de una persona de derecho privado o, por interpuesta persona; y,
- p) Las demás establecidas por la Constitución Política de la República, las Leyes y los Reglamentos

## **6. LAS FALTAS Y SANCIONES**

Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.

El servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta Ley Orgánica, sus reglamentos y leyes conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

Art. 44.- Sanciones disciplinarias.-

Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad serán las siguientes:

- a) Amonestación verbal;
- b) Amonestación escrita;
- c) Sanción pecuniaria administrativa;
- d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,
- e) Destitución.

## **CAPITULO IV**

### **EL SILENCIO ADMINISTRATIVO CONFORME EL ART. 28 DE LA LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO**

En nuestro país el Silencio Administrativo comienza a ser regulado por el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, y en sus inicios hubieron varios conflictos que llevaron a varias modificaciones del mencionado artículo, en un principio dicho artículo regulaba el silencio administrativo puro y simple, es decir, no oponía mayores trabas para la aplicación y la ejecución del derecho que nace a raíz de dicho acto presunto.

Posteriormente tal artículo se reforma, esto debido a que las acciones de ejecución del Silencio Administrativo positivo en contra de los funcionarios y representantes de los órganos del Estado se volvían incontables, y ello daba pues una mala reputación para los servidores públicos, en este caso y para que el silencio administrativo opere se estableció que el funcionario público competente, a petición de parte interesada, debía otorgar un certificado que acredite que el término para dar contestación a la solicitud o reclamo presentado por el administrado ha vencido y que dicha certificación servirá como instrumento público para demostrar que la solicitud, reclamo o petición ha sido resuelta favorablemente, pero desde mi punto de vista esta parte de la normativa resulta inconstitucional, ya que a una persona no se le puede obligar a que declare en contra de sí mismo, ya que por lógica ello llevaría a contraer problemas que requerirá que esa persona responda con responsabilidad incluso de carácter penal.

Finalmente, el artículo 28 de la ley de Modernización del Estado establece que en el caso de que no fuere posible conseguir una certificación voluntariamente, el administrado podrá acudir ante el Tribunal de lo Contencioso, pidiendo que requiera judicialmente a la autoridad pública para que entregue la certificación,

entonces había que hacer un requerimiento judicial ante dicho tribunal, si no se daba la certificación con el primer requerimiento, y si a pesar del segundo requerimiento, no cumple, ese expediente con el cual se demuestra autoridad no cumplió con el requerimiento judicial, reemplazaba a la certificación o titularización.

En conclusión el silencio de la administración es equivalente a una respuesta positiva, a una aceptación tácita, que nace por mandato de la ley, es decir, ipso jure, y no requiere ningún otro pronunciamiento de la administración para ser reconocido. Este nuevo concepto fue recogido por el artículo 28 de la

Ley de Modernización, publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993.

El citado artículo dice originalmente:

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

En el evento de que cualquier autoridad administrativa no aceptare un petitorio, suspendiere un procedimiento administrativo o no expidiere una resolución dentro de los términos previstos, se podrá denunciar el hecho a los jueces con jurisdicción penal como un acto contrario al derecho de petición garantizado por la constitución, de conformidad con el artículo 213 del Código Penal, sin perjuicio de ejercer las demás acciones que les confiere las leyes.

La máxima autoridad administrativa que comprobare que un funcionario inferior ha suspendido un procedimiento administrativo o se ha negado a resolverlo en un término no mayor a quince días a partir de la fecha de su presentación, comunicará al Ministro Fiscal del respectivo Distrito para que éste excite el correspondiente enjuiciamiento.

\* REFORMA:

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

"Para este efecto, el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan".

En el segundo inciso del mismo artículo 28, en lugar de "artículo 213 del Código Penal", debe decir: "artículo 212 del Código Penal".

## **NOCIONES CONCEPTUALES DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

Sin ninguna duda el Silencio Administrativo tiene su origen en el derecho de petición, mismo que para los ecuatorianos se encuentra respaldado por la constitución, basándonos en ello, las personas tenemos derecho a dirigir quejas o peticiones a las autoridades y éstas están en la obligación de atenderlas en el plazo determinado por la ley; entonces, dichas autoridades no tienen el derecho, si no, por el contrario, la obligación de responder positiva o negativamente, ya que un derecho está en la facultad de ser usado o no, y la obligación simplemente se cumple por el mandato de la ley.

El fundamento del Silencio Administrativo lo constituyen los principios del Estado de Derecho y el principio de legalidad. El principio del Estado de Derecho quiere decir que toda actuación de una autoridad o funcionario público debe estar supeditada a la norma constitucional, de ahí que deben atender al derecho de petición de las personas; y, en íntima relación con ello se encuentra el principio de legalidad o principio de constitucionalidad que consagra que, en derecho público, todo órgano o funcionario público deberá hacer únicamente lo que la constitución o la ley permiten, lo que no está expresamente permitido por la constitución o la ley se entenderá prohibido.

**¿Se le puede considerar al Silencio Administrativo como un acto administrativo?**

No se le puede considerar al Silencio Administrativo un acto administrativo propiamente dicho, sino a decir del Dr. Patricio Cordero, en su obra “El Silencio Administrativo” y condensando su análisis denotamos que, una vez que la ley le otorga el contenido positivo o negativo al silencio administrativo se origina un acto administrativo presunto, puesto que recordemos que la voluntad de la administración pública puede exteriorizarse en forma expresa, tácita o presunta y precisamente la voluntad presunta es la que da origen al silencio administrativo.

**Al respecto Manuel María Díez manifiesta que:**

El Silencio Administrativo constituye un hecho jurídico, un hecho al cual el derecho puede otorgar consecuencias jurídicas”, y a la vez señala “El silencio es un hecho y no constituye declaración de voluntad”, entonces, para Díez, el Silencio Administrativo no constituye un acto administrativo, ya que para que ello exista debe haber una manifestación de voluntad ya que es el requisito fundamental del acto administrativo.

## **CAUSAS Y EFECTOS QUE PROCEDEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

El sentido positivo o negativo del silencio administrativo es el que en cada caso establece la norma reguladora del procedimiento la regla general es:

### **a) Sentido positivo del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia de parte.**

Dicha norma general está sometida a las siguientes excepciones y limitaciones:

- 1) El Silencio administrativo no puede amparar la transferencia de facultades sobre bienes de dominio público ni sobre servicios públicos.
- 2) No puede reconocer ex novo derechos o pretensiones que carezcan de un reconocimiento legal previo.
- 3) No puede reconocer facultades y derechos a quienes carecen de los presupuestos esenciales para ostentarlos.
- 4) No puede resolver favorablemente los recursos administrativos o reclamaciones, salvo cuando se trate de un recurso de alzada interpuesto contra un acto administrativo presunto resuelto por silencio negativo.

### **b) Sentido negativo en los procedimientos iniciados de oficio**

El silencio negativo es una ficción jurídica que solo posibilita la impugnación del acto administrativo presunto.

En el momento en que ocurre el silencio administrativo, el ciudadano tiene abierta la vía para acceder a la siguiente instancia administrativa o a la jurisdicción contenciosa administrativa.

## **RESPONSABILIDADES Y SANCIONES CONTRA LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE CAUSARON EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN GUARANDA**

El silencio administrativo negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación por cual la demanda contencioso administrativa - "Carece de eficacia el pronunciamiento hecho por la administración una vez que fue notificada con la demanda."

Sobre lo expresado sostenemos lo siguiente:

- Que, habiendo la Administración Pública resuelto simultáneamente el asunto controvertido o litigioso habiendo sido notificado con la demanda contenciosa administrativa, tal pronunciamiento será vigente, válido pero ineficaz.
- "Si el acto expreso se produce antes de dicha notificación, el órgano jurisdiccional podrá a solicitud del actor, incorporar como pretensión la impugnación de dicho acto expreso o concluir el proceso."

Sobre lo expresado sostenemos lo siguiente:

- Si la Administración Pública resolviera antes de efectuarse la notificación que contiene la demanda contenciosa administrativa y anexos, el órgano jurisdiccional podrá:

a) A solicitud del actor, incorporar como pretensión la impugnación de dicho acto expreso o;

b) Concluir el proceso.

Sobre lo comentado, creemos que debe añadirse aplicando supletoriamente el Código Procesal Civil[9]

a) El desistimiento de una o varias pretensiones del actor en caso satisfaga la pretensión recurrida o;

b) El desistimiento del proceso.

- "Cuando se trate de inercia o cualquier otra omisión de las entidades distintas del silencio administrativo negativo, no se computará plazo para interponer la demanda."

Sobre lo expresado existe un conflicto interpretativo que desarrollaremos de la siguiente manera:

a) Tenemos tres conceptos: Inercia, omisión y silencio administrativo negativo los cuales conllevan a una inactividad lesiva por parte de la Administración Pública, debemos hacer la diferencia de la siguiente forma:

- El Silencio Administrativo Negativo es un instrumento de gestión que permite inferir la denegatoria de un pedido.
- La inercia y la omisión no son instrumentos de gestión sino son descuidos, imprudencias y negligencias en el actuar propio de la Administración debido a su sobrecarga procesal u otra causa imprevista, irresistible o de fuerza mayor o hecho fortuito que conlleva a tal inactividad.

b) Cuando se señala "otra omisión de las entidades distintas del silencio administrativo". Las actuaciones u **omisiones de la administración respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la administración**, con excepción de los casos en que es obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia.", podemos agregar que se trata de una norma de números apertus que puede incluir otros supuestos no contemplados en la norma.

c) No existe un plazo para interponer la demanda contencioso administrativo en los supuestos de inercia y omisión por lo cual creemos no se debió hacer tal distinción con el silencio administrativo negativo en razón de que para ambos no existe un plazo para interponer la demanda.

## **EL DERECHO DE REPETICIÓN POR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

Debemos entender derecho de repetición en el sentido que nos ocupa por cuanto este viene de Roma en la aplicación inicial a propósito del “enriquecimiento sin causa” y “el pago de lo no debido”. Ambas dan lugar a la acción personal de exigir una restitución de valores bajo las circunstancias debidas y con reglas claras.

“Repetir” es el reclamo de restitución que ha de hacerse contra un tercero. Por tanto, desde su concepción originaria hasta el actual postulado Constitucional, el Derecho de Repetición ha extendido su aplicación a otros ámbitos pues no solo es aplicable en los casos de fianzas y para el pago de lo no debido como originalmente fue concebido, llegando a abarcar actualmente aspectos como: en el régimen general de la obligaciones, así como en el de las obligaciones condicionales, en la confusión, en las reglas del mutuo o préstamo de consumo, en los contratos aleatorios como el de juego y la apuesta e inclusive dentro del régimen sucesorio a propósito de las asignaciones testamentarias condicionales.

El Estado Ecuatoriano en la prestación de los servicios públicos se funda en la exigencia de satisfacer necesidades públicas que deben ser solucionadas por entes estatales siendo estas a nivel del Gobierno Central o de Gobiernos seccionales de manera directa o indirecta. La prestación de servicios debe ser regular y continua. Dándose por primera vez en la Constitución Política de 1998 se establece la prohibición de huelgas como una forma de garantizar su continuidad resaltando el bien común.

El Derecho de repetición es el derecho que tiene el Estado para demandar a los funcionarios o empleados que por dolo o culpa grave judicialmente, hayan causado los perjuicios. Es decir, cuando los administradores de justicia sentencian a una persona inocente y luego se demuestra que esta persona no

ha cometido ningún delito, la persona perjudicada plantea demanda de reparación en contra del Estado sobre los daños causado en su contra, por lo que, el Estado le indemniza a este ciudadano y el Estado se reserva el derecho de repetición en contra de los funcionarios para que se los condene a la reposición de lo pagado por el daño causado. Este derecho de repetición fue creado para garantizar un eficiente desempeño de los funcionarios especialmente en los administradores de justicia. En la Constitución encontramos el derecho de repetición en el Art. 11 numeral 9, inciso tercero que dice:

“El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas”.

La norma constitucional analizada, guarda concordancia con el Art. 33 del Código

Orgánico de la Función Judicial que tratando de la Repetición de lo pagado por el estado, dispone que:

En los casos contemplados en el artículo anterior, el Estado ejercerá en forma inmediata el derecho de repetición contra las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades, administrativas, civiles y penales. De haber varios responsables, todos quedarán solidariamente obligados al reembolso del monto total pagado más los intereses legales desde la fecha del pago y las costas judiciales.

Una vez citada la demanda al Consejo de la Judicatura, éste pedirá al juzgado de la causa que se cuente como partes procesales con las servidoras o servidores que hayan intervenido en los actos que se alegan fueron violatorios de los derechos del perjudicado, y que se les cite en sus domicilios o en sus

lugares de trabajo. Las servidoras o servidores tendrán las más amplias garantías para ejercer su derecho a la defensa, pero están en la obligación de comparecer a juicio y aportar toda la prueba de que dispongan a fin de demostrar que los actos que originaron los perjuicios no se debieron a dolo o negligencia suya, sino acaso fortuito o a fuerza mayor. No se admitirá como causa de justificación el error inexcusable ni la existencia de orden superior jerárquica.

Si en la sentencia ejecutoriada se declara que las servidoras o los servidores no han justificado su conducta, se dispondrá que el Estado pague la indemnización por daños y perjuicios y por daño moral, y que de inmediato el Consejo de la Judicatura inicie el procedimiento coactivo contra las servidoras o los servidores responsables para el reembolso de lo que el Estado deba pagar al perjudicado.

**CAPITULO V**  
**PROCEDIMIENTO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO**

**INICIO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO**

De acuerdo a la nueva Constitución, su procedimiento es sencillo, rápido y eficaz, constituyéndose así en una garantía efectiva y ágil, ya que en todas sus fases e instancias se utilizará la oralidad, no pudiendo aplicar normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho.

Es así, que ya no habrá la necesidad de buscar el patrocinio de un abogado para proponer la acción, además de que serán hábiles todos los días y horas para plantearla, misma que podrá ser propuesta oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin la necesidad de citar la norma legal infringida.

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

Una vez presentada la acción, la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para que sean recabadas dichas pruebas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información.

Luego de esto la jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de algún derecho consagrado en la Constitución, deberá declararla, así como ordenar la reparación integral, material e inmaterial, además de especificar e individualizará las obligaciones, positivas y

negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse

Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.

Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de los servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Por otro lado, cuando un particular sea quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.

## **ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN**

La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 94, habla de la acción de extraordinaria de protección, que dice:

“La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional.

El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”

La Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449, del 20 de octubre del 2008, ha modificado el campo de gestión de las acciones mediante las cuales se garantiza la vigencia de los derechos consagrados en la Carta Magna, así como la aplicación jerárquicamente

superior que se debe hacer de sus normas. Así pues, de lo que encontrábamos en la Constitución de 1998, esto es, la acción de habeas corpus, de amparo y de habeas data; se ha modificado y dado paso a las denominadas garantías jurisdiccionales y que son la acción de protección (art. 88), la acción de habeas corpus (arts. 89 y 90), la acción de acceso a la información pública (art. 91), la acción de habeas data (art. 92), la acción por incumplimiento (art. 93) y la acción extraordinaria de protección (art. 94).

Dentro de las acciones mencionadas líneas arriba, tenemos como debutante en nuestra legislación, a la acción extraordinaria de protección, la cual está bajo la competencia de la Corte Constitucional y que se refiere a la posibilidad de revisar y revocar las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se hayan dictado violando el debido proceso y cualquier otro derecho consagrado en la Constitución de la República del Ecuador vigente. Acción o recurso? Grave problema es el que trae de la mano este símil entre acción y recurso, puesto que al ser dos instituciones totalmente diferentes, salta la pregunta y la decisión que se tome considerará las normas concordantes a tomar en cuenta. Para dilucidar un poco, cuál puede ser la decisión, siguiendo al tratadista Alsina, podemos decir que “la acción es un derecho público subjetivo mediante el cual se requiere la intervención del órgano jurisdiccional para la protección de una pretensión jurídica” y de acuerdo al artículo 66 del Código de Procedimiento Civil, ésta se deduce en la demanda, la cual da inicio a todo juicio según el artículo 64 del mencionado cuerpo adjetivo civil. Una vez resuelta la acción por la Corte Constitucional, esta decisión será definitiva e inapelable según el artículo 440 de la Constitución Vigente.

Ahora bien, pero decidirse por considerar esta garantía jurisdiccional como una acción, tampoco es del todo sano, puesto que la Constitución vigente no señala en qué tiempo ésta prescribe, de tal forma que todo caso que se considere cumplir con los requisitos exigidos para ejercer la acción, la

propondrá y deberá ser resuelta. Por lo tanto, cabe la conclusión de que el efecto de cosa juzgada ha sido vulnerado, por cuanto la sentencia ejecutoriada puede ser revocada, a pesar de que según mi criterio el juez no suspende su competencia por efectos del planteamiento de esta acción y puede ejecutar la sentencia, lo malo está en la inseguridad jurídica o al menos el temor que se provoca en la parte ejecutante, puesto que el órgano de control constitucional puede dictaminar en contra, lo cual trae consecuencias indefinidas y quizá será más conveniente no ejecutarla.

Y en este caso tenemos que analizar, entonces, qué ocurre con la sentencia recurrida:

a) Como se debe interponer contra decisiones que estén firmes o ejecutoriadas, se entiende que la sentencia puede ejecutarse, es decir, no se suspende la competencia del juez, sin embargo la ley puede establecer, al igual que sucede con la casación, una caución para los casos que se pretende suspender la ejecución; y,

b) La ley deberá determinar el tiempo en el cual se puede plantear el recurso, igual que sucede con la casación, puesto que el que concede el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil, esto es, tres días, no es tan exacto para este caso, por cuanto aquellos se contarían desde la notificación de la sentencia por ejemplo, mientras que este recurso sólo cabe si ya está ejecutoriada, es decir, que hayan pasado los tres días.

En cuanto a quiénes podrían presentar este recurso, aquellas decisiones que empiecen a notificarse y sobre las cuales ya no exista la posibilidad de ningún recurso.

También es importante conocer las principales formas de impugnación de los actos administrativos, los cuales tienen por objeto modificar, reemplazar, anular

o revocar un acto administrativo por el cual una persona se ha sentido menoscabada.

**Las formas de impugnación de los actos administrativos son:**

- Recurso de Reposición
- Recurso Jerárquico
- Recurso Extraordinario de Revisión
- Acción de Protección; y
- Recurso Extraordinario de Protección.

**Recurso de reposición:**

Es un recurso que puede interponer la persona directamente ante el órgano que dictó el acto por el cual se sintió menoscabado en sus derechos, este recurso busca que el órgano administrativo modifique, reemplace o deje sin efecto el acto administrativo.

El plazo para interponer el recurso es de cinco días hábiles desde que se notificó el acto administrativo; el órgano administrativo a su vez tiene un plazo hasta de treinta días para dictar la resolución y para impugnar el acto administrativo.

El Recurso de Reposición va ligado estrechamente con el Recurso Jerárquico, debido a que cuando la reposición es rechazada el Recurso Jerárquico se puede interponer de forma subsidiaria, elevando el expediente del Recurso de Reposición al Superior Jerárquico del órgano o funcionario administrativo que dictó el acto.

### **Recurso jerárquico.-**

Este recurso puede también interponerse directamente. El fundamento del Recurso Jerárquico se sostiene en la potestad disciplinaria y en la potestad de control y es ejercida en virtud del Principio de Jerarquía, que establece que la administración del Estado es como una pirámide (en la parte más alta se encuentra el Presidente de la República y hacia abajo los demás órgano, en distintos niveles, de la administración del Estado), en donde las autoridades de cada nivel deben ejercer un control jerárquico del correcto funcionamiento de los organismos y del personal de su dependencia.

Este recurso no se puede interponer contra los actos que realice el Presidente de la República ni los realizados por los Ministros de Estado, debido a que el Presidente de la República no posee ningún superior jerárquico y los actos de los Ministros de Estado han sido determinados como actos de última instancia. Si la resolución es positiva y acoge el recurso jerárquico el acto será modificado, reemplazado o dejado sin efecto según sea el caso.

Al igual que el Recurso de Reposición el plazo para interponer el Recurso Jerárquico es de cinco días hábiles desde la notificación del acto y la autoridad tiene como máximo treinta días para resolver, plazo dentro del cual el órgano inferior que dictó el acto impugnado puede formular sus descargas sobre el hecho.

**Recurso extraordinario de revisión.-**“Los administrados o los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma, en el caso de resoluciones expedidas por dichos órganos, por sus subordinados o por entidades adscritas, podrán interponer ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma la revisión de actos o resoluciones firmes cuando concurren alguna de las causas siguientes”: Art. 178.- ERJAFE. Sujetos a reclamos de revisión por parte de los servidores públicos.-

a) Que hubieren sido dictados con evidente error de hecho o de derecho que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas.

Reclamación por los actos de resolución.-

b) Cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución que se trate.

**Reclamación por documentos o testimonios falsos.-**

c) Cuando en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios falsos declarados en sentencia judicial, anterior o posterior a aquella resolución, y;

**Plazos para los reclamos administrativos.-**

d) Cuando la resolución se hubiere expedido como consecuencia de uno o varios actos cometidos por funcionarios o empleados públicos tipificados como delito y así declarados en sentencia judicial firme. El recurso de revisión se podrá interponer en el plazo de tres años a partir del inicio de su vigencia en los casos de los literales a) y b), y de tres meses a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria, siempre que no hayan transcurrido cinco años desde el inicio de la vigencia del acto de que se trate en los otros casos.

Del órgano en el tratamiento por las competencias legales administrativas.

El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en este artículo. El órgano competente para conocer el recurso de revisión deberá pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

## **La Acción de Protección**

Debo empezar diciendo que aún en nuestro país existe un desconocimiento en relación a la Acción de Protección que se encuentra consagrada en el Art. 88 de nuestra Constitución de la República del Ecuador, la cual fue aprobada en octubre del 2008. Sosteniendo que simplemente el legislador ecuatoriano le cambio el nombre a lo que, en la anterior Constitución de 1998, conocíamos como acción de amparo. Lo que no es así, puesto que la Ley Suprema que hoy rige en nuestro país, constituye un instrumento de incalculable valor jurídico que no se compara con Constituciones de otros.

### **Definición de Acción.**

La definición de la acción en buena parte depende del alcance y contenido que esta garantía tenga en cada Constitución y el desarrollo constitucional de cada país. Esta realidad ha determinado el que unos expertos consideren a la acción de protección como una acción subsidiaria o alternativa y otros como la que surge de nuestra Constitución como una acción de naturaleza principal, de mayor jerarquía y totalmente independiente.

**Guillermo Cabanellas** sostiene que: “Acción equivale a ejercicio de una potencia o facultad. Efecto o resultado de hacer. En cambio al hablar de Protección manifiesta que es: Amparo, defensa, favorecimiento”.

**Couture, se refiera a la acción como:** “el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión, tanto el individuo ve en la acción una tutela de su propia personalidad, la comunidad ve en ella el cumplimiento de uno de sus más altos fines, o sea la realización efectiva de las garantías de justicia, de paz, de seguridad, de orden, de libertad, consignada en la Constitución”. Es necesario indicar que La Acción de protección en los diferentes países ha tomado connotaciones y procedimientos diferentes, por consiguiente no es lo mismo hablar de Acción de protección en México, El Recurso de Amparo en

España, La Tutela en Colombia, El Recurso de Protección en Chile o en Brasil al hablar del Mandato de Seguridad “mandamiento de seguridad”, lo que sí es importante es que de todos ellos persiguen algunos caracteres generales como son:

- 1.- Garantiza la efectividad de derechos personales, es universal
- 2.- Medio procesal extraordinario.
- 3.- Medio procesal subsidiario.
- 4.- Medio procesal que tiene rango constitucional, por lo tanto en su gran mayoría normado por la constitución.
- 5.- Tiene por propósito remediar de manera urgente derechos constitucionales, para lo cual requiere un procedimiento especial.
- 6.- Es preferente, sencillo, breve y sumario.
- 7.- Evita un perjuicio irremediable.
- 8.- Es preferente, su tramitación es con carácter de urgente.
- 9.- Sumario, por tanto no es formalista y direcciona al juez a conocer del juicio propuesto.

### **La Acción de protección.**

La principal norma en la legislación ecuatoriana que regula la Acción de protección la encontramos dentro de las Garantías Constitucionales, propiamente en las garantías jurisdiccionales artículo 88 de nuestra

Constitución de la República, donde señala que: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la

persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”.

Su objetivo es claro, el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en nuestra Constitución, teniendo como fin reparar el daño causado, hacerlo cesar si se está produciendo o para prevenirlo si es que existe la presunción o indicios claros de que el acto ilegítimo puede producirse.

No es necesario que el daño se haya causado, es suficiente la existencia de la presunción de que el daño puede causarse, y tanto cuando se ha causado o se pueda causar, el juez que tramita la Acción de protección, tiene las más amplias facultades para tomar las medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.

#### **Quién puede proponer la Acción.**

Según el Art. 86 de nuestra Constitución, puede hacerlo cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad.

#### **Jueces competentes para conocer y resolver la Acción.**

Son competentes la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos

## **CAPITULO VI**

### **DISEÑO METODOLÓGICO:**

**Tipo de investigación.-** esta investigación se aplicó en el gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda en los Juzgados de lo Civil de la ciudad de Guaranda. Dado a las características del estudio se identifican con el estudio de campo, por otra parte es descriptiva ya que existe el propósito de conocer el problema de una manera muy detallada.

### **MÉTODOS DE INVESTIGACION**

Para el desarrollo de esta investigación, aplicaremos los siguientes métodos:

**METODO INDUCTIVO.-** Es un proceso que va de particular a lo general, o de los hechos a las leyes. La serie de procedimientos que parte de uno o de algunos casos particulares para de ellos obtener una conclusión general, de que se hace uso en la investigación científica para obtener más conocimientos.

**METODO DEDUCTIVO.-** Es aquel que parte de un principio general ya conocido para inferir de ellos consecuencias particulares empleados por el hombre en la investigación y demostración de la verdad.

**MÉTODO ANALÍTICO.-** El análisis de un método de investigación de los objetos que nos permite separar algunas de las partes del todo para someterlas a estudio independiente

**MÉTODO TRANSVERSAL.-** La investigación se ceñirá temporal y espacialmente en el periodo 2012 en la ciudad de Guaranda.

## **TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.**

**TÉCNICAS DE CAMPO.-** Aquella que se lleva a cabo en los lugares donde se está desarrollando los acontecimientos.

**TÉCNICA DE OBSERVACIÓN.-** Esta técnica nos ayudara a captar los hechos. objeto o fenómeno a ser investigado.

## **INSTRUMENTOS:**

**ENTREVISTA.-** La realizaremos a los Jueces Civiles, a los Funcionarios del Gobierno Municipal

**ENCUESTA.-** Se realiza a los ciudadanos de la ciudad de Guaranda.

## **CAPITULO VII**

### **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS**

Después de haber aplicado las encuestas, es indispensable presentar los resultados para lo cual utilizaré los cuadros estadísticos debidamente representados gráficamente, de manera que se facilite su presentación.

A continuación de cada representación gráfica se realizará la presentación teórica de datos, luego tendremos la interpretación de resultados considerando las respuestas y dando el por qué a las preguntas, para finalmente mediante el análisis dar mi comentario de acuerdo a los resultados.

**FUENTE:** investigación directa

**ELABORACIÓN:** David Ermel Chela Punina

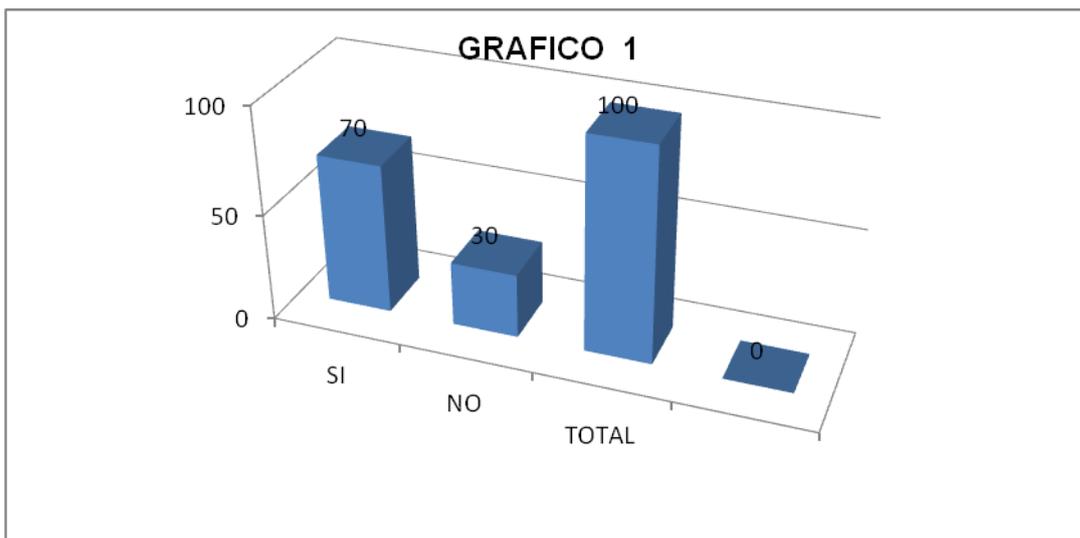
**FECHA:** julio 2013

## INTERPRETACIÓN DE DATOS (CUADROS Y GRÁFICOS)

**PREGUNTA 1.-** ¿Sabe usted que es el silencio administrativo?

**CUADRO 1**

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	35	70%
NO	15	30%
TOTAL	50	100%



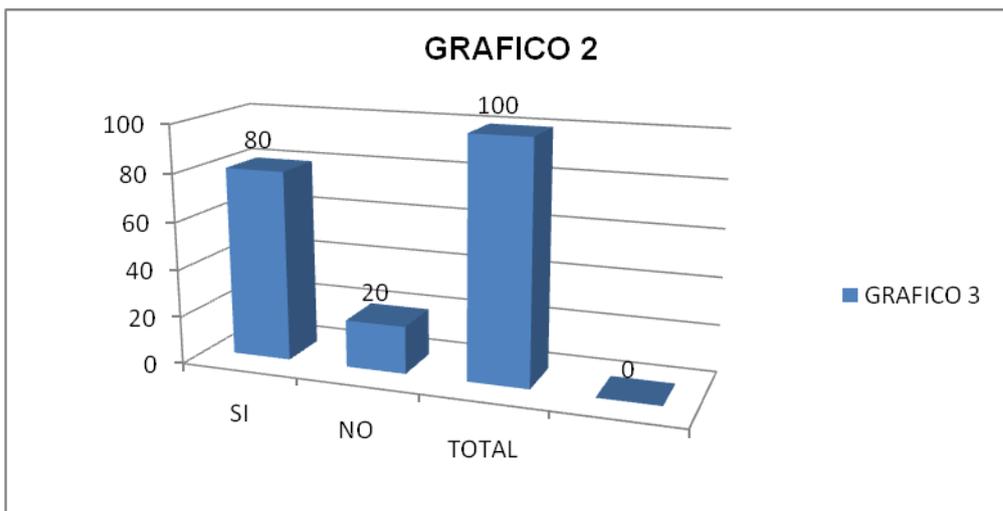
**ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN.-** Como nos podemos observar la mayoría de funcionarios y ciudadano o usuarios si saben a lo que se refiere este tema ya que es una Ficción jurídica a favor de los particulares.

**PREGUNTA 2.- ¿Cuándo existe el silencio administrativo positivo?**

ENCUESTA REALIZADA A FUNCIONARIOS Y ABOGADOS

**CUADRO 2**

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	40	80%
NO	10	20%
TOTAL	50	100%



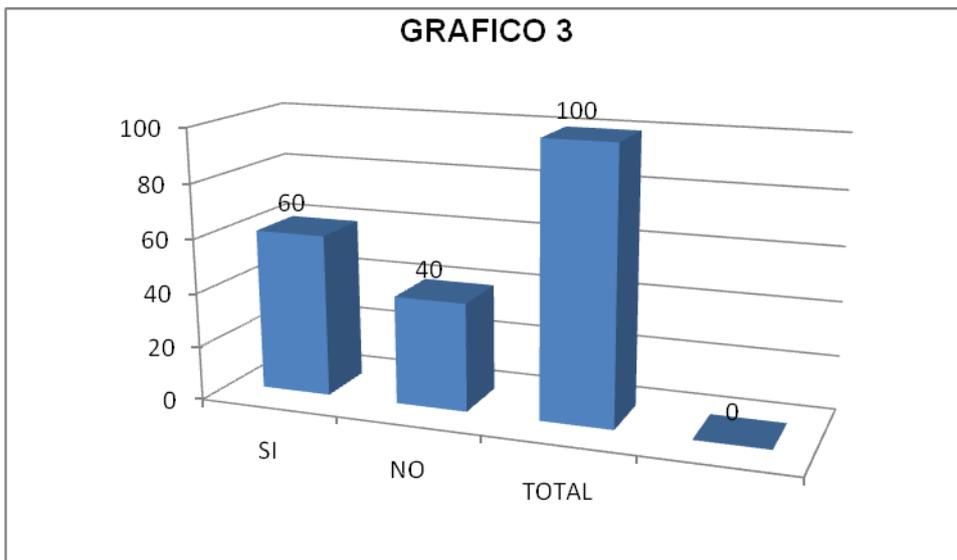
**ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN.-** En esta pregunta podemos observar que la mayoría de funcionarios encuestados conocen del tema que se esta tratando y como tal dicen que la misma ley lo consagra como tal, al igual que su término. Puede ser objeto de revocatoria directo. Es obligatoria la solemnidad de la escritura pública.

**PREGUNTA 3.- ¿Cuáles son las causales de ilegalidad o anulación de un acto administrativo?**

**FUNCIONARIOS Y ABOGADOS**

**CUADRO 3**

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	30	60%
NO	20	40%
TOTAL	50	100%



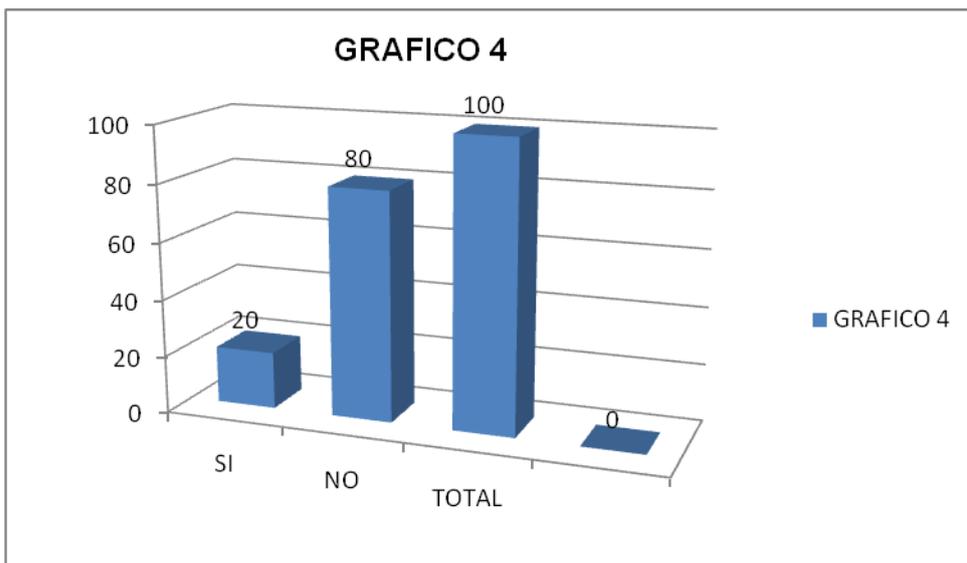
**ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN** – esta pregunta se la realizo a los funcionarios del Municipio de Guaranda, en la que podemos observar que la mayoría con un (60%) dijo tener un conocimiento de ilegalidad o anulación de un acto administrativo.

**PREGUNTA 4.- ¿Qué son los hechos administrativos?**

**CIUDADANOS**

**CUADRO 4**

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	10	20%
NO	40	80%
TOTAL	50	100%

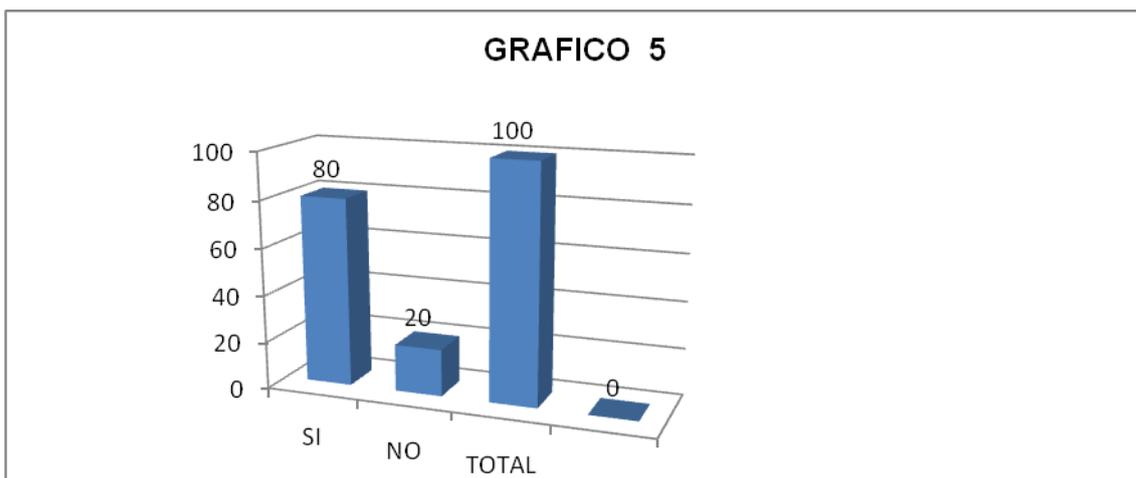


**ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN.-** como podemos observar la mayoría de la ciudadanía no sabe que es un acto administrativo, por cuanto necesitan de un abogado para hacer cumplir sus derechos.

**PREGUNTA 5.- ¿Un acto suspendido puede ser reproducido por la autoridad que lo dictó?**

**CUADRO 5**

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	40	80%
NO	10	20%
TOTAL	50	100%

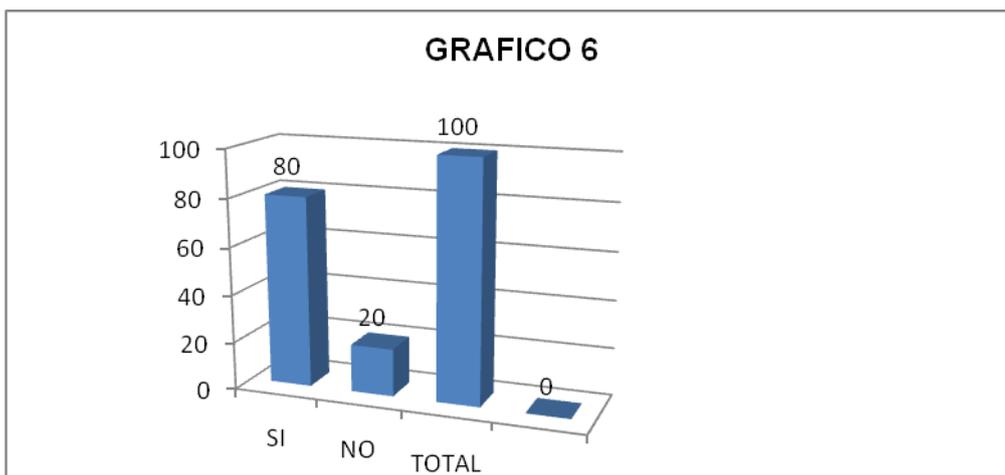


**ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN.-** como podemos observar en esta pregunta la mayoría de los funcionarios tiene conocimiento que no puede ser reproducido por la autoridad que lo dictó, a menos que con posterioridad al acto desaparezca el fundamento legal de suspensión.

**PREGUNTA 6.- ¿Se puede solicitar la suspensión provisional de un acto administrativo?**

**CUADRO 6**

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	40	80%
NO	10	20%
TOTAL	50	100%



**ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN.-** en esta pregunta observamos que la gran mayoría de personas ya sean funcionarios, abogados dicen que Sí, esta medida se puede solicitar y sustentar expresamente en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que se admita la demanda.

## CONCLUSIONES

- Ese acto presunto da lugar a un derecho autónomo, independiente, que nada tiene que ver con sus antecedentes y por lo tanto una contestación posterior, fuera de tiempo, no afecta al derecho que se configuró por el ministerio de la ley.
- Una contestación fuera del tiempo, negando la solicitud o petición, no causa efecto jurídico, y no afecta un derecho que se configuró por el ministerio de la ley
- El derecho que nace como consecuencia del silencio, origina una acción de ejecución, no de conocimiento, Aquí no se pide reconocer la existencia de un derecho, porque el derecho ya existe, ya se configuró por el inexorable paso del tiempo.

## RECOMENDACIONES

- En vista que el silencio administrativo es un acto presunto, da lugar a un derecho separado e independiente, que nada tiene que ver con sus antecedentes de la solicitud y por lo tanto una contestación posterior, fuera de tiempo, no afecta al derecho que se configuro por el ministerio de la ley, por lo que el funcionario público tiene que dar repuesta sea negando o favoreciendo dentro del término de los 15 días contados desde la fecha de la fe de presentación y de esa manera vendría a interrumpir el silencio administrativo.
- La administración Pública una vez que haya dado contestación fuera del tiempo, negando la solicitud o petición, no causara efecto jurídico ni tampoco afectara un derecho que se configuró por el ministerio de la ley, en virtud que al peticionario le ampara la Constitución y la ley y en el derecho administrativo se cumple, por tal razon el funcionario público tiene que conocer esta norma y evitar ser sancionado por acción u omisión.
- Por el simple transcurso del tiempo nace un derecho que ya no tiene que ser reconocido, sino únicamente ejecutado, es un juicio de ejecución no de conocimiento, cabe recordar que los juicios de ejecución son juicios de única instancia ante el tribunal distrital de lo Contencioso Administrativo.

## **CAPITULO VIII**

### **PROPUESTA JURIDICA**

#### **TÍTULO**

“Reforma al Art. 28 inciso segundo de la ley de Modernización”

### **DESARROLLO DE LA PROPUESTA**

#### **ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR**

##### **CONSIDERANDO:**

**Qué**, en acatamiento a la Constitución de la República del Ecuador y a las modernas corrientes del pensamiento humano, consagra que la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa, tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y tratados Internacionales, adoptando las medidas necesarias para su aplicación y mejoramiento;

**Que**, se reconoce y se garantiza a las personas el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir la atención o respuestas motivadas de conformidad a lo que establece el Art. 66 numeral 23 de la Carta Magna en concordancia con el Art. 28 de la Ley de Modernización.

**Que**, el Art. 226 de la Constitución de la Republica del Ecuador manifiesta que las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una

potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley.

**Que**, ninguna servidora o servidor público estarán exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones y serán responsables administrativa, civil y penalmente según lo señala el Art. 233 ibídem.

En ejercicio de las atribuciones consagradas en el Art. 84 de la Constitución de la República del Ecuador y demás normas legales;

#### **EXPIDE:**

**Art. 1.-** Ref. Incorpórese en el inciso segundo del Art. 28 de la Ley de Modernización que dirá: “Para este efecto, el peticionario tendrá la obligación de entregar a la máxima autoridad de la Institución la fe de presentación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, afín de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan.

**Art. Final.-** La presente Ley, entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado en la sala de sesiones de la Asamblea Nacional a los veinte días del mes de septiembre del 2012.

(f) PRESIDENTE

(f) SECRETARIO

**BIBLIOGRAFÍA**

## **Doctrina**

Constitución de la República del Ecuador 2008 Código Civil.

Ley Orgánica de Servicio Público.

Ley de Modernización del Estado.

Código de Procedimiento Civil.

BORDA, Guillermo A: Manual de Obligaciones, edición 11, Buenos Aires.

CASAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, Tomo II, Buenos Aires.

CORDERO, Patricio, El silencio Administrativo, Cuenca.

GARCIA-TREVIJANO, Ernesto: El Silencio Administrativo en Derecho Español.

PENAGOS Gustavo: El Silencio Administrativo.

Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y de Control Jurisdiccional.

Curso de derecho administrativo, Catalina Escuin Palop, Tirant lo Blanch 3ª ed. 2005.

**ANEXOS**

**UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA ESCUELA DE DERECHO**  
**ENCUESTA REALIZADA A LOS HABITANTES DE LA CIUDAD DE**  
**GUARANDA PARA CULMINAR CON MI TRABAJO DE INVESTIGACION**  
**TEMA: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO, CONSECUENCIAS JURIDICAS**  
**FRENTE A SU INOBSERVANCIA PROCEDIMENTAL EN EL GOBIERNO**  
**AUTONOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTON GUARANDA DURANTE**  
**EL PERIODO 2011**

**PREGUNTA 1.-** ¿Sabe usted que es el silencio administrativo?

SI (    )                      NO (    )

**COMO**.....  
.....  
.....

**PREGUNTA 2.-** ¿Cuándo existe el Silencio Administrativo?

SI (    )                      NO (    )

**PORQUE**.....  
.....  
.....

**PREGUNTA 3.-** ¿Cuáles son las causales de ilegalidad o anulación de un Acto Administrativo?

SI (    )                      NO (    )

**COMO**.....  
.....  
.....

**PREGUNTA 4.-** ¿Qué son los hechos Administrativos?

SI (    )                      NO (    )

COMO.....  
.....  
.....

**PREGUNTA 5.-** ¿Un acto suspendido puede ser reproducido por la autoridad q  
lo dicto?

SI ( )      NO ( )

**COMO**.....  
.....  
.....