UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

ÁREA JURIDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

CARRERA DE DERECHO

TITULO:

"Sanción expresa por Silencio Administrativo al secretario que recibe la Comunicación de una Petición Administrativa y no realiza su seguimiento hasta su solución"

Tesis previa a la Obtención del Grado de Licenciada en Jurisprudencia y Abogada.

AUTORA:

Diana Alejandra Cango Romero

DIRECTORA DE TESIS:

Dra. Rebeca Aguirre Aguirre Mg. Sc.

LOJA – ECUADOR

2017

CERTIFICACION

Dra.

Rebeca Aguirre. Mg. Sc.

DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO, DEL ÁREA JURÍDICA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.

CERTIFICO:

Que la presente Tesis de Grado previo a la obtención del Grado de Licenciada en Jurisprudencia y Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador, titulada: **"Sanción expresa por Silencio Administrativo al secretario que recibe la Comunicación de una Petición Administrativa y no realiza su seguimiento hasta su solución"**, elaborada por la señora Diana Alejandra Cango Romero, ha sido desarrollada bajo mi dirección y asesoría, y, en razón de considerar que el mencionado trabajo cumple con los requisitos de fondo y forma establecidos en los Reglamentos de la Universidad Nacional de Loja, y ha sido realizada en los tiempos establecidos en el cronograma legalmente aprobado, por lo que procedo autorizar su presentación ante el Honorable Tribunal de Grado.

Loja, 24 de Agosto del 2016

.....

Dra. Rebeca Aguirre Aguirre. Mg. Sc.

DIRECTORA DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Diana Alejandra Cango Romero; declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional-Biblioteca Virtual.

Autor: Diana Alejandra Cango Romero

Firma:

Cedula: 1105864670

Fecha: Loja, Enero de 2017

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, **Diana Alejandra Cango Romero**;declaro ser autor de la tesis titulada "**Sanción expresa por Silencio Administrativo al secretario que recibe la Comunicación de una Petición Administrativa y no realiza su seguimiento hasta su solución**" como requisito para optar al grado de **Licenciada en Jurisprudencia y Abogada**; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional:

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 13 días del mes de Enero de dos mil Diecisiete, firma el autor.

Firma:.....

Autora: Diana Alejandra Cango Romero

Cédula: 1105864670

Dirección: Loja, Ciudadela del Chofer calle Eduardo Mora Moreno

Correo Electrónico: dianisalejan_n@hotmail.com

Teléfono Celular: 0980881811

DATOS COMPLEMENTARIOS.

Director de Tesis: Dra. Rebeca Aguirre Aguirre. Mg. Sc.

Tribunal de Grado: Dr. Rogelio Castillo Bermeo Mg. Sc. PRESIDENTE

Dr. Jonathan Valdiviezo Mg. Sc. VOCAL

Dr. Guibert Hurtado Mg. Sc. VOCAL

DEDICATORIA

Esta tesis de grado la dedico a mi familia con gran cariño, a mi esposo, a mi hijo, mis padres, hermanas quienes fueron la fuente de apoyo rotundo para desarrollarla con plenitud, a quienes les doy mis más sinceros agradecimientos por haberme impulsado y apoyado para la culminación de la presente tesis, y poder contribuir a la sociedad con mis conocimientos adquiridos en el transcurso de mi carrera profesional.

Mi tesis para todos ellos.

LA AUTORA.

AGRADECIMIENTO

Al haber culminado satisfactoriamente la presente tesis, dejo constancia de mi perenne gratitud a la Universidad Nacional de Loja, en especial a la Carrera de Derecho, en la persona de sus dignísimas autoridades.

Mi gratitud imperecedera a todos los Docentes que fueron pilar fundamental en mi formación académica, así mismo expreso mi profundo agradecimiento a la Dra. Rebeca Aguirre Aguirre, Directora de Tesis, maestra que supo compartir sus inagotables conocimientos y sugerencias para culminar con éxito la presente tesis.

LA AUTORA.

1. TITULO

¨Sanción expresa por Silencio Administrativo al secretario que recibe la Comunicación de una Petición Administrativa y no realiza su seguimiento hasta su solución ¨

2. RESUMEN

La presente tesis lleva por título: **“Sanción expresa por silencio administrativo al secretario que recibe la comunicación de una petición administrativa y no realiza su seguimiento hasta su solución”,** al observar como la ley no ha expuesto una sanción clara y directa a un funcionario cuando se vulnera el derecho de petición y queja con el silencio administrativo. Por lo tanto, sería factible que exista legislado una sanción en el secretario cuando recibe una petición administrativa por parte de los ciudadanos que en uso de sus derechos constitucionales recurren ante una autoridad, y que al no darle el debido seguimiento hasta que se emita una resolución motiva se vulnera el derecho constitucional de petición y queja.

De acuerdo a la ley es el secretario el encargado de la recepción de las peticiones y estas a su vez tienen un respectivo procedimiento el mismo que debe ser custodiado y garantizado por la administración hasta su culminación.

Los secretarios o secretarias para ello siempre deben plasmar la fe de presentación frente a toda petición, solicitud o reclamo que se les sea presentado, por ser legal y por cuanto se señala el mismo de la tramitación de la queja.

El acopio teórico, doctrinario y jurídico, la aplicación de encuestas y entrevistas, me permitió obtener criterios con fundamentos claros y precisos, de bibliografía muy reconocida, que aportaron a la verificación de los objetivos y a la contratación de la hipótesis planteada; la Constitución de la República del Ecuador, manifiesta como derecho constitucional el de dirigir quejas y peticiones a las autoridades y que estas sean resueltas, debiendo expedirse toda resolución con la respectiva motivación; y el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que menciona que entre las atribuciones del secretario está el de recibir y dar fe de la presentación de comunicaciones, peticiones, escritos y cualquier otra solicitud que se dirija al órgano, siendo así el secretario el fedatario de todos los tramites de la Administración.

2.1. ABSTRACT.

This thesis is entitled: "Sanction expressed by administrative silence the clerk receives the communication of an administrative request and does not perform its monitoring until its solution," to see how the law has not put forward a clear and direct sanction an official when the right of petition and complaint with the administrative silence is violated. Therefore, it would be likely that there legislated a penalty Secretary when receiving an administrative request from the citizens who use their constitutional rights turn to an authority, and that failure to give proper follow-up is issued a resolution motivates the constitutional right of petition and complaint is violated.

According to the law is the secretary in charge of receiving requests and these in turn have a respective procedure it should be safeguarded and guaranteed by the administration until its completion.

On secretaries for it must always embody the faith of presentation to any petition, application or complaint be submitted to them, to be legal and for how it's handling of the complaint states.

The theoretical, doctrinal and legal collection, application of surveys and interviews, allowed me to get recognized criteria very clear and precise fundamentals, literature, which contributed to the verification of the objectives

and the hiring of the hypothesis; the Constitution of the Republic of Ecuador, expressed as a constitutional right to direct complaints and petitions to the authorities and that these are resolved, having issued any resolution with the respective motivation; and the Statute of the Administrative Legal System of the Executive Branch mentioned that among the powers of the secretary is to receive and attest to the submission of communications, petitions, letters and any other application that addresses the body, thus being the secretary the notary of all procedures of the Administration.

3. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación jurídica titulado: **“Sanción expresa por silencio administrativo al secretario que recibe la comunicación de una petición administrativa y no realiza su seguimiento hasta su solución.”,** surge previo análisis a la Constitución de la República del Ecuador que prescribe el derecho de poder dirigir quejas y peticiones a las autoridades y que estas sean resueltas, sin embargo al existir la figura jurídica del silencio administrativo se vulnera el derecho de petición y queja garantizado en la constitución, sin embargo la Ley de Modernización al citar cuando se da el silencio administrativo no delimita en quien va a recaer la responsabilidad por la falta de resolución ante un trámite administrativo.

Es por ello conveniente que se delimite la responsabilidad por silencio administrativo cuando el secretario no da el debido seguimiento a las peticiones administrativas hasta que se emita a respectiva resolución motivada como garantía constitucional de los ecuatorianos.

La estructura de la presente tesis la elaboré de acuerdo al siguiente orden; en primer lugar con un análisis crítico y doctrinario, el mismo que empieza con la Revisión de Literatura, en donde existe el acopio teórico relacionado con el problema investigado, con la bibliografía consultada de libros, diccionarios, Constitución de la República del Ecuador, Leyes, Compendios de Legislación Ecuatoriana e internet fue uno de los principales medios de

información, investigación y acopio de información requerida para el presente trabajo de investigación.

En lo referente al Marco Conceptual, lo investigado y consultado he ceñido la investigación en temas como: Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Administración Publica, Petición, Solución, Resolución, Silencio Administrativo, Sanción, Responsabilidad, Servicio Público, Servidor Público, Secretario, Administración Central, Administrado, Administrador; en lo que tiene que ver con el Marco Doctrinario, he prestado atención al estudio de algunos criterios relacionados a la Evolución Histórica del Servicio Público, Origen del Derecho Petición, Origen del Silencio Administrativo, Principios Constitucionales, Principios Constitucionales de la Administración que deben hacer efectivos los servidores públicos, Deberes del Administrador, Responsabilidad de la Tramitación, Vulneración del Derecho de Petición y Queja con el Silencio Administrativo; En lo relacionado al Marco Jurídico, he analizado la normativa relacionada a mi tema de tesis que consta en la Constitución de la República del Ecuador, Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Ley de Modernización, Ley Orgánica del Servicio Público, Constitución Mexicana, Constitución de Colombia, Ley del Silencio Administrativo de Perú, Constitución y Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela, Constitución de Guatemala, Ley 38 de Procedimiento Administrativo de Panamá.

Es importante hacer la descripción de los materiales, métodos, procedimientos y técnicas que utilice en el transcurso de la investigación jurídica.

En lo relacionado a los resultados obtenidos en la investigación de campo consta la aplicación de encuestas a treinta profesionales del derecho, basado en un cuestionario de cinco preguntas, fue también imprescindible la aplicación de entrevistas a un número de cinco profesionales del derecho.

Con esta recolección teórica y con los resultados de la investigación de campo desarrollé la discusión de la problemática, con un análisis reflexivo y crítico, concretándose en argumentos válidos para la verificación de los objetivos planteados y la contrastación de la hipótesis, para luego proceder a la fundamentación jurídica del proyecto de reforma necesaria en el régimen Administrativo. Finalmente llego a las conclusiones y recomendaciones, para luego presentar la propuesta de reforma al Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; incorporando la bibliografía y anexo al presente trabajo de tesis.

4. REVISION DE LITERATURA.

4.1. Marco Conceptual.

4.1.1 Derecho Constitucional

Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales define al Derecho Constitucional como ¨Rama del Derecho Público que tiene por objeto la organización del Estado y sus poderes, la declaración de los derechos y deberes individuales y colectivos y las instituciones que los garantizan.¨[1]

Para este autor el Derecho Constitucional tiene por objeto la organización del Estado y de sus poderes, así mismo la declaración de los derechos y deberes que poseen los ciudadanos y sobre todo que éstos sean garantizados por las distintas instituciones.

El DICCIONARIO Jurídico ESPASA, nos define al DERECHO CONSTITUCIONAL como el ¨Conjunto de normas jurídicas que regulan la organización fundamental del Estado. Rama del Derecho Público que estudia estas normas. El Derecho Constitucional clásico se encuentra en la Constitución como esquemas de normas de organización y utiliza el método positivo¨[2]

---

[1] OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO JURIDICO POLITICO Y SOCIAL. Pág. 300

[2] DICCIONARIO JURIDICO ESPASA. S.L.U. ESPASA LIBROS.

Este concepto me da a conocer que el Derecho Constitucional es un conjunto de normas jurídicas que se encuentra en la Constitución y que regula la organización del Estado.

Guillermo Cabanellas en su Diccionario Elemental Jurídico define al DERECHO CONSTITUCIONAL como la ¨Rama del Derecho Positivo que comprende las leyes fundamentales del Estado referentes a la forma de gobierno, los derechos y deberes de los individuos y la organización de los Poderes públicos.¨[3]

Para el autor Cabanellas el Derecho Constitucional es una rama del Derecho Positivo conformado por normas fundamentales del Estado que hace referencia a la forma de gobierno, y sobre todo a los derechos y deberes de los individuos y la organización del Poder Público.

4.1.2. Derecho Administrativo

En el Diccionario de Ciencias Jurídicas Sociales y Políticas de Ossorio el Derecho Administrativo: ¨Es definido por Díez como el complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública. Este autor rechaza la opinión de quienes reducen el *Derecho Administrativo* a la regulación de las relaciones entre la administración pública y los administrados. Para Villegas Basavilbaso es un complejo de normas y de principios de Derecho Público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares

[3] CABANELLAS, Guillermo, DICCIONARIO JURIDICO. Tomo II Pág. 112

o entre aquéllos entre sí, para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal.¨[4]

De acuerdo a lo establecido en el Diccionario Jurídico Político y Social de Ossorio que toma como referencia la definición de Diez quien manifiesta que el Derecho Administrativo no consiste en la relación de la Administración pública y los particulares sino más bien son principios y normas que regulan la organización y actividad de la Administración Publica. Al contrario de Villegas Basavilbaso que sostiene que el Derecho Administrativo es un conjunto de principios y normas que regulan las relaciones entre los entes públicos y los ciudadanos entre sí, para la satisfacción de las necesidades colectivas.

La Dra. Rebeca Aguirre en su obra *El Derecho Administrativo dentro del Equilibrio Jurídico Social* define al Derecho Administrativo como la ¨fuente fundamental de la vida pública, es el que versa sobre los principio jurídicos que regulan las relaciones entre las instituciones del Estado.¨[5] Es decir, que el Derecho Administrativo constituye la fuente del hacer público regulando las relaciones de la Administración Publica y los particulares acorde a principios jurídicos.

Dentro de la misma obra la Dra. Rebeca Aguirre manifiesta que ¨el Derecho Administrativo a más de ser una hermosa ciencia, permite la correlación

---

[4] OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS POLITICAS Y SOCIALES. Pág. 297
[5] AGUIRRE AGUIRRE, Rebeca. EL DERECHO DENTRO DEL EQUILIBRIO JURIDICO SOCIAL. Pág. 47

entre el Estado y los particulares que atienden al servicio público, como factor fundamental para el desarrollo de una vida socio política y administrativa idónea. ¨[6]

Con ello la autora me permite conocer que la Administración Publica permite la correlación del Estado con la ciudadanía que brinda servicios públicos para el correcto desarrollo de una vida socio política y administrativa.

4.1.3. Administración Pública

Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, define a la Administración Publica como: ¨La actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. Entidad que administra y constituye una función típica del Poder Ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios. Sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo.¨[7]

Es decir, que la Administración Pública es la actividad administrativa que realizan las instituciones del Estado, y que administran, además constituyen una función típica del Poder Ejecutivo y están regulados por el Derecho Administrativo.

La Dra. Rebeca Aguirre menciona que ¨la Administración Publica, es una actividad que tiene por objeto el conocimiento y la práctica de varias

---

[6] AGUIRRE AGUIRRE, Rebeca. EL DERECHO DENTRO DEL EQUILIBRIO JURIDICO SOCIAL. Pág. 47

[7] OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS POLITICAS Y SOCIALES. Pág.47

funciones o servicios, que se ejerce consciente e intencionalmente, por los órganos administrativos y por los servidores públicos en general, tomando en cuenta, el mandato o razón de la representación del Estado para lograr objetivos y fines a favor de la sociedad.¨[8]

Con ello la doctora Aguirre me permite definir a la Administración Publica como una actividad de los órganos del Estado a través de los servidores públicos y que tienen por objeto cumplir con los fines a favor de la sociedad.

José Alberto Garrone en su Diccionario Jurídico ABELEDO-PERROT nos dice que ¨ADMINISTRACION PÚBLICA es el Poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones.¨[9]

Es decir que, la Administración Pública constituye un servicio a la colectividad para satisfacer sus necesidades a través de entidades administrativas de la Función Ejecutiva y que puede ser nacional, provincial o municipal de acuerdo a lo que se halle establecido conforme a ley.

4.1.4. Petición

En el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales Manuel Ossorio acerca de la petición nos dice:

---

[8] AGUIRRE AGUIRRE, Rebeca. EL DERECHO DENTRO DEL EQUILIBRIO JURIDICO SOCIAL. Pág. 91

[9] DICCIONARIO JURIDICO ABELEDO-PERROT. Abeledo-Perrot, 1993

¨Con independencia de su acepción genérica como acción de pedir, jurídicamente puede significar el escrito o su parte final, en que se formula ante un juez algún pedimento. Pero su mayor importancia jurídica está referida al Derecho Político. y dentro de él al Constitucional, porque la ***petición*** no es otra cosa que el derecho reconocido constitucionalmente a favor de todos los habitantes del país para dirigirse a las autoridades públicas y reclamar u observar ante ellas alguna cosa o, más propiamente, algún derecho que les interese. Ese ***derecho de petición,*** que es propio de los ciudadanos, suele, sin embargo, estar prohibido a las fuerzas armadas (porque entonces la ***petición*** podría tener los caracteres de ***coacción),*** así como a la reunión de personas que, atribuyéndose los derechos del pueblo pretenda peticionar a su nombre, porque tal hecho configurara el delito de sedición¨[10]

Es decir, que la petición constituye un derecho propio de la ciudadanía para poder dirigirse a las autoridades públicas y poder reclamar u observar algo con lo que no se encuentran satisfechos.

Guillermo Cabanellas en el DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL nos dice que la *PETICION es: ¨Demanda, solicitud o escrito en que se pide jurídicamente algo a un juez o tribunal. Escrito dirigido al Parlamento o al*

---

10 [10] OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS POLITICAS Y SOCIALES, Datascan, S.A. Guatemala, C.A. Pág.726

Poder ejecutivo para exponer individual o colectivamente opiniones, quejas, planes o demandas.¨[11]

Esto es que una petición es una solicitud o escrito que por derecho es dirigido al Poder Ejecutivo con el fin de darle a conocer de forma individual o colectiva quejas o demandas que abruman a la ciudadanía.

El Diccionario Jurídico Espasa acerca del DERECHO DE PETICION nos pone a consideración que ¨el derecho de petición consiste en el reconocimiento de las facultades de todos los habitantes de un país para dirigirse a las autoridades públicas a fin de reclamar u observar alguna cosa incumbente a esta última. Constituye, junto a los derechos de reunión e imprenta, los medios de que se vale el pueblo para controlar y orientar la conducta de los gobiernos.¨[12]

Es decir, que el derecho de petición consiste la facultad que se les otorga a los ciudadanos para poder dirigirse a las autoridades públicas para que puedan reclamar sobre asuntos del quehacer público. A través de ello el pueblo puede controlar la conducta de los gobiernos.

4.1.5. Solución

El Diccionario Jurídico Social y Político de Ossorio define a la solución como la ¨Resolución de problema, dificultad o duda. Desenlace de un proceso.¨

---

[11] CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO JURIDICO. Undécima edición, 1993.
[12] DICCIONARIO JURIDICO ESPASA. S.L.U. ESPASA LIBROS.

Es decir, que la solución es dar solución a un problema y por ello también la terminación de un proceso. El mismo concepto es dado por el autor Cabanellas Torres en su diccionario Jurídico, al decir que la solución constituye en dar solución a un problema consecuentemente dando por culminado un proceso iniciado.

4.1.6. Resolución

OSSORIO en su Diccionario Jurídico Político y Social define a la Resolución como la ¨Acción y efecto de ***resolver o resolverse.*** Solución de problema, conflicto o litigio. Fallo, auto, providencia de una autoridad gubernativa o judicial¨[13] Esto es que, la resolución tiene por efecto el de resolver o dar una solución a un problema, la resolución también consiste en dictar un fallo, un auto, una providencia de una autoridad.

José Alberto Garrone en su Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot acerca de la RESOLUCION ADMINISTRATIVA nos dice que la ¨Resolución es toda disposición o decisión emanada de autoridad administrativa no superior, ya se trate de autoridad no superior respecto a un mismo órgano.¨[14]

Por otro lado la resolución Administrativa es una decisión emitida por una autoridad administrativa que no es jerárquicamente superior de un órgano.

---

[13] OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS POLITICAS Y SOCIALES, Datascan, S.A. Guatemala, C.A. Pág. 849

[14] DICCIONARIO JURIDICO ABELEDO-PERROT. Abeledo-Perrot, 1993

4.1.7. Silencio Administrativo

Efraín Pérez, en su obra Manual de Derecho Administrativo nos dice que se entiende que se produce el silencio administrativo positivo si en el término de quince días o de dos meses la Administración según diferentes interpretaciones (Ley de Modernización-Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva) no se pronuncia sobre la petición del ciudadano.

El autor Efraín Pérez, nos dice que de acuerdo a legislación ecuatoriana, ¨se considera que hay silencio administrativo cuando vencido el termino de quinde días o dos meses de acuerdo lo que expresen las leyes, no ha existido el pronunciamiento respectivo a una petición de un ciudadano.¨[15] Ossorio, por otro lado define al silencio como la ¨Desestimación tácita en lo administrativo, sin más que el transcurso del tiempo sin resolver o proveer¨.

Es decir que, el silencio consiste la falta de resolución acerca de un asunto administrativo, dentro del término pertinente

El doctor Gustavo Penagos manifiesta que “El silencio administrativo, como la misma expresión lo dice, es la abstención de la administración de pronunciarse ante las peticiones de los administrados”[16] Con esto el autor manifiesta que el silencio administrativo es la falta de pronunciamiento de las

---

15 PEREZ, Efrain. DERECHO ADMNISTRATIO TOMO II. Pág. 37.

16 Vía Gubernativa. Tercera edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá D.C. Colombia, 2005, p. 205.

peticiones de los administrado, absteniéndose la autoridad administrativa de resolver.

Guillermo Cabanellas Torres, en su Diccionario de Derecho Usual respecto al silencio administrativo expone que: ¨En la jurisdicción administrativa, el silencio de la autoridad, ante una petición o recurso, se considera negativa al transcurrir el plazo de días o meses fijados en cada supuesto; y ello permite actuar en la vía judicial o contencioso-administrativo.¨[17] Esto es que dentro del ámbito administrativo, la falta de pronunciamiento ante la petición o recurso de una autoridad, transcurrido el plazo de días o meses determinados, lo cual permite que se pueda actuar mediante la vía judicial o contencioso administrativa, para hallar una respuesta a su petición o recurso.

GIRALDO CASTAÑO lo define como el "…retardo indefinido de la Administración para pronunciarse sobre la petición o el recurso en que está interesado el particular."[18]

Es decir, que el silencio administrativo constituye un retraso dentro de los términos legales por parte de la Administración ante una petición o recurso interpuesto por el administrado.

---

[17] CABANELLAS, Guillermo.- Diccionario de Derecho Usual, Vigésima Sexta Edición, Editorial HELIASTA.- Buenos Aires 1998. Pág. 425

[18] GIRALDO CASTAÑO, Oscar Aníbal. *Silencio Administrativo: Revocación Directa del Acto Administrativo*. Comentarios al CCA. Editorial Colegas, Medellín, (1985). Pág. 37.

EDGAR NEIRA, sobre el silencio administrativo nos dice que: "…entiendo al silencio administrativo como la omisión del deber de resolver en el que incurre determinado órgano de la administración, que consiste en la falta de pronunciamiento expreso sobre las peticiones de los administrados en los plazos previstos de ley, y que por disposición de esta puede provocar la aceptación tácita de la Administración (silencio positivo) o la adopción de un remedio procesal para evitar que el administrado quede en indefensión (silencio negativo)."[19]

Esto es que dentro del ámbito administrativo, la falta de pronunciamiento ante la petición o recurso de una autoridad, transcurrido el plazo de días o meses determinados, lo cual permite que se pueda actuar mediante la vía judicial o contencioso administrativa, para hallar una respuesta a su petición o recurso.

4.1.8. Sanción.

La sanción constituye un acto que constituye la consecuencia jurídica desfavorable por existir incumplimiento de un deber al cual está obligado a cumplir.

CABANELLAS en su diccionario jurídico menciona que la *SANCION es una ¨pena para un delito o falta. (…) Es todo género de coacción o amenaza que un grupo organizado, al menos rudimentariamente, dirige contra quienes*

[19] NEIRA, Edgar. Citado por MORALES TOBAR, Marco. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador, 2011. Pág.297.

desconocen las reglas que integran la manifestación de su modo de ser, actuar y entender las relaciones internas y externas¨ Esto es que, la sanción es una pena por una falta cometida, es la coacción o amenaza dirigido contra quienes no cumplen con las reglas en cuanto a ser, actuar y entender las relaciones tanto internas como externas de la sociedad.¨[20]

4.1.9. Responsabilidad

La responsabilidad consiste en reparar un daño que se hubiese causado a cualquier individuo.

Ossorio nos define a la responsabilidad como: ¨un elemento agregado al solo efecto de garantizar el cumplimiento del deber. Despréndase de lo expresado la gran importancia que el concepto de la *responsabilidad* presenta en todas las ramas del Derecho, principalmente considerada dentro de los ámbitos *civil y penal.* ¨[21] *Es decir que, la responsabilidad para el autor Ossorio constituye el cumplir un deber, sin embargo para el desarrollo de la presente investigación se toma la responsabilidad desde el punto en que se deberá resarcir daños por un perjuicio ocasionado a un tercero.*

4.1.10. Servicio Público

Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas Sociales y Políticas nos dice que ¨Para Hauriou, el de carácter técnico, prestado al público de manera

---

[20] CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO JURIDICO. Undécima edición, 1993

[21] OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS POLITICAS Y SOCIALES, Datascan, S.A. Guatemala, C.A. Pág. 850

regular y continua, para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública.¨[22]

Es decir que, el servicio público es el servicio prestado al público de una forma continua sin trabas, con el fin de satisfacer las necesidades de la sociedad, de lo cual están encargado las organización públicas.

Roberto Dromi dice que ¨cuando hablamos de los servicios públicos nos referimos a las prestaciones que cubren necesidades públicas o de interés comunitario, que explican las funciones-fines del Estado, de ejecución por si o por terceros. (…) El servicio es una organización de medios para una actividad o función estatal, y el termino público es indicativo de la condición del sujeto titular (personas públicas); del fin del servicio (publico); del régimen jurídico al que se somete (derecho público); y de los destinatarios o usuarios (el público).¨[23]

Lo que el autor Dromi me permite conocer es que se considera servicio público a la prestación de necesidades a la colectividad, que serán ejecutados a través de los organismos e instituciones del Estado. Puesto que servicio constituye la organización de medios para ejecutar funciones y actividades dispuestas por el Estado, más el termino publico indica que es dirigido a los sujetos particulares que buscan un servicio a fin de lograr la satisfacción de necesidades reguladas por el Derecho Público.

---

[22] OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS POLITICAS Y SOCIALES, Datascan, S.A. Guatemala, C.A. Pág. 889.

[23] DROMI, Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO 9na edición. Buenos Aires-2009

4.1.11. Servidor Público.

Nuestra actual Constitución ecuatoriana acerca del Servidor Público nos dice que ¨ 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.¨[24]

Es decir que son considerados servidores públicos, todas aquellas personas que cualquiera que sea su forma de trabajo, dirijan sus servicio o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Esto es, que presten sus servicios en el sector público.

4.1.12. El Secretario.

El Diccionario Jurídico de Cabanellas expresa que secretario ¨es el empleado de mayor relieve en la administración privada o pública, encargado de mantener las relaciones de la entidad, además de las actividades internas, como el archivo y el inventario. La correspondencia y las actas son las funciones públicas principales¨. El mismo autor además lo define como ¨el fedatario de un organismo; el encargado de la tramitación de los asuntos.¨[25]

Significado similar nos da el autor Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales y nos dice que secretario es ¨el empleado de mayor relieve, en la administración privada o pública, encargado de

---

[24] CONSTITUICION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. 2008 Actualizada. Lexis, Art. 229

[25] CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO JURIDICO. Pág. 307.

mantener las relaciones de la entidad, además de actividades internas, como la correspondencia, los autos, el archivo, el inventario.¨[26]

Es decir, que el secretario representa la función principal del hacer administrativo público y privado, puesto que se encarga del trámite de los asuntos, además de ser quien mantiene las relaciones de la entidad y de llevar todas las actividades internas a más de la tramitación, el archivo y el inventario.

4.1.13. Administración Central

Cabanellas en *su* Diccionario de *Derecho Usual, acerca de la* ADMINISTRACION CENTRAL nos dice que ¨En los Estados unitarios, el conjunto de órganos formados por el jefe del Estado, los ministros, los ministerios, sus dependencias y altos organismos; como el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y otros, más o menos autónomos, pero con jurisdicción general o nacional.¨[27]

La Administración Central, constituye el conjunto de órganos que está conformado por un jefe de Estado, junto con los ministros que toman al mando los ministerios conjuntamente con sus dependencias y organismos, cuya jurisdicción es de carácter nacional.

---

[26] OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS POLITICAS Y SOCIALES, Datascan, S.A. Guatemala, C.A. Pág. 873

[27] CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. Pág. 9

4.1.14. Administrado

Ossorio con respecto a los *administrados nos dice que* son ¨los individuos sometidos a la jurisdicción del Estado. En los regímenes democráticos, contrariamente a lo que sucede en los totalitarios, los *administrados* han elegido previamente a *sus administradores,* los cuales no son otra cosa que sus mandatarios, aunque en pocos países ya, revocables hasta el término normal de sus funciones.¨[28]

En este caso, los administrados son aquellos quienes se someten a la jurisdicción del Estado, a través de sus mandatarios o funcionarios que vendrían a ser los administradores, esto de acuerdo a la organización del Estado.

4.1.15. Administrador

Ossorio nos dice que en Derecho Públi*co es administrador,* por medio de sus organismos, el Estado en general y específicamente el Poder Ejecutivo en sus diversos aspectos. Es decir que son administradores quien ejercen funciones a través de organismos del Estado, de acuerdo a la organización del Poder Ejecutivo. El administrador por ello no es más que un mandatario con obligaciones y derechos que cumplir.

La palabra administrador provien del latin *administrator,* compuesto de los vocablos *ad, manus y tractum,* con el sentido del que trae o lleva en la mano

[28] OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS POLITICAS Y SOCIALES, Datascan, S.A. Guatemala, C.A. Pág. 47

alguna cosa, hace algo o presta algún servicio. Se les designa el nombre de administradores a los funcionarios encargados de la administración de un establecimiento o servicio. Se otorga esta designación a todo el que ejerce una función administrativa.

Consecuentemente el Administrador es el funcionario que tiene a su cargo un organismo o dependencia de la Administración Pública o alguna actividad de la misma.

4.2. MARCO DOCTRINARIO.

4.2.1. Evolución Histórica del Servicio Público.

El Servicio Público tiene su origen en Francia en el siglo XIX, caracterizada como una actividad prestada por la administración, en donde se buscaba dividir la jurisdicción entre los jueces administrativos y los jueces civiles. Es decir, que sea una autoridad administrativa la competente para conocer y resolver asuntos entre el Estado y los particulares. Aunque varios administrativistas de este siglo no estaban en acuerdo con ello, en Francia la noción de servicio público surge en la jurisprudencia francesa de Tribunal de Conflictos con el famoso ¨Arret¨(fallo administrativo) Blanco del 8 de febrero de 1873, donde manifestaba que: *(…) la responsabilidad que puede incumbir al Estado por daños y perjuicios causados a los particulares por hechos de personas que emplea en los servicios públicos, no puede regirse por los*

principios establecidos en el código civil, para las relaciones de particular a particular (…)la autoridad administrativa es la sola competente para conocer¨

¨LEÓN DUGUIT defendía la noción de servicio público como justificación misma del poder del Estado de que la actuación del Estado debe ser la de satisfacer necesidades públicas y pudiera ser calificada como «servicio público». Es decir, que el Estado debería apuntar a la prestación de servicios esenciales para la comunidad.¨[29] Noción que se toma como punto de partida para tener definiciones similares por los discípulos de DUGUIT, como JÈZE, BONNARD o ROLLAND.

4.2.2 Origen del Derecho de Petición.

El poder presentar una petición ante un gobernante siempre ha existido, sin embargo en Europa en la Edad Media, es cuando se permite a los gobernadores dirigirse a autoridades públicas a través de demandas o solicitudes, y de ello surge lo que hoy conocemos como derecho de petición, que fue tomando lugar en las Constituciones del mundo, reconociéndolo como derecho constitucional para las ciudadanos en la mayoría de Estados.

En el año de 1791, la Constitución francesa reconoce a los ciudadanos como uno de los derechos civiles y naturales ¨la libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente¨

[29] PÉREZ, Efraín. *Manual de Derecho Administrativo, Acorde a la nueva Constitución ecuatoriana*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2009.

Posteriormente, se incluyen Tratados Internacionales que se refieren al Derecho de Petición, entre algunos de ellos están:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos acogiendo el derecho de petición en los Arts. 18 al 21, donde se reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos;

- En el Art. 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reconoce que toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y de obtener una pronta resolución;

- La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, que tiene siete artículos, señala en dicha Enmienda, que el Congreso de ese país no habrá ley alguna que coarte a los ciudadanos para pedir al gobierno la reparación de agravios, es decir que le otorga a los ciudadanos el derecho de dirigirse al gobierno para pedir la reparación de daños.

A partir de ello muchas Constituciones en el mundo, incluyen como un Derecho Constitucional, el Derecho de Petición.

El Ecuador también incluye en nuestra actual Constitución el derecho

constitucional de dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir una respuesta motivada.

4.2.3 Origen del Silencio Administrativo.

Muy contrario al derecho de petición que establece que se debe recibir respuesta oportuna a las quejas y peticiones aparece el silencio administrativo, que surge en Francia a través de un decreto que se expide el 2 de noviembre de 1864, en donde por primera vez aparece la figura jurídica del silencio administrativo con la finalidad de encubrir el vacío de respuesta de los ministros a sus autoridades subordinadas. Luego, mediante una Ley publicada el 17 de julio de se generalizó la aplicación del silencio administrativo como una decisión implícita de rechazo. De esta manera, ante la ausencia de pronunciamiento por parte de la administración en un plazo razonable, la ley optó por presumir que la pretensión del particular había sido denegada, con el único propósito de acudir a las vías procesales en demanda de que ésta fuese satisfecha.

Posterior a ello, el silencio administrativo como una figura jurídica válida aparece por el año de 1900 en Francia, en la ley del 17 de julio de 1900, a través de la figura del silencio negativo, al señalar que prescrito un plazo establecido de cuatro meses para la respuesta del Estado, se daba por negada la petición.

4.2.4. Principios Constitucionales.

El Estado ecuatoriano se encuentra organizado en forma de República además de ser un Estado Constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, pluricultural y laico.

Así mismo la Constitución que es la norma Suprema del Estado regirá a todos los habitantes ecuatorianos. La Constitución es la norma Suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; y en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

El orden jerárquico de aplicación de las normas serán el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

Será deber de la Corte Constitucional, los jueces y juezas, autoridades administrativas y servidores y servidoras administrativas, en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía resolver mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La soberanía del Ecuador radica constitucionalmente en el pueblo, esta soberanía será ejercida por medio de los distintos órganos del poder público y de las distintas formas de participación directa del pueblo.

La Constitución del Ecuador en su normativa ha previsto deberes primordiales del Estado, entre los cuales encontramos: a) El de garantizar sin ningún tipo de discriminación el efectivo goce de los derechos constitucionales y demás derechos establecidos en tratados internacionales; b) Garantizar y defender la soberanía del país; c) Fortalecer la unidad nacional en la diversidad; d) Garantizar la ética laica como forma de mantener el quehacer público y el ordenamiento jurídico; e) Planificar el desarrollo nacional con vista a la erradicación de la pobreza, desarrollo sustentable y sobretodo la redistribución equitativa de la riqueza y los recursos ecuatorianos, para acceder al buen vivir; f) Promover un justo desarrollo equitativo y solidario del territorio ecuatoriano a través de del fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización; g) Proteger el patrimonio tanto natural como cultural del país: y, h) Garantizar a la población del Ecuador el derecho a una cultura de paz, seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática sin corrupción.

La Constitución ecuatoriana nos otorga y nos garantiza una serie de derechos a sus habitantes, derechos que se rigen por principios.

Entre ellos como principio de gran importancia y relevancia el que nuestros derechos se podrán ejercer, promover y exigir sea de forma individual o colectiva ante las autoridades que sean competentes, y estas autoridades deben garantizar su cumplimiento.

Por otro lado de igual forma la Constitución nos garantiza el mismo trato y el mismo goce de derechos, deberes y oportunidades a todos los habitantes sin hacer ningún tipo de discriminación por cualquier razón que puede ser de raza, edad, sexo, identidad de género, discapacidad, idioma, lugar de nacimiento, discapacidad o diferencia física, condición socio-económica, ni por cualquier otro tipo de distinción personal o colectiva temporal o permanente. Para ello la ley ha previsto dar la respectiva sanción por toda forma de discriminación.

Además nuestra constitución e instrumentos internacionales han previsto derechos y garantías de derechos humanos que serán de inmediata y directa aplicación ante y por cualquier servidor o servidora pública, administrativo o judicial, sea esto a petición de parte o de oficio. De ninguna manera alguna norma podrá restringir el contenido de los derechos y garantías constitucionales.

Es importante señalar que en materia de derecho y garantías constitucionales es deber de las servidoras y servidores públicos administrativos y judiciales la aplicación y la interpretación de la norma que más favorezca al ciudadano.

Todos los principios y el derecho consagrados en la constitución son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

Son inalienables porque no se puede pasar o transmitir de un individuo a otro.

Son irrenunciables porque los derechos establecidos en la Constitución no son susceptibles de renunciar a ellos, es decir que no podemos voluntariamente decir que renunciamos a cierto derecho que por ley poder hacer uso.

Los derechos constitucionales son indivisibles porque no se pueden respetarse ciertos derechos humanos y violar otros, es decir que los derechos constituyen un todo intrínseco al ser humano.

Por otro lado al decir que los derechos constitucionales son interdependientes hace referencia a que los derechos son complementarios e inseparables entre sí.

Y finalmente los derechos son de igual jerarquía porque rechaza cualquier jerarquización entre los diferentes tipos de derechos o la exclusión de alguno de ellos.

Los derechos constitucionales se desarrollaran de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas del Estado lo cual generara y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Así mismo la Constitución del Ecuador expresa que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar todos los derechos consagrados en este cuerpo legal.

Es necesario resaltar que la misma Constitución señala que el Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuado de la administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, además de las violaciones de los principios y las reglas del debido proceso constante también en la misma Constitución.

4.2.5. Principios Constitucionales que la Administración debe hacer efectivos.

La Constitución define a los servidores y servidoras públicas a todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Al encontrarse dentro de la Administración Publica los servidores públicos sus atribuciones y deberes se encuentras normados en leyes administrativas, sin embargo la Constitución ha planteado que ninguna servidora o servidor público estarán exentos de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por las omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Si bien es cierto la Constitución nos consagra a todos los habitantes ecuatorianos derechos constitucionales, es necesario manifestar que los servicios públicos deben garantizar los derechos establecidos en la Constitución; así entonces, las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos deben orientarse a hacer efectivo el buen vivir y todos los derechos, además estas políticas públicas deberán formularse a partir del principio de solidaridad.

La Administración pública comprende el sector público el cual está conformado por:

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

La Constitución nos señala principios que son la base fundamental para la administración.

La Administración Pública es definida como un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

En cuanto al **principio de eficacia** corresponde a que la Administración, en su actuación, deberá poner todos los medios (materiales y humanos) para llevar a cabo el fin de la Norma Fundamental como lo es la consecución del interés colectivo

El **principio de eficiencia** se refiere a la idoneidad de la actividad realizada para alcanzar la satisfacción del interés colectivo a través de un proceder responsable de los funcionarios.

El **principio de calidad** se refiere a brindar al público y en términos del buen vivir un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de los administrados, con la implantación de medios que simplifiquen y mejoren los procesos. Los servicios públicos deben contar con proceso estándares de calidad que garanticen excelencia en la atención del ciudadano.

En cuanto al **principio de jerarquía** de acuerdo a la Dra. Rebeca Aguirre: ¨se relaciona con el orden escalonado de los órganos en una misma administración, existiendo de por medio, una competencia propia, que permita la dirección y la fiscalización en razón de los subordinados,

aplicando las disposiciones legales, que son aplicables a cada área administrativa con la finalidad de que no se rompa la estructura propia de la administración, que necesita un orden de unidad en la actuación de todos los servidores.¨[30]

El **principio de descentralización** consiste en que las funciones públicas se distribuyen entre varias Administraciones públicas, jurídicamente independientes, con lo que disminuye la vigilancia o tutela de la Administración de ámbito territorial superior sobre la Administración de ámbito territorial inferior.

El **principio de coordinación**, de acuerdo a la Dra. Aguirre nos dice que ¨tiene por objeto el que se establezcan una serie de obligaciones y deberes entre la administración central institucional y seccional con el fin de lograr una unidad administrativa que se oriente y se dirija hacia los planes de gobierno.¨[31]. Es decir que se haga posible la información recíproca de determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias.

El **principio de participación** consiste en la colaboración que deben prestar los diversos organismos del sector público para alcanzar un objetivo común, actuando en función de sus competencias.

---

[30] AGURRE AGUIRRE, Rebeca Isabel. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL EQUILIBRIO JURIDICO SOCIAL. Pág. 81

[31] AGURRE AGUIRRE, Rebeca Isabel. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL EQUILIBRIO JURIDICO SOCIAL. Pág. 80.

El **principio de planificación** se refiere a que anticipadamente se debe establecer objetivos a cumplirse por parte de la administración como una primera fase de la administración ya que es la base de realización de las demás funciones.

El **principio de transparencia** corresponde al accionar del poder público ante la vista de toda la colectividad, sin obstáculos, salvo disposición contraria, con lo cual la administración pública deberá aplicar procesos correctos y sobretodo transparentes en donde no existan dudas, para lo cual se requiere la comunicación de información, objetivos, toma de decisiones, información sobre temas financieros.

El principio de evaluación, es el principio que permite que tanto el organismo público puedan determinar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, a fin de determinar la idoneidad de las políticas de planificación para mejorarlas o corregirlas en caso de que no se estén cumpliendo con el objetivo planteado.

4.2.6. Deberes del Administrador.

El término deber implica una obligación, es decir que un deber también es una obligación. Los administradores deben cumplir deberes dentro de su campo de trabajo, es decir deben cumplir los servicios públicos mediante la responsable prestación de sus servicios y sobretodo deben brindar sus servicios con fidelidad institucional.

La Ley Orgánica del Servicio Público, expresa que son deberes de los servidores públicos, respetar, cumplir y hacer respetar la Constitución de la Republica, las leyes, reglamentos y, las disposiciones expedidas de acuerdos con la ley, cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad, en función del bien colectivo con la diligencia que tiene generalmente en la administración de sus propias actividades (…)

Con ello de acuerdo a ley, los servidores públicos deben respetar y hacer cumplir las normas constitucionales, conjuntamente con las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales, sobretodo el servidor público debe cumplir con las obligaciones acorde a su puesto, bajo principios de eficiencia, calidez, solidaridad, brindando un buen servicio que responda al bien de la colectividad, acorde con las diligencias de la administración propias al desarrollo de sus actividades.

La Constitución y demás leyes especiales norman deberes de los Administradores sin embargo citare los principales, como lo es de impulsar los trámites administrativos, y el de decidir expresamente a todas las peticiones.

Entre los deberes primordiales que tiene el administrador de acuerdo al autor Agustín Gordillo señala el de impulsar el trámite

¨Debe impulsar de oficio el procedimiento el órgano competente dirigirá el procedimiento procurando:

a) Tramitar los expedientes según su orden y decidirlos a medida que vayan quedando en estado de resolver. La alteración del orden de tramitación y decisión sólo podrá disponerse mediante resolución fundada.¨[32]

Es decir que, como deber fundamental del Administrador es el de dar el debido seguimiento y el debido trámite a los expedientes, peticiones, quejas o cualquier trámite administrativo que les sea presentado. Los administradores deben ante todo impulsar todos sus trámites, con el fin de que la ciudadanía obtenga una respuesta oportuna a su pedido.

Es decir que, como deber fundamental del Administrador es el de dar el debido seguimiento y el debido trámite a los expedientes, peticiones, quejas o cualquier trámite administrativo que les sea presentado. Los administradores deben ante todo impulsar todos sus trámites, con el fin de que la ciudadanía obtenga una respuesta oportuna a su pedido.

El administrador además debe procurar sobretodo el progreso y conclusión de una petición o un procedimiento con el deber de que el ciudadano tenga una respuesta motivada a tales requerimientos el mismo autor Gordillo nos dice:

[32] GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO y obras selectas. TOMO 4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires 2016. Pág.143

¨Que el administrador tiene el deber de asegurar “más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento, de modo tal que el agente público interviniente colabore al progreso y conclusión del procedimiento y no a la inversa, pues el procedimiento administrativo no ha sido ciertamente concebido por el legislador como una carrera de obstáculos cuya superación sea requisito necesario para la adopción de la resolución final.” El administrador es así el guardián y responsable del cumplimiento del principio *pro actione*, conforme al cual debe asegurarse, por razones de interés público, el ejercicio del derecho de accionar y recurrir de los individuos¨[33]

O sea que, es el administrador quien debe asegurar a la ciudadanía el poder obtener solución a su queja o petición en sede administrativa, asegurándole un procedimiento ágil y eficaz hasta la culminación del mismo, además el autor Gordillo en el texto antes citado responsabiliza del cumplimiento del principio pro actione que consiste en que se debe asegurar el derecho de accionar y recurrir de los individuos, es decir que prime la intención del recurrente sobre lo que formalmente se expresa.

Otro deber imprescindible de los administradores, mencionado por el autor Gordillo es el deber de decidir expresamente ante todas las peticiones.

[33] GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO y obras selectas. TOMO 4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires 2016. Pág. 143

Deber que debe ser cumplido indiscutiblemente puesto que además la propia Constitución menciona que se debe dar una respuesta motivada a toda petición o queja presentada a las autoridades; constituyendo así el cumplimiento de un debido proceso a la ciudadanía ya que también consta en nuestra Constitución que debe haber una respuesta motivada por parte las autoridades administrativas, para que estas no sean consideradas nulas.

Los administradores no deben evadir deberes que son garantizados por la Constitución, puesto que si un administrador no emite una resolución expresa de una petición está violando un derecho consagrado por la Constitución, la obligación de un administrador es de resolver oportunamente una petición.

Agustín Gordillo menciona en una de sus grandes obras de derecho administrativo que: ¨En el moderno Estado de Derecho es un principio fundamental que se decidan expresamente todas las peticiones de los administrados no hace falta mayor fundamento para señalar que esto es también parte de la garantía de defensa y así lo reconoce explícitamente el decreto-ley de procedimiento administrativo. La obligación existe aunque la ley haya previsto la denegación tácita, o no haya norma. Su incumplimiento le origina responsabilidad civil respecto al administrador. ¨[34]

Agustín Gordillo es radical al exponer que el incumplimiento de un deber

[34] GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO y obras selectas. TOMO 4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires 2016. Pág. 148

constitucional, como lo es el de recibir una resolución expresa ante una petición, debe dar lugar a responsabilidad civil respecto al administrador. Aun cuando la ley haya previsto una denegación tacita, que no es más que el silencio administrativo.

4.2.7. Responsabilidad de la tramitación.

Es importante señalar que al producirse el silencio administrativo, nos estamos inclinando en sentido contrario a lo que la Constitución nos manifiesta, de que toda petición o queja dirigida a una autoridad debe ser resuelta en un tiempo oportuno, como garantía de un derecho constitucional.

Agustín Gordillo en su interesante obra de Derecho Administrativo Tomo II expone que ¨ Es decisivo que el funcionario público que perjudica a los usuarios, administrados y consumidores (y por ende genera no solamente responsabilidad económica, sino también social) sufra las consecuencias de su hecho dañoso.¨[35] Es decir, que al no cumplir con la norma constitucional de brindar una respuesta motiva a las peticiones de los administrados se está violando el derecho constitucional de petición y queja de los ciudadanos ecuatorianos, es decir que al producirse el silencio administrativo se debe sancionar al verdadero responsable, ya que como lo expresa el autor debe sufrir las consecuencias de su hecho dañoso. Pues, al ser un servidor público el que transgrede un derecho constitucional al ciudadano y no cumple con su deber de brindar una resolución motivada a una petición,

[35] GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO y obras selectas. TOMO 2. LA DEFENSA DEL USUARIO Y DEL ADMINISTRADO. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires 2014. Pág. 675

debe sufrir las consecuencias de tales hechos; para que no queden en la impunidad.

Agustín Gordillo en la mencionada obra de Derecho Administrativo menciona que ¨esto constituye un elemento fundamental para poner freno a la negligencia y arbitrariedad de las autoridades públicas, o que ejercen funciones administrativas públicas¨[36]

Es decir, que el autor cree muy conveniente que sancione a los responsables de un acto dañoso hacia un administrado, para que no quede impune, sino más bien se ponga un alto a la negligencia y arbitrariedad de muchas autoridades públicas o funcionarios públicos que ejercen funciones administrativas públicas.

Finalmente Agustín Gordillo manifiesta que ¨El particular tiene pues el claro *derecho a la decisión del recurso o pretensión*, cualquiera sea el contenido que dicha decisión deba tener. Esta responsabilidad no soluciona el problema. Una alternativa encomiable, que utilizaban tanto magistrados federales como provinciales en materia procesal administrativa, es imponer multas diarias *personales* al funcionario que omite cumplir con esta u otra obligación que la ley le imponga. También puede el particular, ante el continuado silencio, considerar denegado el recurso con la consiguiente facultad de ejercitar los recursos ulteriores. La cuestión se halla también

[36] GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO y obras selectas. TOMO 4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires 2016. Pág. 149

encarada por el amparo por mora y, a través del cual el tribunal puede ordenar al funcionario que resuelva en el plazo que le fije al efecto.¨[37]

Como se menciona esta responsabilidad, no puede resultar la mejor solución al problema sin embargo, es una muy buena alternativa cuando los administradores no cumplen con sus obligaciones.

4.2.8. Vulneración del Derecho de Petición y Queja con el Silencio Administrativo.

La actual Constitución ecuatoriana prescribe como derecho de la ciudadanía el poder dirigir quejas y peticiones a las autoridades y que estas reciban una respuesta motivada y oportuna. La Administración Pública constituye un servicio y a la colectividad y se regirá principalmente a lo que expone la Constitución, y como ya se mencionó los ciudadanos gozamos del derecho de dirigir quejas y peticiones a las autoridades y estas deben ser resueltas en tiempo oportuno mediante una resolución motivada, consecuentemente los administradores no deben abandonar su obligación de resolver ante estas peticiones, la ley mismo ha planteado que si no existe un pronunciamiento dentro de los términos legales constituye silencio administrativo, sin embargo ello constituye la violación del derecho constitucional de petición y queja.

[37] GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO y obras selectas. TOMO 4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires 2016. Pág. 148.

Respecto al silencio administrativo el Dr. Herman Jaramillo Ordoñez nos dice: ¨El Estado garantiza a las personas el derecho de dirigir quejas y peticiones a las autoridades de los órganos del sector público y a recibir las respuestas pertinentes, en el plazo determinado por la ley. Si el peticionario no recibe una respuesta oportuna dentro del tiempo legal se produce el silencio administrativo.¨[38]

Así mismo el Dr. Jaramillo Ordoñez expone que ¨al producirse el ¨silencio¨ se pone al descubierto la dejadez, el descuido y la deficiencia administrativa.¨ [39]

Los administradores como ya se mencionó tiene deberes que se encuentran consagrados en la Constitución y las leyes administrativas; sin embargo al omitir no dar resoluciones a las peticiones dirigidas a las Administraciones recurriendo al silencio administrativo las autoridades muestran un eminente descuido e incumplimiento de sus deberes primordiales como funcionarios administrativos.

Los particulares al recurrir a una Administración Publica, deben ser atendidos, ya que toda Administración Publica como objeto tienen el de brindar un buen servicio a la colectividad. Los administrados tienen derecho a una decisión fundada.

---

[38] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Pág. 206

[39] Ibídem.

Agustín Gordillo dice que ¨la decisión, además de ser fundada, debe resolver las peticiones del administrado (…) el administrado en ejercicio del derecho de peticionar ante las autoridades administrativas tendientes a obtener el dictado de un acto favorable o provocar el ejercicio de la potestad revocatoria *ex officio* que, en algunos supuestos, puede ejercer la Administración, aun cuando no hubiera un recurso administrativo formalmente planteado. ¨[40]

Con esto el autor nos dice que si una petición no es atendida, se puede ir por la vía judicial, sin embargo lo que se debe garantizar a los particulares con los obstáculos dentro del trámite de una petición, así es que se debe garantizar el derecho de petición y queja en sede administrativa.

4.3. MARCO JURIDICO.

4.3.1. Constitución de la República del Ecuador.

La Constitución es la Norma Suprema del Estado que garantiza a los ciudadanos el efectivo goce de sus derechos, en su Art. 3 Numeral 1 dice: ¨Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.¨ [41]

---

[40] CASSAGNE. Juan Carlos. DERCHO ADMINISTRATIVO TOMO II. Buenos Aires-Argentina. Pág. 37

[41] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art.3

Es decir, la Constitución consagra que todos los habitantes ecuatorianos podemos hacer efectivo el goce de nuestros derechos que prevé la constitución e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, sin hacer ningún tipo de discriminación sino en condición de igualdad.

La Norma Suprema en su normativa en su Art. 11.- expresa que ¨El ejercicio de los derechos se regirá por principios: el numeral 1 dice: *Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.¨*[42]

Es decir que corresponde a las autoridades garantizar el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos establecidos en la Constitución.

El numeral 3 del mismo artículo expone que: ¨*Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.¨*[43]

Esto es que, los derechos y garantías prescritos en las Constitución e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, deberán ser cumplidos de manera obligatoria por los servidores y servidora publicas

[42] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art. 11 # 1

[43] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art. 11 # 3

administrativo o judicial orientados al ejercicio de los mismos, de tal modo que rige en todo el ordenamiento jurídico y sirve como fuente en la redacción de normas de desarrollo legislativo de derechos.

El artículo 11 en su numeral 5 nos dice que: ¨En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.¨[44]

Esta garantía hace mención al principio de que se aplicará por parte de la autoridad administrativa o judicial las normas e interpretación más favorable al ciudadano.

El numeral 6 expone que ¨Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.¨[45]

Es decir que, los principios y derechos constitucionales son inalienables porque son inherentes a las personas por el solo hecho de su dignidad humana**,** son irrenunciables porque los derechos establecidos en la Constitución no son susceptibles de renunciar a ellos, es decir que no podemos voluntariamente decir que renunciamos a cierto derecho que por ley poder hacer uso, son indivisibles porque no se pueden respetarse ciertos

[44] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art. 11 # 5

[45] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art. 11 # 6

derechos humanos y violar otros, es decir que los derechos constituyen un todo intrínseco al ser humano, son interdependientes hace referencia a que los derechos son complementarios e inseparables entre sí y son de igual jerarquía porque rechaza cualquier jerarquización entre los diferentes tipos de derechos o la exclusión de alguno de ellos.

Posterior a ello la Constitución prescribe en el Art 75 que ¨Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.¨[46]

Es decir que constituye garantía constitucional de todos los ciudadanos que tenemos el derecho al acceso gratuito de la justicia, así mismo a una tutela efectiva y sobretodo imparcial, y expedita es decir liberando los obstáculos para el ejercicio efectivo de los derechos, sujetándonos a los principios de inmediación y celeridad, garantizando que evitar que la ciudadanía quede en indefensión. Las resoluciones judiciales que no cumplan con las resoluciones judiciales tendrán sanción acorde a la ley.

Es de suma importancia que se garantice a los habitantes ecuatorianos seguridad jurídica, por ello la constitución ha previsto en su Art. 82. El derecho de seguridad jurídica que expone: ¨El derecho a la seguridad

[46] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art. 75

jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.¨[47]

La seguridad jurídica tiene que ver con la estabilidad de las normas, con el debate público, abierto y eficaz para transformarlas en estricto Derecho, con el necesario aval moral de la sociedad para expedirlas.

La seguridad jurídica abarca la irretroactividad de las leyes, el incuestionable principio de legalidad en la actuación de la administración pública, la atribución de facultades a los juzgadores, en fin con las normas primigenias de existencia comunitaria.

Es esencial partir mencionado la Supremacía que tiene la Constitución de acuerdo al orden jerárquico de aplicación de las nomas, así lo manifiesta la Norma Suprema en su Art. 424 ¨La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los

[47] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art. 82

contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.¨[48]

Es decir que la Constitución prevalece como Norma Suprema sobre cualquier otra norma legal, de tal forma que todos los actos emanados por el poder público deben establecerse de conformidad con las normas constitucionales, y en caso de que contraríen las disposiciones constitucionales carecerán de eficacia jurídica.

Sin embargo la constitución plantea que si existen tratados internacionales en donde se establezcan derechos humanos más favorables que los contenidos en la Constitución prevalecerán estos, es decir, que el Estado ha de tratar de garantizar los derechos de los habitantes ecuatorianos.

Consecuentemente la Constitución del Ecuador ha previsto un orden jerárquico de aplicación de las normas, estableciendo en el Art. 425 que el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: ¨La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.¨[49]

---

[48] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art. 424

[49] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art. 425

La pirámide de Kelsen representa gráficamente la idea de un sistema jurídico escalonado. El tratadista austriaco Hans Kelsen, propuso en su Teoría Pura de Derecho en 1934), que el ordenamiento jurídico es un sistema de normas jerárquicamente ordenas, entre sí, de modo que traducidas a una gráfica visual se asemejarían a una pirámide formada por pisos superpuestos.

Por tal razón, tenemos que el Sistema Jurídico está constituido por normas jerárquicas y superpuestas.

En cuanto a lo que respecta al sector público es fundamental señalar que la Constitución de la República del Ecuador de Montecristi en su Art 225, nos indica que el sector público está comprendido por:

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

El servicio público sistematiza aquella parte de la actuación administrativa que se concreta en prestaciones ofrecidas al público por la administración a través de una organización establecida por razones de interés público.

En el Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta que: ¨Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.¨[50]

Es decir, que la Constitución y leyes especiales otorgan competencias y facultades que deben ser cumplidas por las Instituciones del Estados, conjuntamente con sus organismos, dependencias, las servidoras y servidores públicos. Además les otorgan el deber de coordinar acciones que conlleven al cumplimiento de sus objetivos, así mismo se encargaran de hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos consagrados en nuestra Norma Suprema.

En cuanto a la Administración Publica, la Constitución menciona en el Art. 227 que ¨la Administración Publica constituye un servicio a la colectividad que se rige por principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía,

[50] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 226

descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.¨[51]

La Administración Publica constituye una actividad que tienen como fin el conocimiento y la práctica de diversos servicios, ejercida por lo órgano administrativos y los servidores públicos. Y la prestación de estos servicios por parte de la Administración Publica, por orden legal, deben ser eficaces y eficientes, garantizando transparencia en sus servicios, a través de la descentralización y coordinación de los organismos e instituciones del Estado, respetando la jerarquía institucional y sobretodo guardando la participación de todos los entes del Estado para la agilidad de proceso brindando a la ciudadanía servicios de calidad.

La Constitución señala en su Art. 229 inciso 1 que ¨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.¨[52]

Por la ley está considerando servidoras y servidores públicos a aquellas personas que presten servicios o ejerzan un cargo una función o una dignidad dentro del sector público, pudiendo ejercer estos cardos o funciones en cualquier forma o a cualquier título.

---

[51] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 227

[52] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 229

La función de los servidores públicos se enmarca dentro de la dinámica administrativa, brindando un servicio acorde a las necesidades colectivas, y que estas sean atendidas con prontitud a la ciudadanía.

Así mismo la Constitución ha planteado que los derechos de las y los servidores públicos son irrenunciables en el Art. 229 inciso 2: ¨Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables.¨. [53]

Y de la misma forma en que la Constitución ha planteado la irrenunciabilidad de los derechos de las servidoras y servidores públicos, la Norma Suprema prescribe responsabilidades de los servidores públicos manifestando en el Art. 233 inciso 1 que: ¨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.¨ [54]

Con ello la Carta Magna ha dispuesto expresamente que los servidores y servidoras publicas serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones. Es decir, que el Estado, no exime las responsabilidades como consecuencia de los actos u omisiones de los funcionarios. Ya que son los servidores los encargados de brindar un buen servicio a la colectividad para lograr el bien colectivo. Es

[53] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 229

[54] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 233

importante manifestar que los servidores y servidoras públicas deben cumplir con sus funciones a ellos encomendados, con gran responsabilidad en relación a los bienes encargado o lo servicios prestados, siempre tomando en cuenta el bienestar ciudadano.

El Administrador Publico, debe sujetarse para el eficaz cumplimiento de sus deberes, responsabilidades y facultades a la Constitución de la República del Ecuador y demás leyes especiales en toda su magnitud y concepción textual.

4.3.2. Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

El Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, en el Art 49 dispone las principales atribuciones de los secretarios de la Administración Pública de las culaes puedo citar las siguientes:

¨c) Recibir y dar fe de la presentación de comunicaciones, peticiones, escritos y cualquier otra solicitud que se dirija al órgano;
ch) Otorgar las copias certificadas que le fueren peticionadas, salvo que el o los documentos originales hayan sido calificados como "reservados" por el órgano competente;
d) Redactar las actas de las sesiones y llevar un archivo ordenado de las mismas; y,

e) Las demás que le sean atribuidas legalmente.¨[55]

Es decir que, los secretarios como atribución principal será la de recibir y dar de la presentación de toda comunicación a la Administración, además de la recepción de peticiones, escritos y cualquier otra solicitud que se dirija al órgano. Así dispondrán los secretarios otorgar las copias certificadas que les fueren solicitadas.

La tramitación de los asuntos de carácter administrativo corresponde a los órganos de la Administración y de sus titulares es la responsabilidad, de acuerdo a lo que prescribe el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en cuanto a la responsabilidad de la tramitación expone en el Art 114 numeral 1: ¨Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad o retraso en la tramitación de procedimientos. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central tiene la obligación de recibir todas la peticiones o solicitudes que se dirijan a la Administración Pública Central, sin perjuicio de que éstas satisfagan o no los requisitos establecidos en las normas aplicables. Adicionalmente, los

[55] ESTATUTO DE REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION EJECUTIVA. Art. 49

titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central en la tramitación de los procedimientos administrativos no suspenderán el curso de dicho procedimiento por la falta de requisitos formales, en cuyo caso solicitarán de oficio al ciudadano que complete su petición o escrito, siendo obligatorio el despacho del procedimiento administrativo."[56]

El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ha expuesto que, los funcionarios administrativos tiene bajo su cargo y obligación de acuerdo a sus competencia receptar todas las peticiones o solicitudes dirigida a la Administración Publica Central y que la falta de formalidades no impedirá la tramitación de las mismas, y en caso de que faltaren requisitos formales el Administrador está en la obligación de solicitar al ciudadano que complete su petición o escrito. Al tener la Administración la recepción de peticiones y solicitudes de la ciudadanía, los funcionarios, son quienes tiene la responsabilidad directa de que se emita su respectiva resolución y que se despachen estos asuntos a tiempo, con total normalidad evitando todo tipo de retraso en la tramitación de cualquiera de estos procedimientos, siendo también obligación de los administradores eliminar los obstáculos que impiden el normal desarrollo de la tramitación de peticiones y solicitudes de la ciudadanía que es uno de sus derechos constitucionales hace ejercicio. Con ello lo que la ley ha planteado es responsabilizar a los funcionario encargados del despacho de las peticiones o solicitudes, de la falta de emisión de una resolución expresa, ya que con

[56] ESTATUTO DE REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION EJECUTIVA. Art. 114

ello no permite el pleno ejercicio de los derechos de los administrados que están reconocidos constitucionalmente. Por ende los funcionarios al servicio de la Administración debe dar el correcto seguimiento a las peticiones y solicitudes que respetan, despachando a tiempo y dictando resoluciones dentro del plazo que la ley establece para no obstaculizar el ejercicio pleno de un derecho fundamental como lo es el de poder dirigir quejas y peticiones.

Como ya se manifestó estas peticiones deben tener respuesta oportuna por parte de los funcionario encargados de su despacho, para lo cual el Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva prescribe en su normativa que los funcionarios de la administración están obligados a dictar resolución expresa de los diversos asuntos que les compete así expresa Art. 115, numeral 1: ¨La administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.¨[57]

Todo administrador esta en obligación legal de emitir una resolución expresa de cualquier procedimiento y notificarla de las formas establecidas por la ley.

[57] Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Art 115

Es decir que dentro de las obligaciones que posee la administración, consta la de la obligación de resolver, no puede evadir con ello la administración la obligación de remitir al interesado una resolución expresa de los que se logre resolver acerca de su petición, solicitud o reclamo. Al encontrarse la resolución expresa, esta debe ser notificada al administrado, conforme lo señala el debido proceso, puesto que la falta de notificación constituye también transgredir el debido proceso constante en la Constitución de la República del Ecuador.

El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en el mismo Art. 115 numeral 2 y 3 expone los plazos que se tomará en cuenta para notificar la correspondiente resolución:

¨El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución será el correspondiente al silencio administrativo, salvo el caso de los procedimientos iniciados de oficio, en los cuales la resolución deberá ser expedida en un plazo que no podrá exceder los 60 días, salvo lo previsto en leyes especiales que se contarán:

a. En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acto o resolución de iniciación; y,
b. En los iniciados a solicitud o petición del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente

para su tramitación, cumpliendo todos los requisitos previstos en el ordenamiento.¨

Esto es que la ley misma plantea los plazos dentro de los cuales se debe remitir una resolución a la otra parte, para ello se toma en cuenta la forma de inicio del procedimiento administrativo, es decir, que si un procedimiento se inició de oficio, el plazo para la emisión de una resolución no podrá exceder de los 60 días contados desde la fecha de resolución o acto de iniciación. En el caso de que el procedimiento administrativo fue iniciado mediante solicitud o expedición del interesado, correrá el mismo plazo que el del silencio administrativo desde la fecha en que la solicitud o petición ingreso al órgano competente cumpliendo con todos los requisitos señalados por la ley.

El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en el mismo Art. 115 numeral 7 expone: ¨El personal al servicio de la Administración Pública que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.¨

La Ley ha prescrito plazos dentro de los cuales se debe expedir y notificar una resolución, posterior a ello la misma Ley manifiesta que los funcionarios

de la Administración Publica que tiene bajo su cargo el despacho de los asuntos y demás órganos administrativos que tienen competencia de instruir y resolver, serán los directamente responsable, del incumplimiento de la obligación legal de emitir uan respuesta favorable o desfavorable a los administrados dentro del plazo establecido por la le, debiendo ser sancionado de conformidad a lo que la ley prescribe. Sin embargo la ley expone que el incumplimiento de ésta obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a las que hubiere lugar, es decir que la ley no plantea expresamente una correspondiente sanción al responsable del incumplimiento de la obligación de dictar una resolución.

Las resoluciones que se emitan por parte de la Administración deben también ser acorde a la ley, con lo cual el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva manifiesta cual será el contenido de la resolución:

¨Art. 156.- Contenido de la resolución:

> 1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto por un plazo no superior a quince días,

para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente y coherente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

3. Las resoluciones contendrán la decisión, que deberá ser motivada. Expresarán, además, los recursos y acciones que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

4. En ningún caso podrá la administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto en la Constitución."[58]

[58] Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Art.156

Constitucionalmente el dirigir quejas y peticiones, y que estas tengan una respectiva resolución constituye un derecho, para lo cual ley también prevé que esta resolución cumpla algunos requisitos, principalmente la resolución debe versar sobre aquello que ha sido planteado por el administrado, es decir que el administrador debe pronunciarse sobre las pretensiones del ciudadano, sin embargo cuando existieren cuestiones conjuntas con la petición que no han sido planteados por los interesados el administrador podrá ponerle de manifiesto en un plazo que no exceda de 15 días, para que formule alegaciones en caso de ser necesarios o medios de prueba que aporten al procedimiento.

La ley también plantea que la resolución debe ser congruente y coherente, con la finalidad de que no se pueda iniciar a partir de este procedimiento, es decir que el administrador a la hora de expedir una resolución esta debe guardar congruencia, es decir que debe existir adecuación entre lo planteado y lo resuelto, sin que sea preciso que la motivación del acuerdo se extienda a todos los razonamientos del recurrente.

Un aspecto necesario recalcar acerca de la resolución, es la motivación que debe contener la misma, la motivación constituye una garantía constitucional establecida también en la Constitución del Ecuador en el Art 76, numeral 7 literal l) donde consta que ¨las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución ni se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia

de su explicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentran debidamente motivados se consideran nulos. Las y los servidores responsables serán sancionados¨[59]

De tal forma que la motivación es un elemento de vital importancia a la hora de expedir una resolución, enunciando debidamente las normas en que se funda, caso contrario se incurre en una resolución que se invocada como nula.

Cabe recalcar además que ningún administrador podrá abstenerse de resolver por ningún motivo, ya que está incurriendo en la violación del derecho de petición consagrado en la Constitución.

El Art. 173 de la Constitución ecuatoriana expone en su numeral 3 que: ¨(…) La falta de atención a una reclamación no da lugar a la aplicación del silencio administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada.¨

Es decir, que cuando existe falta de atención o falta de resolución ante una petición o reclamo, se considera como silencio administrativo, sin eximir de las responsabilidades por el mismo, establecidas en leyes administrativas

[59] CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporacion de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art 76 numeral 7 literal l).

especiales. Es decir, que existe silencio administrativo cuando no hay pronunciamiento expreso ante cualquier tipo de peticiono reclamo.

4.3.3. Ley de Modernización.

La Ley de Modernización dentro de su normativa, hace referencia al derecho constitucional de petición, así el art 28 prescribe que ¨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. 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 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 CODIGO ORGANICO INTEGRAL PENAL, sin perjuicio de ejercer las demás acciones que le confieren las leyes.

La máxima autoridad administrativa que comprobare que un funcionario inferior ha suspendido un procedimiento administrativo o se ha negado a resolverlo en un término no mayor a quince días a partir de la fecha de su presentación, comunicará al Ministro Fiscal del respectivo Distrito para que éste excite el correspondiente enjuiciamiento."[60]

Con ello la ley expone que cuando un ciudadano en ejercicio de su derecho constitucional de petición, presenta una petición ante un órgano administrativo , este deberá ser resulto en un término no mayor a quince días, caso contrario se entenderá por silencio administrativo, y que esta ha sido considerada que ha sido resuelta a favor del solicitante, y el Estado se encargará de emitir bajo pena de destitución una certificación que servirá para demostrar que el reclamo o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo.

Con ello además la ley ha resuelto que el funcionario que se acoge al silencio administrativo, podrá ser denunciado ante jueces de jurisdicción

[60] LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO - Página 9eSilec Profesional. Art. 28

penal, porque lesiona el derecho de petición garantizado por la Norma Suprema.

4.3.4. Ley Orgánica del Servicio Público.

El Art 22 de la Ley Orgánica del Servicio Público en sus literales expresa

¨a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley; b) Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades; c) Cumplir de manera obligatoria con su jornada de trabajo legalmente establecida, de conformidad con las disposiciones de esta Ley; d) Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley; e) Velar por la economía y recursos del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias; f) Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad; g) Elevar a conocimiento de su inmediato superior los hechos que puedan causar daño a la administración; h) Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe. Sus actos

deberán ajustarse a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñe y administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión; i) Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente; j) Someterse a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones; y, Custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso indebido, sustracción, ocultamiento o inutilización.¨

La Ley Orgánica del Servicio Publico hace mención a que los servidores públicos deberán cumplir con las obligaciones de acuerdo al puesto que ocupe con la finalidad de lograr el bien colectivo de acuerdo a las actividades que desarrolla, procurando los principios administrativos, así mismo actuara bajo principio constitucionales, ejecutando sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe.

4.3.5. Derecho Comparado.

4.3.5.1. El Derecho de Petición en la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos en el artículo 8 manifiesta que *¨los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera*

pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.¨

La falta de respuesta de la autoridad administrativa, si bien puede favorecer al administrado, también puede traer como consecuencia la violación de derecho constitucional de petición contemplado en su artículo 8º; además, de generarle incertidumbre jurídica.

El derecho consagrado en el artículo 8° constitucional refiere a la obligación que tienen los funcionarios y empleados públicos de respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; además contempla que “a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

De conformidad con el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y mediante una interpretación de dicho artículo, podemos establecer que dentro de las Garantías de Seguridad Jurídica, se encuentra el Derecho de Petición, es decir, la posibilidad de que los ciudadanos se dirijan a las autoridades, por escrito de manera pacífica y respetuosa, a

efecto de solicitarles la prestación de algún servicio o la atención de alguna necesidad.

4.3.5.2. El Derecho de Petición en la Constitución Política de Colombia.

El artículo 23 de la Constitución Política Colombiana establece que "*toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales*"; así mismo, el artículo 92 de la Constitución Política expresa que "*cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas*".

En Colombia tienen derecho a presentar peticiones todas las personas, es decir es un derecho fundamental reconocido por la Constitución Colombiana; pero la misma Constitución Colombiana manifiesta que al no cumplir un derecho constitucional, cualquier persona, natural o jurídica, podrá solicitar que se impongan sanciones tanto disciplinarias como penales por la conducta de las autoridades públicas, es decir, que se deberá exigir una sanción para la autoridad administrativa que incumpla con sus deberes.

4.3.5.3. Ley del Silencio Administrativo. Ley No. 29060 de Perú.

LEY Nº 29060 (Ley del Silencio Administrativo) En el Artículo 4 acerca de la responsabilidad del funcionario público manifiesta que ¨los funcionarios y servidores públicos que, injustificadamente, se nieguen a reconocer la eficacia del derecho conferido al administrado al haber operado a su favor el silencio administrativo positivo de un procedimiento que se sigue ante la misma entidad, incurrirán en falta administrativa sancionable, conforme lo establecido en el artículo 239 de la Ley Nº 27444[61], sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiera lugar.¨

Lo que la legislación peruana manifiesta es que el silencio administrativo acarrea responsabilidad al funcionario público, que sin justificación transgrede el derecho de petición de los administrados, por ende la autoridad administrativa incurre en una falta administrativa, que es sancionada por la legislación peruana, sin perjuicio de responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar, es decir, que la legislación peruana considera al silencio administrativo como una falta de administrativa sancionable.

---

[61] Artículo 239°," Faltas administrativas Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de: 1. Negarse a recibir injustificadamente solicitudes, recursos, declaraciones, informaciones o expedir constancia sobre ellas.
2. No entregar, dentro del término legal, los documentos recibidos a la autoridad que deba decidir u opinar sobre ellos.

4.3.5.4. El Derecho de Petición en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el Silencio Administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 51 expone que ¨Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo.¨

La Constitución de la República de Venezuela prescribe que todas las personas tiene el derecho de presentar y dirigir peticiones ante cualquier funcionario público y ellos a su vez deberán brindar una respuesta adecuada y oportuna, pero la misma constitución manifiesta que quienes violen este derecho constitucional deberán ser sancionados de acuerdo a la ley y que ello implica que el ser destituidos de su cargo público.

Así mismo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos plantea en su artículo 4 que ¨En los casos en que un órgano de la administración pública no resolviere un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario. Esta disposición no releva a los órganos administrativos, ni a sus personeros, de

la responsabilidad que le sean imputables por la omisión o la demora.¨ Este artículo manifiesta que cuando un órgano administrativo no dicte una resolución oportuna a un asunto o recurso, se considera negado y por ello como consecuencia se genera responsabilidad a las autoridades públicas.

Dentro de esta misma ley en su Parágrafo Único expone que ¨La reiterada negligencia de los responsables de los asuntos o recursos que dé lugar a que éstos se consideren resueltos negativamente como se dispone en este artículo, les acarreará amonestación escrita a los efectos de los dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa, sin perjuicio de las sanciones previstas en el artículo 100 de esta Ley.¨

Es decir que cuando un administrador concurra en reiterada negligencia en los asuntos y recursos ante ellos presentados, se impondrá primero una sanción escrita sin perjuicios de las demás sanciones que la ley le pueda imponer.

4.3.5.5. El Derecho de Petición en la Constitución de Guatemala y la Ley 38 de Procedimiento Administrativo.

De acuerdo a lo que establece la legislación de Guatemala Constitucionalmente existe una obligación de resolver y notificar las peticiones de los particulares, conforme a lo establecido por el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Derecho de petición. Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a

dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días.

En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna."

Por ende transcurrido el término que la ley establece para resolver se debe considerar una violación constitucional constante el hecho de no dar respuesta a las peticiones de los particulares, puesto que se lesiona al particular, al no dictar la correspondiente resolución tal como lo preceptúa el artículo 28 de la Constitución de Guatemala.

4.3.5.6. El Silencio Administrativo en la Legislación Panameña.

La Ley 38 de Procedimiento Administrativo de Panamá en el Artículo 42 expone que ¨El funcionario ante quien se presente una petición, consulta o queja estará en la obligación de certificar, en la copia del respectivo memorial, la fecha de su presentación o recibido de éste, y transcurrido el término para su resolución o respuesta, deberá también certificar, en la misma copia, que la petición, consulta o queja, no ha sido resuelta dentro de dicho término. Con la copia y el certificado, mencionados en el párrafo

anterior, el peticionario podrá pedir del funcionario respectivo la imposición de la correspondiente sanción".

Es decir, que el funcionario ante quien se presente una petición o queja está en el deber de primero certificar, la fecha de presentación y recepción del mismo, y una vez que ha trascurrido el plazo oportuno para dictar una resolución deberá así mismo certificar si no ha sido resuelto dentro de los plazos establecidos, y con ello el peticionario podrá pedir al funcionario que no omitió una respuesta oportuna la debida sanción.

La misma ley 38 de Procedimiento Administrativo en el artículo 41 manifiesta que ¨Toda petición, consulta o queja que se dirija a la autoridad por motivos de interés social o particular, deberá presentarse de manera respetuosa, y no se podrán usar, en los escritos respectivos, expresiones indecorosas, ofensivas o irrespetuosas.

La autoridad encargada de resolver, en cualquier etapa del trámite, puede disponer que se tachen las expresiones ostensiblemente indecorosas, ofensivas o irrespetuosas, sin perjuicio de las sanciones correccionales o penales que ameriten. La respectiva resolución que ordene la tacha o cancelación, es de mero obedecimiento.

El Secretario o la Secretaria del Despacho o quien haga sus veces, al recibir los escritos, debe velar por el cumplimiento de esta disposición y comunicar

a la autoridad que deba decidir, para que proceda de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior.¨

Este articulo manifiesta que el secretario o secretaria que tiene a su cargo el despacho de las peticiones o quejas, deberá velar por el cumplimiento de los requisitos legales en una petición, y que sean dirigidos de manera respetuosa, siendo responsables los secretarios o secretarias del despacho de las mismas.

La ley 38 de Procedimiento Administrativo también expone en el Artículo 43 que ¨Al servidor público infractor de las disposiciones sobre el derecho fundamental de petición se le impondrán las siguientes sanciones, de oficio o a petición de parte:

1. Amonestación escrita, la primera vez;
2. Suspensión temporal del cargo por diez días hábiles, sin derecho a sueldo, en caso de reincidencia durante el mismo año;
3. Destitución, en caso de volver a cometer la falta disciplinaria; y
4. Destitución, si el funcionario incurre en infracción a lo dispuesto en este artículo en tres ocasiones distintas, sin consideración al año en que realice la falta. Las sanciones antes descritas serán impuestas por el superior jerárquico, respetando el debido proceso y mediante resolución motivada que deberá ser agregada al expediente personal del funcionario sancionado.

Esto es, que la legislación de Panamá, de expresar normativamente las sanciones que se impondrán de oficio o a petición de parte, cuando una autoridad pública violenta el derecho constitucional de petición, imponiendo la amonestación escrita por primera vez, la suspensión temporal sin derecho de sueldo en caso de reincidencia en el mismo año, para finalmente sancionar con la destitución del funcionario público.

La misma ley 38 de Procedimiento Administrativo en el Artículo 49 manifiesta que ¨Es responsabilidad de la Administración y, de manera especial, del Jefe o la Jefa del Despacho respectivo y del funcionario encargado de la tramitación del proceso, el impulso de éste. Por tanto, ambos funcionarios serán solidariamente responsables de que el proceso se desarrolle conforme a los principios instituidos en esta Ley y demás normas pertinentes.

El retraso injustificado en la realización de un trámite a cargo de la Administración constituirá impedimento de la autoridad para seguir conociendo del proceso. El incidente de recusación deberá ser presentado ante el superior jerárquico respectivo, quien deberá decidirlo en un término no superior a tres días hábiles, contado a partir de la fecha que quede en estado de decidir. La decisión que resuelve el incidente no admite recurso alguno. De prosperar el incidente de recusación, la autoridad nominadora designará la autoridad ad hoc para conocer y decidir el proceso. Si en el transcurso de un año prosperan dos o más incidentes de recusación contra

una autoridad por la causa instituida en este artículo, la sanción será la destitución del funcionario.

Lo anterior es sin perjuicio de la queja que el afectado pueda presentar contra el funcionario moroso.¨

Lo que la ley Panameña manifiesta es que la responsabilidad de la tramitación del proceso y el impulso del mismo, acarreara contra el Jefe o Jefa del Despacho. Es decir, que corresponde al Jefe de Despacho, la tramitación de todos los asuntos ante ellos presentados y que el retraso injustificado de los plazos establecidos en la ley traerá como consecuencia la imposición de una sanción.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. Materiales.

Conforme se estableció desde la fase de proyección, el presente trabajo en lo principal se orienta por la metodología científica de la investigación, y por ello parte del planteamiento de una hipótesis general, así como de un objetivo general y tres específicos en torno a los cuales se ha construido todo un amplio acopio teórico y empírico que permita su contrastación y verificación como requisito indispensable para la validación del presente trabajo.

El presente proceso investigativo se dirige a la observación pormenorizada de la problemática jurídica relacionada con la delimitación de la responsabilidad por silencio administrativo en el secretario cuando recibe la comunicación de una petición administrativa y no da el debido seguimiento hasta que se emita la respectiva resolución.

Luego de desarrollado el proceso investigativo, se ha procedido a la redacción del informe final, contemplando los lineamientos metodológicos idóneos para el efecto, así como la normativa vigente en la Universidad Nacional de Loja.

5.2. Métodos.

La práctica de la investigación científica presupone el concurso de una serie de métodos y técnicas que han permitido adecuado abordaje de la

problemática de investigación y el desarrollo sistemático del conocimiento que permite la comprobación de la hipótesis propuesta así como la verificación de los objetivos planteados.

Por la naturaleza de la presente investigación, ésta en lo principal se acoge al método científico, pues como se puede observar se parte del planteamiento de hipótesis y de un objetivo general y tres específicos, en torno a los cuales se ha desarrollado toda una base teórica, así como el estudio de campo, que han permitido los elementos de juicio necesarios para su contrastación y verificación. La presente investigación es eminentemente jurídica, ya que se concreta en la actividad del Derecho Administrativo y la violación del derecho constitucional de petición y queja con el silencio administrativo.

Dentro de los métodos que se utilizaron está el método científico que ha permitido abordar los problemas jurídicos que devienen de la falta de normativa en cuanto a una sanción por silencio administrativo, y la aplicación de método exegético analítico, que fue de singular utilidad en el análisis sistemático de las correspondientes disposiciones.

El método deductivo sirvió específicamente en lo referente al análisis del problema de investigación, a partir de las disposiciones del derecho internacional y del derecho constitucional relacionadas con la problemática de investigación, hasta llegar a aspectos particulares identificados en la

normatividad de la Constitución y el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y Ley de Modernización, así mismo, el método inductivo permitió analizar la problemática de investigación desde asuntos específicos hasta categorías de carácter general. Estos métodos sirvieron de manera especial en la elaboración del discurso teórico de la presente tesis.

Como métodos auxiliares se utilizaron la síntesis y el método descriptivo. El primer método que permitió construir relaciones breves de las diferentes categorías jurídicas del derecho procesal penal que indispensablemente debían ser tratadas, como en efecto se lo ha hecho, en el presente trabajo. Y el método descriptivo fue de mucha utilidad, en la descripción de los problemas jurídicos y de las realidades relacionadas íntimamente con la problemática que motiva la presente tesis.

Además para el tratamiento de los datos obtenidos en el campo de investigación fueron de singular valía los métodos analítico y sintético, especialmente en lo referente al análisis comparativo de los datos y frecuencias obtenidos a partir de la aplicación del instrumento de investigación, esto es, de la encuesta. Para ilustrar de mejor forma los resultados de la investigación de campo se utilizaron tablas de frecuencias y porcentajes, análisis comparativos y de traficación estadística.

5.3. Técnicas.

Dada la naturaleza teórica y fáctica de la presente investigación, se requirió de un complejo proceso de recopilación de elementos conceptuales, doctrinarios, normativos y analíticos, con respecto a la problemática de investigación, para la recolección y organización de los cuales ha sido indispensable la utilización de fichas nemotécnicas y bibliográficas, en las que se ha sistematizado el universo de información recopilada, para ser usada conforme a los requerimientos en el desarrollo del discurso de este trabajo.

Se aplicó también la técnica de la observación del problema en el ámbito de la realidad social del Ecuador, lo que permitió obtener algunos elementos de juicio con respecto a la observación práctica de los derechos constitucionales y legales de todas las personas.

Para la recolección de datos del campo de investigación, utilicé la técnica de la encuesta, cuyas preguntas se orientaron en función de los criterios requeridos para la contrastación de la hipótesis propuesta y la verificación de los objetivos oportunamente planteados en el Proyecto de Investigación. El formulario de encuesta fue aplicado a una población de treinta profesionales del Derecho, todos ellos relacionados con el Distrito Judicial de Loja.

En cuanto a la metodología de presentación del informe final, ésta se rige en general por los lineamientos que determina la metodología de la

investigación científica, así como también en el marco de lo que dispone el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja

6. RESULTADOS

6.1. Resultados de las encuestas.

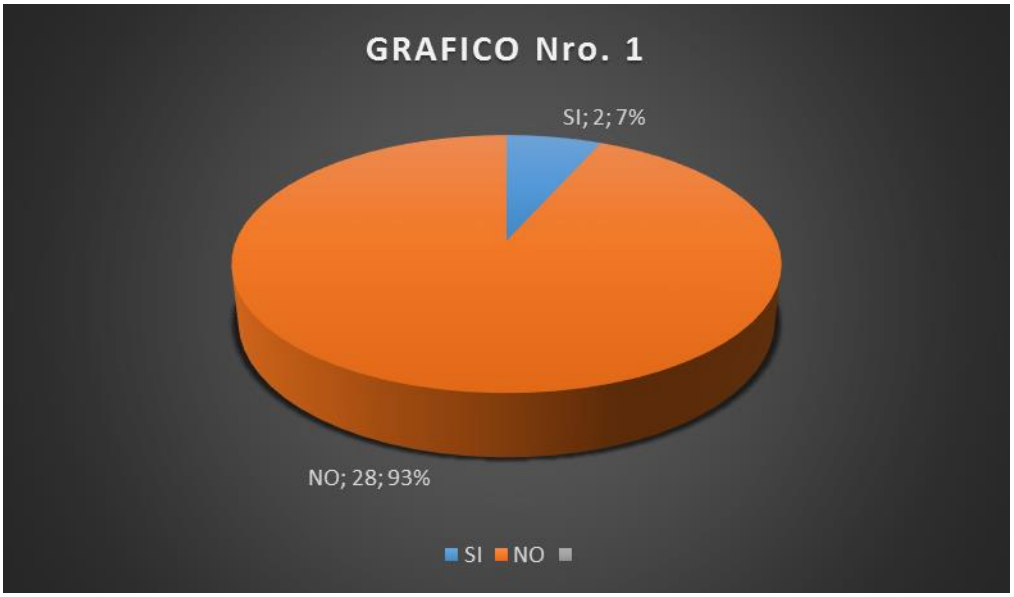
En la presente técnica he aplicado treinta encuestas a una muestra poblacional de abogados de la ciudad de Loja.

PREGUNTA 1. ¿CONSIDERA USTED QUE EL DERECHO CONSTITUCIONAL SE DESARROLLA ACORDE AL REGIMEN ADMINISTRATIVO EN RELACION A NO DELIMITAR LA RESPONSABILIDAD DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO?

CUADRO Nro. 1

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	2	7%
NO	28	93%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la Ciudad de Loja.
Autor: Diana Alejandra Cango Romero.



Análisis:

En esta pregunta dos encuestados que equivalen al 7%, seleccionaron la opción del sí. Mientras que veintiocho de los encuestados que significan el 93%, escogieron la opción del no.

Interpretación:

Los encuestados manifiestan que el derecho constitucional si se desarrolla acorde al regimen administrativo porque que ya existe un límite por el cual la autoridad responsable debe dar contestación o resolver, que es de 15 días, por cuanto si se hace efectivo el derecho constitucional

Los encuestados que manifestaron que el derecho constitucional no se desarrolla acorde al régimen administrativo en relación a no delimita el silencio administrativo exponen que al no limitar la responsabilidad por el silencio administrativo se vulnera el debido proceso el cual está previsto en la constitución; que todo funcionario público tiene la obligación de responsabilizarse por los actos que realiza en este caso por el secretario que recibe la comunicación de una petición administrativa; que no existe norma expresa en la ley sobre la responsabilidad del funcionario o servidor público, además manifiestan que el funcionario que debe dar la respuesta nunca la da dentro del término de ley; que no se sanciona y no existe una resolución favorable o desfavorable para el peticionario; el 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

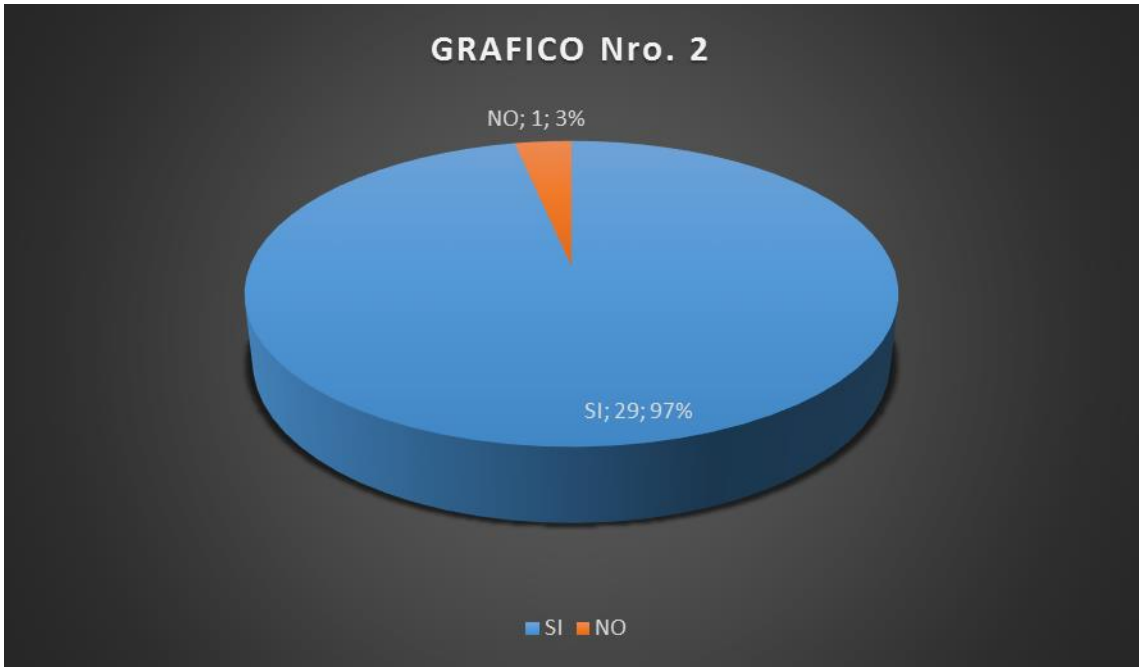
dentro de un plazo determinado y cuando no lo hace no existe responsabilidad por parte del administrador o despachador; pues al no existir una sanción el funcionario no tramita el proceso con brevedad; Porque la norma suprema prevalece sobre todas las demás normas y al violar la Constitución se está violado todo; es necesario que en el sector público se determine responsabilidades; con ello se está violentando el derecho de las personas a presentar quejas; la CRE expresa que todo servidor público es responsable de sus acto; en el sector público no se delimita la responsabilidad en ningún funcionario y queda un vacío jurídico; en el sector público no siempre se sanciona por la irresponsabilidad de un funcionario.; debería a una petición estar en constante revisión hasta la culminación; por cuanto la Carta Magna manifiesta que todo servidor público es responsable de sus actos ya sea por acción u omisión; manifiesta en la Constitución de la República del Ecuador que el servidor público es responsable de sus actos; en las administraciones públicas se vulnera derechos de los administrados; las leyes siempre deben estar acorde con la Constitución de lo contrario la ley será inconstitucional; existe indefensión y discriminación del funcionario público frente al Estado, debe sancionarse el silencio administrativo; no existe de forma expresa una sanción expresa sobre la responsabilidad del funcionario o servidor público; no se delimita una responsabilidad clara en la ley debiendo existir una reforma; no hay delimitación de la responsabilidad en las leyes administrativas.

PREGUNTA 2. ¿CREE USTED QUE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO PROVOCA VIOLACION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICION Y QUEJA, CUANDO NO HA SIDO ATENDIDO OPORTUNAMENTE?

CUADRO Nro. 2

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	29	97%
NO	1	3%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la Ciudad de Loja.
Autor: Diana Alejandra Cango Romero.



Análisis:

En esta pregunta un encuestado que corresponden al 3%, manifiestan que no; mientras que veintinueve encuestados que pertenecen al 97%, manifiestan que sí.

Interpretación:

Los encuestados que manifiestan que el silencio administrative si provoca violacion del derecho constitucional de peticion y queja, cuando no ha sido atendido oportunamente exponen que los funcionarios deben ser más agiles al momento de despachar una queja; al no emitirse una pronunciación se vulnera el principio de petición y queja, por cuanto no permite motivar los enunciados principios con una respuesta oportuna; la constitución garantiza una respuesta oportuna; el silencio administrativo es cuando el ciudadano solicita algo y la administración pública no da respuesta, y esto debe ser atendido oportunamente por el funcionario; que al no ser atendido oportunamente se provoca una violación; primeramente es un derecho de los ciudadanos a recibir la respuesta necesaria frente a las peticiones y quejas y la demora en esta respuesta viola los derechos de las personas; porque dilata el proceso; con ello se está limitando al derecho ciudadano; pues no existe respuesta al requerimiento realizado; con ello se estarían vulnerando los derechos de las personas; como ya sabemos la petición y queja es la manifestación verbal o escrita de la insatisfacción hecha por una persona, y debe ser atendida oportunamente; al no ser tramitado en los plazos legales no le permite seguir defendiendo sus intereses; se perjudica a la persona interesada sobre su derecho; no existe una respuesta por parte de la Administración vulnerando el acceso a una respuesta; cuando no se contesta oportunamente, existiendo falta de resolución en los procedimientos administrativos; la administración pública al no contestar oportunamente, existiendo falta de resolución en los procedimientos administrativos; ya que

pasan 15 días y no hay respuesta sin embargo nadie certifica si contesta o no y no hay como demandar; no existe la debida atención, ni una respuesta eficaz, con lo cual violan este derecho; puesto que esta violación constitucional se provoca por malas administraciones; el Art 66 numeral 23 de la Carta Fundamental nos garantiza el derecho de petición y al no ser atendido oportunamente se está violentando dicho precepto constitucional; el no ser atendido viola la norma constitucional; no han sido atendidos y no existe un debido proceso; todos los ecuatorianos tienen derecho a presentar quejas y peticiones pero en ningún momento en nombre del pueblo; están limitando el derecho de la ciudadanía; limita el derecho de los ecuatorianos a que nuestras quejas sean atendidas; constituye también un derecho obtener la información que requiere y al no dar contestación se vulnera el derecho de petición y queja que requiere el ciudadano; primeramente es un derecho de los ciudadanos a recibir la respuesta necesaria frente a las peticiones y quejas y la demora en esas respuestas; con el silencio efectivamente hay vulneración del derecho de petición y queja al no existir una resolución expresa.

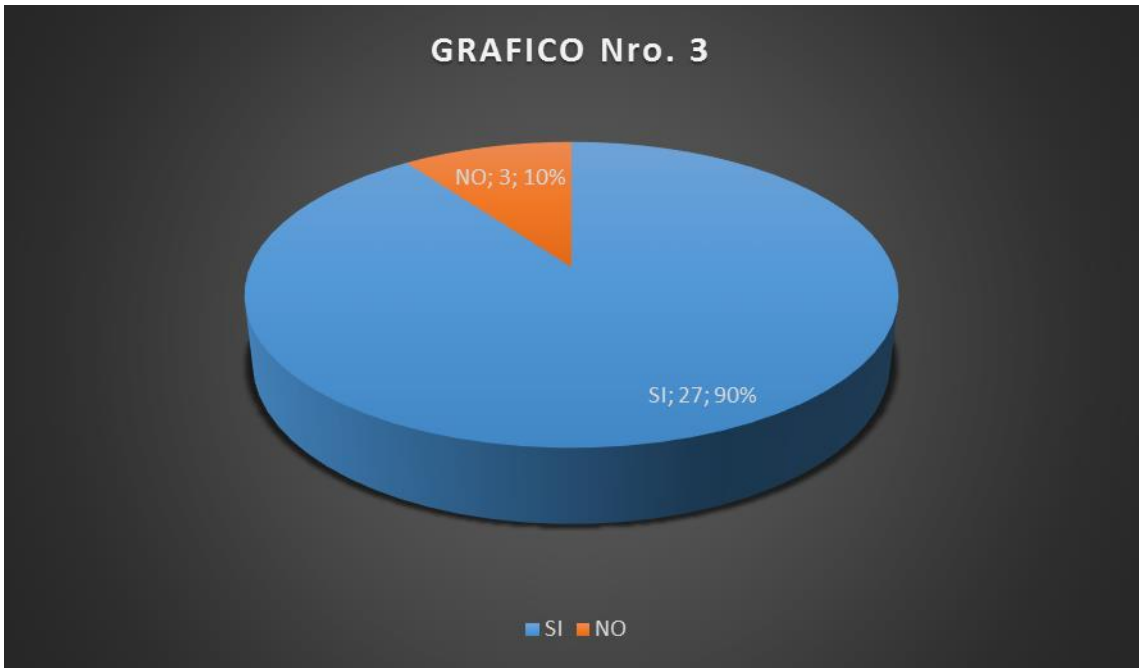
Los encuestados que respondieron que el silencio administrativo no provoca violacion del derecho constitucional de peticion y queja, cuando no ha sido atendido oportunamente manifestaron que en razón que al darse el silencio administrativo la autoridad acepta en forma tácita la petición solicitada y debe ejecutarla en forma inmediata.

PREGUNTA 3. ¿CONSIDERA USTED QUE EXISTE VACIO LEGAL CUANDO LA LEY NO SANCIONA DIRECTAMENTE A UN FUNCIONARIO POR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO?

CUADRO Nro. 3

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90%
NO	3	10%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la Ciudad de Loja.
Autor: Diana Alejandra Cango Romero.



Análisis:

En esta pregunta tres encuestados que corresponden al 10%, manifiestan que no; mientras que veintisiete de los encuestados que pertenecen al 97%, manifiestan que sí.

Interpretación

Los encuestados que manifiestan que si que existe vacio legal cuando la ley no sanciona directamente a un funcionario por el silencio administrativo, ya que la ley no expresa a quien debe sancionarse, por lo tanto al no haber una sanción, el funcionario responsable poco o nada le interesa despachar; ya que nadie se hace responsable por el silencio administrativo y debe haber un responsable; debe constar claramente en la ley la sanción para el funcionario cuando el silencio administrativo es una de las formas posibles de terminación de los procedimientos administrativos; el silencio administrativo no está debidamente normado en cuanto a la responsabilidad; que debe sancionar en base a ley; así el ciudadano no puede hacer valer sus derechos; debe ser sancionado el responsable de que no se ejecute una petición; no se estaría estableciendo el debido proceso; no existe una ley que sancione directamente a un funcionario por su negligencia en relación al silencio administrativo; debería existir una ley especifica que sancione al funcionario ara que cumpla con su responsabilidad; ese ve afectada la persona, se ve una injusticia; debe haber un funcionario responsable del seguimiento de un procedimiento hasta la solución; de esta manera las autoridades administrativas no evitarían resolver las quejas que presenten los usuarios; la Constitución de la República del Ecuador nos garantiza el derecho de petición y cuando no es atendido oportunamente está violando un derecho estipulado en nuestra carta magna; tiene que existir un funcionario responsable de hacer seguimiento y llegar a la solución escrita del problema reclamado; debe existir un funcionario el cual se haga

responsable de su acto cometido y llegar a solucionar el problema presentado o reclamado; las administraciones muchas veces actúan por interés propio; pues la Constitución garantiza el derecho de petición y queja y al no ser atendido oportunamente se está violando el precepto constitucional; existe un vacío legal en las leyes administrativas; no hay sanciones reglamentarias que reciban por estas acciones; ya que las autoridades omiten no resolver el silencio administrativo en favor del peticionario; pues deben establecerse los tipos de sanción administrativa civil o de ser el caso penal; existe un vacío jurídico porque así el ciudadano no podría hacer vales sus derechos; Porque la ley no expone a quien se va a sancionar; La ley no prevé en sus normas que funcionario es el directamente responsable del silencio administrativo; es deber de todo funcionario dar contestación a lo requerido en un tiempo oportuno; no está debidamente normado la responsabilidad del silencio administrativo.

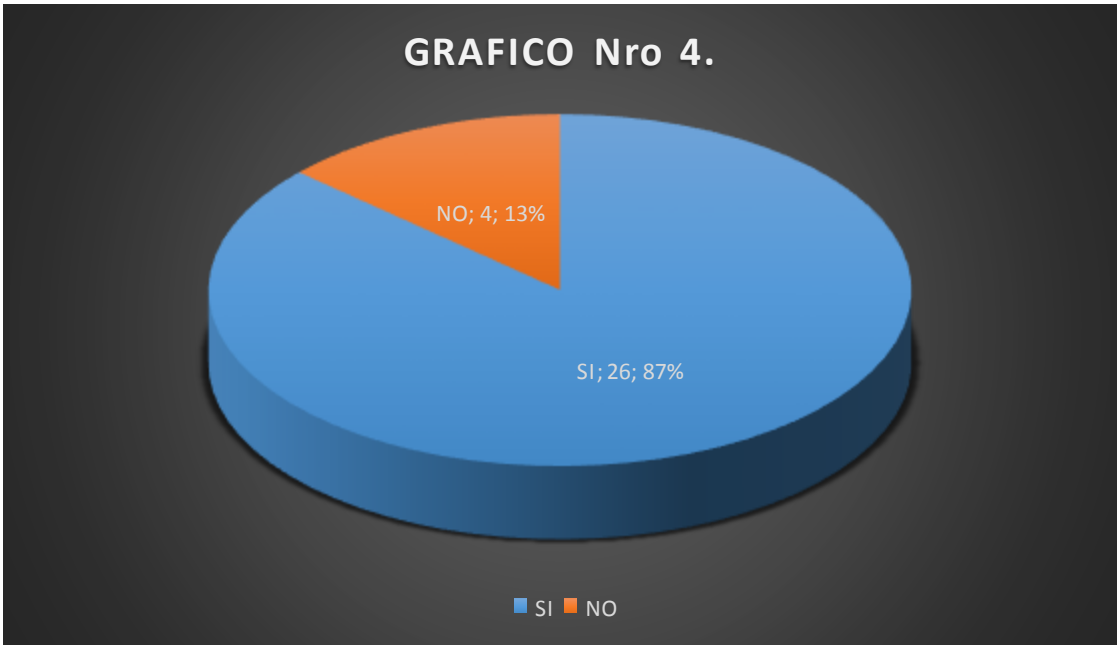
Mientras que los encuestados que manifestaron que no existe vacío legal porque la ley si sanciona directamente a un funcionario por el silencio administrativo, y que si hay leyes que sancionan al funcionario administrativo esto es con una pequeña multa pecuniaria; pues la ley es clara al momento de sancionar a un funcionario público.

PREGUNTA 4. ¿CREE USTED QUE LOS SECRETARIOS AL SER LOS ENCARGADOS DEL DESPACHO DE LOS TRAMITES ADMINISTRATIVOS DEBEN SER SANCIONADOS POR VIOLAR EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICION Y QUEJA AL NO REALIZAR EL SEGUIMIENTO DE LA PETICION HASTA QUE SE DICTE LA RESPECTIVA RESOLUCION DENTRO DE LOS 15 DIAS QUE LA LEY CONCEDE?

CUADRO Nro. 4

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90%
NO	3	10%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la Ciudad de Loja.
Autor: Diana Alejandra Cango Romero.



Análisis:

En esta pregunta cuatro encuestados que corresponden al 13%, manifiestan que no; mientras que veintiséis de los encuestados que pertenecen al 87%, manifiestan que sí.

Interpretación

Los encuestados que manifiestan que los secretarios al ser los encargados del despacho de los trámites administrativos si deben ser sancionados por violar el derecho constitucional de petición y queja al no realizar el seguimiento de la petición hasta que se dicte la respectiva resolución dentro de los 15 días que la ley concede, ya que los funcionarios no acatan lo que dispone la ley; los secretarios son los responsables de despachar por lo tanto en ellos recae la responsabilidad y ellos son los que deben ser sancionados; es el secretario quien debe dar razón de la petición y se encarga de cumplir con los términos que dicta la ley; los secretarios son los encargados del despacho de los trámites administrativos y deben ser sancionados por violar el derecho de petición y queja; por incumplimiento a la normativa; ya que no está cumpliendo con lo que dispone la Constitución y la ley; puesto que son ellos los responsables de hacer seguimiento hasta que se resuelva la petición; ya que es su obligación el despacho de los tramites dentro del término establecido en la ley; los secretarios deben garantizar que la resolución deba ser entregada dentro de los días que la ley concede; los secretarios deben ser sancionados por la ineficiencia en los tramites; De esta forma si se garantizaría el derecho constitucional de

petición y queja; ya que los secretarios son quienes reciben un documento y ellos deberían ser quienes hagan un seguimiento; los secretarios al ser los encargados de realizar los procedimientos al no realizar su trabajo estos deberían ser sancionados; el secretario debe ser el responsable porque es quien da razón y es la persona encargada de completar los términos previstos en la ley; así mismo los secretarios son el núcleo de las empresas administrativas y ningún funcionario está exento por sus obligaciones y uno de ellos es dar fe como secretario de lo actuado; pues ningún funcionario puede violar un derecho constitucional y la ley debe sancionar aquel acto cometido; ellos son responsables de cumplir por los derechos constitucionales de los administrados; es el secretario quien dicta razón y es quien completa los términos que prevé la ley; el secretario es quien atenta contra el derecho constitucional y debe crearse una sanción efectiva; son quienes debe responder por las acciones que lesionan los interés de los administrados; porque son funcionarios públicos y los mismos pueden ser sancionados civil, penal y administrativamente conforme a la Constitución de la Republica de Ecuador; por incumplimiento a que debe haber una respuesta conforme a lo que establece la constitución; ya que son los secretarios quienes llevan el control y el despacho de las peticiones; son los secretario los responsable de contabilizar el término legal de resolver; si es el responsable y conocer de la ley debiendo cumplir con lo que se le solicita en lapso de los 15 días.

Los encuestados que manifestaron que no deben ser sancionados los secretarios al ser los encargados del despacho por violar el derecho

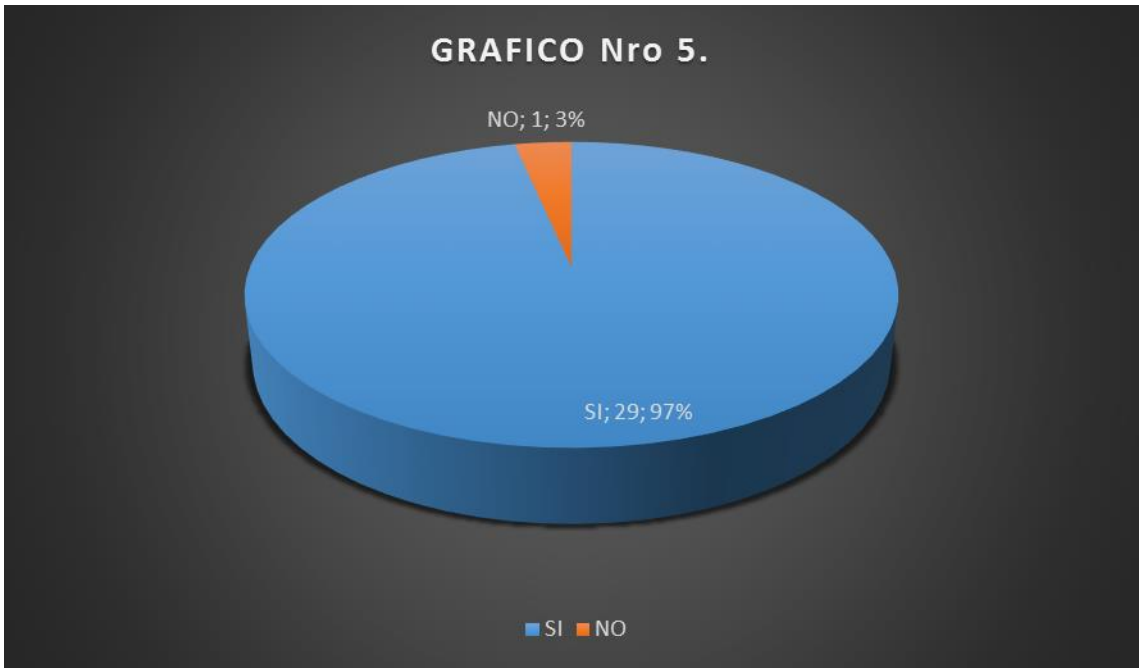
constitucional de petición y queja al no realizar el seguimiento de la petición hasta que se dicte la respectiva resolución dentro de los 15 días que la ley concede, manifestaron que ellos solamente tienen la facultad de receptar las solicitudes y pasar al ente pertinente para que resuelva o conteste; que el secretario no es el responsable sino la autoridad jerárquicamente superior al ser la encargada de resolver, los secretarios tienen otras funciones no de resolución.; debe existir una responsabilidad compartida con la primera autoridad, no se puede responsabilizar exclusivamente pero si en forma solidaria o compartida; puesto que el secretario no es el responsable sino la autoridad jerárquicamente superior la encargada de resolver, los secretarios tienen otras funciones no la de resolver.

PREGUNTA 5. ¿CONSIDERA USTED QUE DEBE EXISTIR UN PROYECTO DE REFORMA LEGAL PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS QUE PRESENTAN UNA PETICION Y NO RECIBEN UNA RESPUESTA OPORTUNA?

CUADRO Nro. 5

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	29	97%
NO	1	3%
Total	30	100%

Fuente: Profesionales del Derecho de la Ciudad de Loja.
Autor: Diana Alejandra Cango Romero.



Análisis:

En esta pregunta un encuestado que corresponden al 3%, manifiestan que no; mientras que veintinueve encuestados que pertenecen al 97%, manifiestan que sí.

Interpretación:

Los encuestados manifiestan que si debe existir un proyecto de reforma legal para garantizar el derecho de los administrados que presentan una peticion y no reciben una respuesta oportuna, porque el trámite debe ser rápido y oportuno ya que muchas de las veces demoran al momento de notificar; el usuario al no recibir una respuesta sobre el hecho que presente, se lo está dejando en la indefensión, por lo tanto se debe delimitar responsabilidades para evitar vulneración de derechos; las normas y leyes ordinarias deben guardar concordancia con la Carta Suprema del Ecuador

que garantiza un respuesta oportuna; Para que no se vulneren los derechos de los administrados cuando no reciben una respuesta oportuna por lo tanto considero que se debe sancionar expresamente; las leyes deben ser claras y haber normas más concretas; es necesario establecer responsabilidades en los funcionarios encargados de resolver y que tengan esas funciones y responsabilidad; es así que se efectivizarían los tramites; pues la ley tiene que sancionar severamente ante la vulneración de derechos; de esta manera se garantizaría los procesos que debe ser de manera eficaz y oportuna; debe haber una ley bastante clara para sancionar a los funcionarios públicos que no atiendan oportunamente por el requerimiento de un ciudadano; de esta manera se garantiza los derechos de las personas que presentan una petición y queja.; así habría mayor eficacia de las administraciones; ya que sería la única manera de que las peticiones tengan una respuesta en el tiempo que determina la ley; de esta manera los usuarios que presentan alguna queja puedan respuesta inmediata y cuando los funcionarios incurran en el silencio administrativo puedan ser sancionados; de esta forma si habría una garantía de que se cumpla con lo que establece la ley y la Constitución de la República del Ecuador; deben cuidar que jefes y empleados contesten lo que ha ingresado a la secretaria; para que así se garantice que el derecho constitucional de petición y queja, y se dé la debida atención y respuesta requerida; para que se verifiquen las acciones de las labores administrativas; sería la única manera de que se cumpla con lo dispuesto en las normas constitucionales y en la ley; así se haría efectivo lo que está dispuesto en la Constitución de la República del

Ecuador; es necesario que se sancione estas irregularidades que se suscitan en la administración pública; para que las normas ordinarias estén en concordancia con la Constitución de la República del Ecuador; para que se reglamente estas omisiones de la autoridad y del personal encargado; ya que el ciudadano debe hacer valer sus derechos y hasta el momento existe mucha negligencia por las administraciones; no hay una ley que garantice que los ciudadanos reciban una respuesta oportuna de sus peticiones, por ello deber normarse una sanción con el fin de garantizar este derecho; no existe una ley especifica que sancione por el silencio administrativo de manera efectiva; es necesario establecer responsabilidades en los funcionarios encargados de resolver y que tengan esas funciones y esa responsabilidad; al constituir un derecho constitucional de todas las personas los servidores públicos deben obedecer lo que estipulan las normas y la ley

Mientras que los encuestados manifestaron que no debe existir un proyecto de reforma legal para garantizar el derecho de los administrados que presentan una peticion y no reciben una respuesta oportuna porque si tiene que ver con el silencio administrativo, no es procedente reforma alguna, ya que las reglas son claras.

6.2. Resultados de las entrevistas.

En la presente técnica apliqué cinco entrevistas a un grupo selecto de profesionales del derecho de la ciudad de Loja; mismos que se han

especializado en ésta rama, ya sea por su experiencia laboral o por sus constantes estudios en la materia. Los conversatorios se realizaron bajo el siguiente bloque de preguntas:

1. ¿QUÉ OPINIÓN LE MERECE EL QUE EN EL REGIMEN ADMINISTRATIVO AL NO DELIMITAR LA RESPONSABILIDAD DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN UN FUNCIONARIO, PROVOCA VIOLACION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICION Y QUEJA?

1. Cuando no existe una respuesta oportuna por parte de una administración se da el silencio administrativo y por lo tanto si existe violación de derechos, si bien es cierto la constitución prevé el derecho constitucional de petición y queja al no dar una respuesta la administración existe vulneración, por lo tanto si se debe responsabilizar a un funcionario ahí estamos hablando de la delimitación de responsabilidad, sancionando de forma efectiva a un responsable, o sea un funcionario.
2. No existe verdaderamente una ley que sancione de forma directa a un funcionario cuando provoca violación el derecho de petición y queja, pues la constitución manifiesta que todo servidor público es responsable de sus actos ya sea por acción u omisión, entonces debe haber concordancia entre lo que dice la ley y la Constitución con el fin de no ver vulnerado ningún derecho establecido en la Constitución.

3. Que las administraciones vulneran el derecho de petición y queja a no respetar lo que expone la Constitución de brindar una respuesta oportuna cuando se interpone una queja o petición, debe haber leyes más específicas en cuanto a sancionar por el silencio administrativo, el silencio administrativo no ha sido delimitado en la ley lo que provoca que se deje en la indefensión a los ciudadanos al no obtener una respuesta oportuna.
4. Se provoca un vacío jurídico y constitucional, si bien es cierto la figura del silencio administrativo se encuentra considerado en la ley de modernización del Estado, pero al momento de delimitarlo es muy difícil porque es difícil demostrarlo porque un institución pública no va a querer demostrar que cayó en el silencio administrativo, lo que hace casi imposible su juzgamiento, la idoneidad de los jueces muchas veces lo ha permitido pero es necesario que la ley si exprese la responsabilidad de los funcionarios porque de acuerdo al derecho constitucional ningún funcionario está exento de las obligaciones de su cargo y ellos deben responder por medio de una sanción administrativa.
5. Las leyes administrativas ni las entidades administrativas no han sancionado hasta el día de hoy a ningún funcionario por el silencio administrativo porque si bien es cierto consta en las leyes administrativas constan artículos que hablan del silencio administrativo pero no existe una responsabilización directa a nadie, es por eso que no se está cumpliendo el derecho de los ciudadano a recibir la respuesta necesaria frente a las peticiones y quejas y por ello si hay violación un derecho

cuando no hay respuesta o hay una demora en sus respuestas, en mi opinión si se debe delimitar una responsabilidad en un funcionario por existir falta de respuesta expresa, es decir por no existir una resolución debidamente motivada.

2. **¿CUAL ES SU OPINION SOBRE LOS SECRETARIOS COMO LOS ENCARGADOS DEL DESPACHO DE LOS TRAMITES ADMINISTRATIVOS QUIENES DEBEN SER SANCIONADOS POR VIOLAR EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICION Y QUEJA AL NO REALIZAR EL SEGUIMIENTO DE LA PETICION HASTA QUE SE DICTE LA RESPECTIVA RESOLUCION DENTRO DE LOS 15 DIAS QUE LA LEY CONCEDE?**

1. Mi experiencia en el sector publico me ha dado el conocer que los secretarios son unos organizadores, administradores, coordinadores de todo el sistema de unidades administradores y por ahí ingresan las peticiones y acogiéndose al derecho de queja al cual tenemos opción con la Constitución; pero resulta que el secretario simplemente guarda la petición o se limita a enviarlas sin ningún tipo de fe de presentación o rastro administrativo que permita saber a donde fue este y muchas veces la autoridad no conoce la petición, porque la autoridad realiza varias funciones a más del control administrativo realiza controles de tipo político y social y en este sentido el secretario es el fedatario es el que da fe de todas la actividades que están cumpliendo ahí, certifica

unilateralmente él por su propia calidad de secretario y le toca a él llevar el control y seguimiento de todo reclamo o queja que se presentan ahí, con el fin de impedir que se caigan en el silencio administrativo o demostrar que se quedó en algún departamento y eximirse así de la responsabilidad, pero de otra manera está en la obligación de no permitir que La autoridad se quede sin dar respuesta al particular reclamo. El secretario debe ser sancionado porque no se puede hablar de directores o alguien más, porque los secretarios son los fedatarios.

2. Aunque la ley prevé una sanción por silencio administrativo no se expresa una sanción al responsable, es decir no dice quién es la autoridad que debe ser sancionada, sin embargo a mi parecer los secretarios de una administración son quienes llevan el trámite y el seguimiento de un procedimiento es el encargado de dar la razón cuando recibe una petición, es a través de ellos por donde ingresa y muchas veces omiten entregarlos a la autoridad competente, además es el secretario de una administración quien lleva el control y términos que prevé la ley, debiendo ser sancionado cuando no se da respuesta a una petición o queja cuando no se la ha dado el debido seguimiento.

3. Deben ser más claras tanto las sanciones por silencio admirativo como a quien se va a sancionar, además si sería muy justo una sanción a los secretarios porque muchas veces el secretario poco o nada le interesa despachar los requerimientos de los ciudadanos, dejando al olvido las peticiones y no les dan el debido tramite y consecuentemente no emiten una respuesta a los ciudadanos o sea no les dan una resolución como la

Constitución lo garantiza, cuando dice que toda resolución debe ser motivada y oportuna.

4. Sería una muy buena manera de dar sanción a la violación del derecho de queja que se resulta con el silencio administrativo, en mi opinión debe existir una responsabilidad compartida entre el secretario que debe despachar dentro de los términos de la ley haciendo llegar las quejas ante la autoridad competente quien también debe tener sanciones más eficaces que garanticen que los ciudadanos tengan una respuesta. Los secretarios serían los indicados de tener una sanción y responsabilidad compartida con la autoridad que es quien resuelve.
5. Claro que deben ser sancionados, porque ellos son los responsable de llevar el seguimiento de todo trámite administrativo, además de ser los que despachan y dan razón de estos trámites, debe caer en ellos la responsabilidad de la violación del derecho de petición porque al no despachar oportunamente no dan una resolución al ciudadano. En muchas administraciones las peticiones no son tomadas con la debida importancia dejando sin su respectivo despacho y muchas veces sin dar a conocer a la autoridad para que resuelva.

3. **¿CUALES SON SUS OPINIONES PARA PODER REALIZAR UN PROYECTO DE REFORMA LEGAL PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS QUE PRESENTAN UNA PETICION Y NO RECIBEN UNA RESPUESTA OPORTUNA QUE ES VUNERADO CON EL SILENCIO ADMINISTRATIVO?**

1. Que se delimite la responsabilidad de los secretarios y se los exima de la responsabilidad cuando los casos no dependan de ellos por fuerza mayor, porque el seguimiento es una obligatoriedad porque la ley también da tiempo para resolver, para emitir informes, para realizar datos técnicos, para hacer inspecciones, etc., que tienen que cumplirse, entonces siempre van a tener un elemento jurídico con que justificarse si el silencio administrativo ha procedido y tampoco le importa mucho porque está dentro de la ley sancionar, entonces supongo que no vamos a hablar de una sanción leve sino una sanción grave porque debe propenderse a la eficacia de una sanción, pudiendo hablarse de la destitución del cargo.
2. Las normativas deben ser claras sin trampas, las leyes administrativas de nuestro país no han expuesto una sanción eficaz por el silencio administrativo, debe haber una sanción que se pueda cumplir en las administraciones por el silencio administrativo, debiendo legislarse primero una sanción administrativa, la reincidencia puede ser sancionada con las leyes civiles e incluso ir por el ámbito penal, porque se está hablando de la vulneración del derecho de petición con el silencio administrativo.
3. Es necesario que se implante una normativa sancionadora directa para un funcionario por el silencio administrativo, las sanciones son una manera de que se cumpa con las leyes, si se responsabiliza a alguien por el silencio administrativo entonces va a poner interés al despacho de peticiones contabilizando los términos para su cumplimiento, debe

imponerse en ley que se sancione a determinado funcionario por incurrir en el silencio administrativo.

4. Obviamente que el usuario al no recibir una respuesta sobre el hecho que presenta se lo está dejando en la indefensión, es necesario que la ley delimite la responsabilidad en las leyes administrativas para evitar la vulneración de este derecho. La sanción podría ser pecuniaria ya que muchas veces suele ser más efectiva que una amonestación verbal o escrita. Primero pude establecerse una sanción pecuniaria hasta llegar a una destitución del cargo, porque si estamos de hablando de la vulneración de un derecho constitucional esto es grave la violación de un derecho constitucional es un acto que lesiona un derecho por el cual debe haber un responsable adecuadamente sancionado.
5. La constitución establece que las autoridades deben ser sancionadas por las acciones u omisiones de la autoridad, en el caso del silencio administrativo hay omisión de emitir la respuesta en tiempo oportuna, se debe establecer una sanción por la omisión de emitir una respuesta y por no dar el debido tramite a una petición, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva o la Ley de Modernización en el respectivo artículo del silencio administrativo debe hacer constar que el silencio administrativo al vulnerar el derecho de petición el secretario o la autoridad competente para resolver en los 15 días debe ser sometido a las leyes civiles o incluso penales por estar vulnerando un derecho constitución, la violación de un derecho constitucional es muy grave.

7. DISCUSION

7.1. Delimitación de Objetivos.

En mi investigación me he planteado los siguientes objetivos:

7.1.1. Objetivo General:

"Efectuar un estudio crítico y jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos por silencio administrativo".

El objetivo general fue alcanzado satisfactoriamente, pues he podido realizar en la revisión de literatura el desarrollo de un marco conceptual, doctrinario y jurídico. En el marco conceptual se hizo constar el concepto de Servicio Público y Ossorio nos dice que ¨Para Hauriou, es el de carácter técnico, prestado al público de manera regular y continua, para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública.¨ Además se incluyó el concepto de Secretario donde Cabanellas expresa que secretario ¨es el empleado de mayor relieve en la administración privada o pública, encargado de mantener las relaciones de la entidad, además de las actividades internas, como el archivo y el inventario. La correspondencia y las actas son las funciones públicas principales. El mismo autor además lo define como el fedatario de un organismo; el encargado de la tramitación de los asuntos. También revise el concepto de Administrado y Ossorio con respecto a los *administrados nos dice que* son ¨los individuos sometidos a la jurisdicción del Estado. En los regímenes democráticos, contrariamente a lo

que sucede en los totalitarios, los *administrados* han elegido previamente a *sus administradores,* los cuales no son otra cosa que sus mandatarios, aunque en pocos países ya, revocables hasta el término normal de sus funciones. Se revisó también el concepto de Administrador y Ossorio nos dice que en Derecho Públi*co es administrador,* por medio de sus organismos, el Estado en general y específicamente el Poder Ejecutivo en sus diversos aspectos.

En el marco doctrinario se revisó los DEBERES DEL ADMINISTRADOR donde *Agustín Gordillo expresa que ¨Entre los deberes primordiales que tiene el administrador señala el de impulsar el trámite*: Debe impulsar de oficio el procedimiento el órgano competente dirigirá el procedimiento procurando: Tramitar los expedientes según su orden y decidirlos a medida que vayan quedando en estado de resolver. La alteración del orden de tramitación y decisión sólo podrá disponerse mediante resolución fundada.¨[62] También se hizo constar un capitulo con la RESPONSABILIDAD DE LA TRAMITACION en donde Agustín Gordillo expone que ¨ Es decisivo que el funcionario público que perjudica a los usuarios, administrados y consumidores (y por ende genera no solamente responsabilidad económica, sino también social) sufra las consecuencias de su hecho dañoso.¨[63]

[62] GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO y obras selectas. TOMO 4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires 2016. Pág. 143

[63] GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO y obras selectas. TOMO 2. LA DEFENSA DEL USUARIO Y DEL ADMINISTRADO. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires 2014. Pág.675.

Jurídicamente analice la normativa constitucional, relacionado a lo que establece sobre la administración pública, en lo que expresa que ¨Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.¨[64]

En cuanto al servidor público de acuerdo a la Constitución señala que ¨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.¨[65]

En lo relacionado al análisis de la normativa de las leyes especiales revisé el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en cuanto a que ¨El personal al servicio de la Administración Pública nos dice que quien tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

---

[64] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 226

[65] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. Art. 229

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.¨ [66]

En cuanto al silencio administrativo se analizó la Ley de Modernización donde prescribe que ¨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. 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.¨[67]

---

[66] Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Art. 115 numeral 7

[67] LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO - Página 9eSilec Profesional. Art 28

7.1.2. Objetivos específicos.

En mi presente investigación he planteado los siguientes objetivos específicos:

1) "Determinar que en el régimen administrativo existe falta de implementación de una sanción a los secretarios por silencio administrativo".

Este primer objetivo específico lo logré verificar con el análisis del criterio relacionado con considera si el derecho constitucional se desarrolla acorde al régimen administrativo en relación a no delimitar la responsabilidad del silencio administrativo, puntualizando que al no delimitar la responsabilidad por el silencio administrativo se vulnera también el debido proceso el cual está previsto en la constitución y que todo funcionario público tiene la obligación de responsabilizarse por los actos que realiza u omite hacer, además porque la Carta Magna manifiesta que todo servidor público es responsable de sus actos ya que las leyes deben ir siempre acorde con lo que expresa la constitución o si no se estaría hablando de una inconstitucionalidad.

El derecho constitucional no se desarrolla acorde al régimen administrativo ya que no existe una delimitación de la responsabilidad por el silencio administrativo, la ley no ha sancionado expresamente por el silencio administrativo a ningún funcionario por omitir resolver expresamente las

peticiones administrativas vulnerando un derecho constitucional como el derecho de petición y queja, ninguna ley dentro del régimen administrativo prevé una sanción expresa que sancione eficazmente el silencio administrativo para evitar que se omita el no resolver expresamente por las autoridades y que se logre el pronto despacho de dichas peticiones administrativas. Se ha delimitado además que existe vacío legal cuando la ley no sanciona directamente a un funcionario por el silencio administrativo, porque ley no expresa a quien debe sancionarse cuando se da el silencio administrativo por lo tanto al no haber una sanción, el funcionario responsable poco o nada le interesa despachar, y que debe claramente señalarse en la ley la sanción para el funcionario cuando se incurre en el silencio administrativo porque no existe una ley que sancione directamente a un funcionario para que cumpla con su responsabilidad, porque debe existir un funcionario responsable de hacer un debido seguimiento de las peticiones hasta que se llegue a una resolución expresa debidamente motivada como dice la ley.

La responsabilidad de omitir dar una respuesta expresa que se da con el silencio administrativo debe ser tipificado y expresada en la ley para que se evite violar el derecho constitucional de petición y queja, debe existir una responsabilidad directamente a un funcionario por no darse el debido tramite y seguimiento de una petición administrativa presentada por un ciudadano, el silencio administrativo ha servido como un escudo para evitar el pronto

despacho y la emisión de una resolución expresa a los ciudadanos, debiendo estipularse a que funcionario se va a sancionar directamente.

En relación al criterio de la entrevista sobre si en el régimen administrativo al no delimitar la responsabilidad del silencio administrativo en un funcionario, provoca violación del derecho constitucional de petición y queja, puntualizo que no existe verdaderamente una ley que sancione de forma directa a un funcionario cuando provoca violación el derecho de petición y queja, pues la constitución manifiesta que todo servidor público es responsable de sus actos ya sea por acción u omisión con el fin de que no se vea vulnerado ningún derecho establecido en la Constitución, ya que también se provoca un vacío jurídico y constitucional, pues si bien es cierto la figura del silencio administrativo aunque se encuentra establecido en la ley de Modernización no existe una delimitación de responsabilidad ya que una administración jamás va a querer demostrar que cayó en el silencio administrativo lo que hace casi imposible su juzgamiento y que se imponga una sanción.

Por todo ello es necesario que la ley ya exprese que clase de sanción se va a imponer al funcionario que evita el pronto despacho y el debido trámite y procedimiento que debe dar a una petición administrativa.

2) "Demostrar que en el ámbito jurídico administrativo es indispensable sancionar al secretario por silencio administrativo al violentar el derecho constitucional de petición y queja administrativas. "

Este segundo objetivo específico lo logré verificar con el criterio acerca de que los secretarios al ser los encargados del despacho de los trámites administrativos deben ser sancionados por violar el derecho constitucional de petición y queja al no realizar el seguimiento de la petición hasta que se dicte la respectiva resolución dentro de los 15 días que la ley concede, en donde los consultados manifestaron que los secretarios al ser los responsables de despachar recae en ellos la responsabilidad debiendo ser sancionados por la vulneración del derecho constitucional de petición y queja con el silencio administrativo, ya que además son los secretarios quienes deben garantizar que la resolución sea entregada dentro de los días que la ley concede puesto que además cumplen con el deber de recibir todos los documentos administrativos y a ellos les compete el seguimiento de todos los trámites administrativos.

Y con la segunda pregunta de la entrevista sobre si los secretarios como los encargados del despacho de los trámites administrativos quienes deben ser sancionados por violar el derecho constitucional de petición y queja al no realizar el seguimiento de la petición hasta que se dicte la respectiva resolución dentro de los 15 días que la ley concede, en la cual manifestaron que los secretarios son los organizadores y fedatarios de toda institución pública y es a través de ellos por donde ingresan las peticiones y quejas que presentan los ciudadanos que hacen uso de su derecho constitucional, son los secretarios quienes certifican y llevan el control y seguimiento de todo reclamo o queja ahí presentados siendo ellos quienes deben ser

sancionados al no dar un debido seguimiento hasta llegar a la resolución expresa, puesto que muchas veces los secretarios dejan al olvido las peticiones y no llevan el control de los términos que la ley establece para dictar una resolución.

3) "Implementar un proyecto de Reforma Legal en el ámbito del Régimen Jurídico Administrativo para evitar que se violente el derecho constitucional de queja con el silencio administrativo".

El tercer objetivo de mi investigación es proponer una reforma en el ámbito administrativo que ha sido delimitado con el análisis jurídico que realice, respecto a lo que establece la Carta Magna en su Art. 424 ¨La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.¨

También la Constitución del Ecuador ha previsto un orden jerárquico de aplicación de las normas, estableciendo en el Art. 425 que el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: ¨La Constitución; los

tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.¨

Logré establecer la responsabilidad de las acciones u omisiones de los servidores públicos en el Art. 233 de la Constitución del Ecuador.- ¨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.¨

Realicé el análisis jurídico del Art. 66 numeral 23 en donde la Constitución reconoce y garantiza a las personas, el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

Así mismo he logrado realizar un análisis jurídico de distintas legislaciones tal como la legislación mexicana, colombiana, venezolana, la legislación de Guatemala y Panamá

La Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos en el artículo 8 manifiesta que ¨*los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa;*

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.¨

En el artículo 23 de la Constitución Política Colombiana se establece que "*toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales*"; así mismo, el artículo 92 de la Constitución Política de Colombia expresa que "*cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas*".

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 51 expone que ¨Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo.¨

Así mismo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela plantea en su artículo 4 que ¨En los casos en que un órgano de la administración pública no resolviere un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario. Esta disposición no releva a los órganos administrativos, ni a sus personeros, de la responsabilidad que le sean imputables por la omisión o la demora.¨ La misma ley en su Parágrafo Único expone que ¨La reiterada negligencia de los responsables de los asuntos o recursos que dé lugar a que éstos se consideren resueltos negativamente como se dispone en este artículo, les acarreará amonestación escrita a los efectos de los dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa, sin perjuicio de las sanciones previstas en el artículo 100 de esta Ley.¨

De acuerdo a lo que establece la legislación de Guatemala, constitucionalmente existe una obligación de resolver y notificar las peticiones de los particulares, conforme a lo establecido por el artículo 28 de

la Constitución Política de la República de Guatemala que establece: Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días.

En la legislación panameña**,** la Ley 38 de Procedimiento Administrativo en el Artículo 42 expone que ¨El funcionario ante quien se presente una petición, consulta o queja estará en la obligación de certificar, en la copia del respectivo memorial, la fecha de su presentación o recibido de éste, y transcurrido el término para su resolución o respuesta, deberá también certificar, en la misma copia, que la petición, consulta o queja, no ha sido resuelta dentro de dicho término. Con la copia y el certificado, mencionados en el párrafo anterior, el peticionario podrá pedir del funcionario respectivo la imposición de la correspondiente sanción".

La misma ley 38 de Procedimiento Administrativo en el artículo 41 manifiesta que ¨Toda petición, consulta o queja que se dirija a la autoridad por motivos de interés social o particular, deberá presentarse de manera respetuosa, y no se podrán usar, en los escritos respectivos, expresiones indecorosas, ofensivas o irrespetuosas. (…). El Secretario o la Secretaria del Despacho o quien haga sus veces, al recibir los escritos, debe velar por el cumplimiento

de esta disposición y comunicar a la autoridad que deba decidir, para que proceda de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior.¨ y en el Artículo 49 manifiesta que ¨Es responsabilidad de la Administración y, de manera especial, del Jefe o la Jefa del Despacho respectivo y del funcionario encargado de la tramitación del proceso, el impulso de éste. Por tanto, ambos funcionarios ‘serán solidariamente responsables de que el proceso se desarrolle conforme a los principios instituidos en esta Ley y demás normas pertinentes.

El retraso injustificado en la realización de un trámite a cargo de la Administración constituirá impedimento de la autoridad para seguir conociendo del proceso. El incidente de recusación deberá ser presentado ante el superior jerárquico respectivo, quien deberá decidirlo en un término no superior a tres días hábiles, contado a partir de la fecha que quede en estado de decidir. La decisión que resuelve el incidente no admite recurso alguno. De prosperar el incidente de recusación, la autoridad nominadora designará la autoridad ad hoc para conocer y decidir el proceso. Si en el transcurso de un año prosperan dos o más incidentes de recusación contra una autoridad por la causa instituida en este artículo, la sanción será la destitución del funcionario.

Lo anterior es sin perjuicio de la queja que el afectado pueda presentar contra el funcionario moroso.¨

El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, no tiene legislado la delimitación de la sanción al funcionario que no realiza el debido seguimiento a las peticiones administrativas hasta que se dicte la respectiva resolución motivada, ya que la falta de respuesta vulnera el derecho de petición y queja con el silencio administrativo y por consiguiente presentaré un proyecto de reforma, donde se responsabilice a los secretarios por no dar el debido tramite y seguimiento de las peticione administrativas hasta que exista la resolución al peticionario.

7.2. Contrastación de Hipótesis.

En mi proyecto de investigación he planteado la siguiente hipótesis:

> ¨El Derecho Constitucional no se desarrolla acorde al Régimen Administrativo en relación a delimitar la responsabilidad del silencio administrativo lo que provoca violación del derecho de petición y queja por lo que debe legislarse para sancionar a los secretarios por el silencio administrativo.¨

Esta hipótesis la he podido contrastar con el desarrollo del marco jurídico y la investigación de campo, en donde de los resultados de la investigación de campo resultó que es necesario delimitar la responsabilidad de los funcionarios cuando se acogen al silencio administrativo, ya que luego de haber realizado un análisis jurídico la ley no ha planteado de forma clara a quien se debe sancionar y cuáles serán las sanciones por el silencio

administrativo cuando existen una petición administrativa y no se le da el debido seguimiento por parte de los secretarios hasta que exista una resolución motivada.

De la investigación de campo se contrasto la hipótesis con los resultados arrojados de que los secretarios al ser los encargados del impulso del trámite y el despacho de las peticiones son quienes deben recibir una sanción por no cumplir con su deber de dar impulso y llevar el tramite hasta que se emita la respectiva resolución dentro de los términos que la ley establece.

Se constató la hipótesis también en el marco jurídico cuando la constitución señalaba que se garantice a los habitantes ecuatorianos seguridad jurídica, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, con lo cual establecí que la Constitución exige claridad en las normas

La seguridad jurídica tiene que ver con la estabilidad de las normas, con el debate público, abierto y eficaz para transformarlas en estricto Derecho, con el necesario aval moral de la sociedad para expedirlas.

Los servidores públicos al encontrarse dentro de una administración publica están en el deber de brindar un buen servicio a la colectividad, bajo principios establecidos en la constitución del Ecuador entre ellos bajo el

principio de eficiencia, el principio de calidad debiendo brindar al público y en términos del buen vivir un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de los administrados.

Así mismo es deber del administrador el deber de asegurar, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento, de modo tal que el agente público interviniente colabore al progreso y conclusión del procedimiento y no a la inversa.

La Constitución ha dispuesto expresamente que los servidores y servidoras publicas serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones. Es decir, que el Estado, no exime las responsabilidades como consecuencia de los actos u omisiones de los funcionarios. Ya que son los servidores los encargados de brindar un buen servicio a la colectividad para lograr el bien colectivo.

Así mismo la Constitución de la República del Ecuador que: ¨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.¨ [68]

[68] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 233

Logre contrastar también mi hipótesis con lo que manifiesta el Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva que dentro de las principales atribuciones de los secretarios es el de recibir y dar fe de la presentación de comunicaciones, peticiones, escritos y cualquier otra solicitud que se dirija al órgano; es decir que se constituyen los fedatarios de los trámites administrativos.

El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en cuanto a la responsabilidad de la tramitación expone que ¨Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad o retraso en la tramitación de procedimientos.

Es decir que la ley plantea que serán responsables del cumplimiento de dictar resolución expresa el personal que tenga a su cargo el despacho de los asuntos es decir que serán los secretarios los responsables de dar el trámite a las peticiones administrativas hasta que se emita una resolución expresa dentro de los plazos legales establecidos.

La Constitución dentro de los derechos que gozamos los ecuatorianos tenemos el derecho de poder dirigir quejas y peticiones ante las autoridades y a recibir atención y respuestas motivas, es decir que la Norma Suprema ha expuesto dentro de este derecho el de recibir una atención oportuna y una respuesta motiva conforme lo expresa también la Concitación que las autoridades deben emitir una respuesta motivada.

Es necesario que nuestra legislación establezca una sanción para los secretarios por ser responsables de que no se dé un debido seguimiento a las peticiones administrativas hasta que los ciudadanos reciban una respuesta motivada conforme lo expone la Constitución, es así que la legislación venezolana revisada estipula que toda persona tiene el derecho de presentar y dirigir peticiones ante cualquier autoridad o funcionario público quienes deben emitir una respuesta adecuada y oportuna y quienes violenten este derecho serán sancionados con la destitución del cargo respectivo. La legislación panameña también revisada plantea que el jefe de despacho es el responsable de la tramitación y el impulso de todo proceso administrativo, por lo tanto ambos funcionarios es decir quien emite la resolución y el secretario o jefe de despacho serán solidariamente responsables de que el proceso se desarrolle de conformidad con los principios de la ley. Con ello se logró contrastar la hipótesis de que es necesario que la legislación delimite la responsabilidad de los funcionarios públicos por violar el derecho de petición y queja con el silencio administrativo, es decir que se norme en la el Estatuto de Régimen Jurídico

Administrativo de la Función Ejecutiva que se sancione a los secretarios al ser fedatarios y los encargados del despacho de los trámites administrativos, como responsables de no dar el debido tramite a las peticiones hasta que se emita una respuesta motivada como lo estipula la Constitución con el fin de que para que las leyes administrativas vayan en concordancia con la Constitución.

7.3. Fundamentación Jurídica de la Propuesta de Reforma Legal

La Constitución ha establecido que todos los habitantes ecuatorianos podemos hacer efectivo el goce de nuestros derechos que prevé la constitución e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, sin hacer ningún tipo de discriminación sino en condición de igualdad, así la Constitución en su Art. 3 Numeral 1 dispone que son deberes primordiales del Estado: ¨Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.¨ [69]

Dentro del ejercicio de los derechos la Constitución establece que se regirá bajo el principio de igualdad, establecido en el Art 11 numeral 2 que manifiesta que ¨todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades.¨

[69] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art.3

Los ecuatorianos de acuerdo a lo que prescribe la Constitución tenemos derecho a la seguridad jurídica exigiendo normas claras para que estas sean aplicadas por las autoridades competentes, por ello la constitución ha previsto en su Art. 82.: ¨El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.¨[70]

La seguridad jurídica tiene que ver con la estabilidad de las normas, con el debate público, abierto y eficaz para transformarlas en estricto Derecho, con el necesario aval moral de la sociedad para expedirlas.

La Carta Magna en su Art. 424 menciona que ¨La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución del Ecuador también prevé en su normativa el orden jerárquico de aplicación de las normas, estableciendo en el Art. 425 que el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: ¨La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los

[70] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art. 82

decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.¨[71]

La Carta Magna también ha establecido dentro de su normativa entre los derechos que gozamos todos los ecuatorianos el derecho de dirigir peticiones y quejas y que esta sean atendidos. Así el Art 66 de la Constitución expone que reconoce y se garantiza a las personas: en el numeral 23. ¨El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.¨

Sobre el sector público la Constitución de la República del Ecuador de Montecristi en su Art 225, nos indica que el sector público está comprendido por:

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

[71] CONSITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2010. Art. 425

El Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta que: ¨Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.¨[72]

Sobre la Administración Publica, la Constitución menciona en el Art. 227 que ¨la Administración Publica constituye un servicio a la colectividad que se rige por principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.¨[73]

La Administración Publica constituye una actividad que tienen como fin el conocimiento y la práctica de diversos servicios, ejercida por lo órgano administrativos y los servidores públicos. Y la prestación de estos servicios por parte de la Administración Publica, por orden legal, estos servicios deberan ser eficaces y eficientes, garantizando transparencia en sus servicios, a través de la descentralización y coordinación de los organismos e instituciones del Estado.

---

[72] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 226

[73] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 227

La Constitución señala en su Art. 229 inciso 1 que ¨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.¨[74]

La ley considera servidoras y servidores públicos a aquellas personas que presten servicios o ejerzan un cargo una función o una dignidad dentro del sector público, pudiendo ejercer estos cardos o funciones en cualquier forma o a cualquier título.

La función de los servidores públicos se enmarca dentro de la dinámica administrativa, brindando un servicio acorde a las necesidades colectivas, y que estas sean atendidas con prontitud a la ciudadanía.

Así mismo la Constitución ha planteado que los derechos de las y los servidores públicos son irrenunciables en el Art. 229 inciso 2 que menciona: ¨Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables.¨. [75]

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos la Norma Suprema prescribe en el Art. 233 inciso 1 que: ¨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,

---

[74] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 229

[75] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 229

civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.¨ [76]

Con ello la Carta Magna ha dispuesto expresamente que los servidores y servidoras publicas serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones. Es decir, que el Estado, no exime las responsabilidades como consecuencia de los actos u omisiones de los funcionarios.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva dispone en el Art 49 dispone entre las principales atribuciones de los secretarios de la Administración Publica puedo citar las siguientes:

¨c) Recibir y dar fe de la presentación de comunicaciones, peticiones, escritos y cualquier otra solicitud que se dirija al órgano;

ch) Otorgar las copias certificadas que le fueren peticionadas, salvo que el o los documentos originales hayan sido calificados como "reservados" por el órgano competente;

d) Redactar las actas de las sesiones y llevar un archivo ordenado de las mismas; y,

e) Las demás que le sean atribuidas legalmente.¨[77]

Es decir que, los secretario como atribución principal será la de recibir y dar de la presentación de toda comunicación a la Administración, además de la

[76] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010. Art. 233

[77] ESTATUTO DE REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION EJECUTIVA. Art. 49

recepción de peticiones, escritos y cualquier otra solicitud que se dirija al órgano. Así dispondrán los secretarios otorgar las copias certificadas que les fueren solicitadas.

El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en cuanto a la responsabilidad de la tramitación expone en el Art 114 numeral 1: ¨Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad o retraso en la tramitación de procedimientos(…).¨

El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ha expuesto que, los funcionarios administrativos tienen bajo su cargo y obligación de acuerdo a sus competencias receptar todas las peticiones o solicitudes dirigidas a la Administración Publica Central el Administrador está en la obligación de solicitar al ciudadano que complete su petición o escrito. Al tener la Administración la recepción de peticiones y solicitudes de la ciudadanía, los funcionarios, son quienes tiene la responsabilidad directa de que se emita su respectiva resolución y que se despachen estos asuntos a tiempo, con total normalidad evitando todo tipo de retraso en la tramitación de cualquiera de estos procedimientos.

Las peticiones deben tener respuesta oportuna por parte de los funcionario encargados de su despacho, para lo cual el Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva prescribe en su normativa que los funcionarios de la administración están obligados a dictar resolución expresa de los diversos asuntos que les compete así expresa Art. 115, numeral 1: ¨La administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.¨[78]

El mismo Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en el Art. 115 numeral 2 y 3 expone los plazos que se tomara en cuenta para notificar la correspondiente resolución:

¨El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución será el correspondiente al silencio administrativo, salvo el caso de los procedimientos iniciados de oficio, en los cuales la resolución deberá ser expedida en un plazo que no podrá exceder los 60 días, salvo lo previsto en leyes especiales que se contarán:

[78] Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Art 115

a. En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acto o resolución de iniciación; y,

b. En los iniciados a solicitud o petición del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, cumpliendo todos los requisitos previstos en el ordenamiento.

Agustín Gordillo menciona en su obra de derecho administrativo que: ¨En el moderno Estado de Derecho es un principio fundamental que se decidan expresamente todas las peticiones de los administrados no hace falta mayor fundamento para señalar que esto es también parte de la garantía de defensa y así lo reconoce explícitamente el decreto-ley de procedimiento administrativo. La obligación existe aunque la ley haya previsto la denegación tácita, o no haya norma. Su incumplimiento le origina responsabilidad civil respecto al administrador. ¨[79]

Sobre el silencio administrativo el Dr. Herman Jaramillo Ordoñez nos dice ¨El Estado garantiza a las personas el derecho de dirigir quejas y peticiones a las autoridades de los órganos del sector público y a recibir las respuestas pertinentes, en el plazo determinado por la ley. Si el peticionario no recibe una respuesta oportuna dentro del tiempo legal se produce el silencio

[79] GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO y obras selectas. TOMO 4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires 2016. Pág.148.

administrativo.¨[80](…) ¨al producirse el ¨silencio¨ se pone al descubierto la dejadez, el descuido y la deficiencia administrativa.¨ [81]

Con todo lo expuesto es necesario señalar que se debe sancionar a los secretarios por el silencio administrativo, cuando el secretario al ser el fedatario y el responsable del seguimiento y el despacho de las peticiones administrativas no le da el debido seguimiento y tramitación de las peticiones que son presentadas por los ciudadanos haciendo uso del derecho constitucional de petición y queja.

[80] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Pág. 206
[81] Ibídem.

8. CONCLUSIONES

Las conclusiones que estimo conveniente presentar son las siguientes:

- El secretario es el empleado de mayor relieve en la administración privada o pública, encargado de mantener las relaciones de la entidad, además de las actividades internas, como el archivo y el inventario. Es el fedatario de un organismo y el encargado de la tramitación de todos los asuntos.

- El silencio administrativo, es la abstención de la administración de pronunciarse ante las peticiones de los administrados.

- La Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza a las personas el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas.

- El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, expone que el personal al servicio de la Administración Pública que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

- Al no delimitar la responsabilidad por el silencio administrativo se vulnera también el debido proceso el cual está previsto en la constitución, que todo funcionario público tiene la obligación de responsabilizarse por los actos que realiza u omite hacer.

- El derecho constitucional no se desarrolla acorde al régimen administrativo ya que no existe una delimitación de la responsabilidad por el silencio administrativo, la ley no ha sancionado expresamente por el silencio administrativo a ningún funcionario por omitir resolver expresamente las peticiones administrativas, ninguna ley dentro del régimen administrativo prevé una sanción expresa que sancione eficazmente el silencio administrativo.

- En la Ley Orgánica de Servicio Público y el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, no existe legislado la delimitación de la sanción al funcionario que no realiza el debido seguimiento a las peticiones administrativas hasta que se dicte la respectiva resolución motivada.

- De conformidad con la investigación de campo debe consignarse un proyecto de reforma legal para que se garantice el derecho constitucional de petición y queja y se responsabilice al secretario por el silencio administrativo.

9. RECOMENDACIONES

A vez presentadas las conclusiones me permito poner a consideración las siguientes recomendaciones:

- El secretario como fedatario debe tener una responsabilidad expresa en todos los trámites de la administración que no han sido atendidos.

- El silencio administrativo vulnera el derecho constitucional de petición y queja y debe delimitarse la responsabilidad en el secretario.

- Del Derecho Comparado revisado se debe incorporar en la Constitución que la falta de respuesta ante una petición administrativa debe imponerse la respectiva sanción.

- Los secretarios como los encargados del despacho de los trámites administrativos deben ser incluidos en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva como los responsables de que no se emita en el plazo legal las respectivas resoluciones.

- El omitir resolver expresamente las peticiones administrativas va en contra del derecho constitucional por lo que la ley debe sancionar

expresamente por el silencio administrativo al secretario cuando no ha hecho seguimiento del trámite ha recibido.

- El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva como norma jerárquicamente inferior a la Constitución debe delimitar la responsabilidad por el silencio administrativo ante el funcionario que omite dar el debido seguimiento a una petición hasta que se emita la respectiva resolución.

- Propongo una reforma legal en la Ley Orgánica de Servicio Público y el Estatuto de Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva, debe delimitar en el secretario la responsabilidad del silencio administrativo imponiéndole una sanción por vulnerar el derecho constitucional de petición y queja.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

CONSIDERANDO

Que: El Art. 3 Numeral 1 de la Constitución menciona que ¨Son deberes primordiales del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.¨

Que: La Constitución en el Art. 82. manifiesta ¨El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.¨

Que: La Constitución en el Art 66 numeral 23 expone 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 atención o respuestas motivadas.

Que: El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en el Art 114 numeral 1 establece que los titulares de las

unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación.

Que: En el Art. 115 numeral 1 del Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva manifiesta que la administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma, y que al producirse el silencio administrativo con la falta de resolución expresa vulnera el derecho constitucional de petición y queja.

En ejercicio de las atribuciones que le otorga la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 120, numeral 6.

RESUELVE:

EXPEDIR LA LEY REFORMATORIA AL ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA:

Agréguese al Art. 114 numeral 1, un inciso que diga:

Los secretarios son los encargados del despacho de los asuntos y serán los responsables directos de la tramitación de las peticiones administrativas, los secretarios serán los responsables de que el proceso se desarrolle conforme a los principios instituidos en esta Ley, hasta que se emita la respectiva

resolución motivada dentro de 15 días. Por tanto el secretario que omite dar el debido seguimiento de una petición administrativa y el funcionario encargado de expedir la resolución se les impondrá las siguientes sanciones de oficio o a petición de parte:

a) Amonestación escrita, la primera vez;
b) Suspensión temporal del cargo por diez días hábiles, sin derecho a sueldo en caso de reincidencia en el mismo año;
c) Destitución del cargo, en caso de reincidencia en tres ocasiones distintas.

Artículo Final: La presente ley reformatoria entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dada en la ciudad de Loja, a los veintinueve días del mes de Julio del dos mil dieciséis.

f. El Presidente de la Asamblea. f. El Secretario

10. BIBLIOGRAFIA

- CABANELLAS TORRES DE CUEVAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edit. Heliasta. 2ª Edición, 1998.

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador. 2010

- DICCIONARIO JURIDICO ESPASA. S.L.U. ESPASA LIBROS

- LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Corporación de Estudios Publicaciones, Legislación Conexa, Concordancias. Actualizada a febrero del 2009.

- GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO y obras selectas. TOMO 2. LA DEFENSA DEL USUARIO Y DEL ADMINISTRADO. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires 2014.

- GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO y obras selectas. TOMO 4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires 2016

- OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO JURIDICO POLITICO Y SOCIAL. Datascan, S.A.Guatemala, C.A.

- AGUIRRE AGUIRRE, Rebeca. EL DERECHO DENTRO DEL EQUILIBRIO JURIDICO SOCIAL.

- DICCIONARIO JURIDICO ABELEDO-PERROT. Abeledo-Perrot, 1993
- DROMI, Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO 9na edición. Buenos Aires-2009
- PÉREZ, Efraín. *Manual de Derecho Administrativo*, *Acorde a la nueva Constitución ecuatoriana*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2009.
- JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
- ESTATUTO DEL REGIMEN JURIDICO ADMINISNISTRATRIVO DE LA FUNCION EJECUTIVA. Lexis. 2015. Quito-Ecuador
- LEY ORGANICA DE SERVICIO PÚBLICO. LEXIS.2010.Quito-Ecuador
- CASSAGNE, Juan Carlos. DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO II. 7- ed.- Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002.
- NEIRA, Edgar. Citado por MORALES TOBAR, Marco. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador, 2011.
- GIRALDO CASTAÑO, Oscar Aníbal. *Silencio Administrativo: Revocación Directa del Acto Administrativo.* Comentarios al CCA. Editorial Colegas, Medellín, (1985).

11. ANEXOS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Área Jurídica Social y Administrativa
CARRERA DE DERECHO

Me encuentro desarrollando mi tesis de Abogada que versa sobre el tema: **"SANCION EXPRESA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO AL SECRETARIO QUE RECIBE LA COMUNICACIÓN DE UNA PETICION ADMINISTRATIVA Y NO REALIZA SU SEGUIMIENTO HASTA SU SOLUCION",** por ello le solicito muy comedidamente se digne responder a las preguntas de la siguiente **ENCUESTA** con la finalidad de conocer su criterio el cual será fundamental para el desarrollo y análisis de la temática en estudio.

1. **¿CONSIDERA USTED QUE EL DERECHO CONSTITUCIONAL SE DESARROLLA ACORDE AL REGIMEN ADMINISTRATIVO EN RELACION A NO DELIMITAR LA RESPONSABILIDAD DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO?**

   SI NO ☐

Porque……

2. **¿CREE USTED QUE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO PROVOCA VIOLACION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICION Y QUEJA, CUANDO NO HA SIDO ATENDIDO OPORTUNAMENTE?**

   SI NO

Porque……

3. **¿CONSIDERA USTED QUE EXISTE VACIO LEGAL CUANDO LA LEY NO SANCIONA DIRECTAMENTE A UN FUNCIONARIO POR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO?**

SI NO

Porque……

4. **¿CREE USTED QUE LOS SECRETARIOS AL SER LOS ENCARGADOS DEL DESPACHO DE LOS TRAMITES ADMINISTRATIVOS DEBEN SER SANCIONADOS POR VIOLAR EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICION Y QUEJA AL NO REALIZAR EL SEGUIMIENTO DE LA PETICION HASTA QUE SE DICTE LA RESPECTIVA RESOLUCION DENTRO DE LOS 15 DIAS QUE LA LEY CONCEDE?**

SI NO

Porque……

5. **¿CONSIDERA USTED QUE DEBE EXISTIR UN PROYECTO DE REFORMA LEGAL PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS QUE PRESENTAN UNA PETICION Y NO RECIBEN UNA RESPUESTA OPORTUNA?**

SI NO

Porque……

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Área Jurídica Social y Administrativa
CARRERA DE DERECHO

Me encuentro desarrollando mi tesis de Abogada que versa sobre el tema: **"SANCION EXPRESA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO AL SECRETARIO QUE RECIBE LA COMUNICACIÓN DE UNA PETICION ADMINISTRATIVA Y NO REALIZA SU SEGUIMIENTO HASTA SU SOLUCION",** por ello le solicito muy comedidamente se digne responder a las preguntas de la siguiente **ENTREVISTA** con la finalidad de conocer su criterio el cual será fundamental para el desarrollo y análisis de la temática en estudio.

1. ¿QUÉ OPINIÓN LE MERECE EL QUE EN EL REGIMEN ADMINISTRATIVO AL NO DELIMITAR LA RESPONSABILIDAD DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN UN FUNCIONARIO, PROVOCA VIOLACION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICION Y QUEJA?

……

2. ¿CUAL ES SU OPINION SOBRE LOS SECRETARIOS COMO LOS ENCARGADOS DEL DESPACHO DE LOS TRAMITES ADMINISTRATIVOS QUIENES DEBEN SER SANCIONADOS POR VIOLAR EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICION Y QUEJA AL NO REALIZAR EL SEGUIMIENTO DE LA PETICION HASTA QUE SE DICTE LA RESPECTIVA RESOLUCION DENTRO DE LOS 15 DIAS QUE LA LEY CONCEDE?

……

2. **¿CUALES SON SUS OPINIONES PARA PODER REALIZAR UN PROYECTO DE REFORMA LEGAL PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS QUE PRESENTAN UNA PETICION Y NO RECIBEN UNA RESPUESTA OPORTUNA QUE ES VUNERADO CON EL SILENCIO ADMINISTRATIVO?**

……

ANEXO Nro 2

PROYECTO DE TESIS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

ÁREA JURIDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

CARRERA DE DERECHO

TITULO:

"Sanción expresa por Silencio Administrativo al secretario que recibe la Comunicación de una Petición Administrativa y no realiza su seguimiento hasta su solución"

Proyecto de Tesis previa a la Obtención del Grado de Licenciada en Jurisprudencia y Abogada.

AUTORA:

Diana Alejandra Cango Romero

LOJA – ECUADOR

2017

1. TEMA:

¨SANCION EXPRESA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO AL SECRETARIO QUE RECIBE LA COMUNICACIÓN DE UNA PETICION ADMINISTRATIVA Y NO REALIZA SU SEGUIMIENTO HASTA SU SOLUCION¨

2. PROBLEMÁTICA

Nuestra actual Constitución en su artículo 66 numeral 23 manifiesta que *Se reconoce y garantiza a las personas el derecho de dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas y a recibir atención o respuestas motivadas (…).* Esto es que todos gozamos del derecho de presentar quejas y peticiones ante las autoridades, de la misma forma es nuestro derecho que estas quejas y peticiones reciban atención y respuestas motivas.

Existe también la garantía dentro de la Carta Magna de tener un debido proceso hasta obtener una resolución debidamente motivada, tal como lo expresa el Art 76 numeral 7 literal l) *Las resoluciones de los poderes publico deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideran nulos.* Es decir, que la administración debe dictar una respectiva resolución ante todo trámite de reclamo o petición.

Esto es que, el poder realizar peticiones y quejas es un derecho constitucional, y es deber emitir resoluciones motivadas de ello por parte de las autoridades administrativas. Así también lo dicen las leyes especiales, tales como el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y la Ley de Modernización del Estado.

El ERJAFE expresa que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Publica Central que tuviesen a su

cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad o retraso en la tramitación de procedimientos. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central tienen la obligación de recibir todas las peticiones o solicitudes que se dirijan a la Administración Publica Central (…)

Así mismo el ERJAFE contempla la obligación que tiene la administración de resolver, el Art. 115 expone en su numeral 1 que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma.

Por otro lado el mismo artículo del mismo cuerpo legal numeral 7, dice que: el personal al servicio de la Administración Publica que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.

Con respecto al silencio administrativo la ley de Modernización expone que:
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. 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 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 (…).

El silencio administrativo por lo tanto implica la vulneración del derecho de recibir una respuesta motiva ante una queja o petición administrativa.

¨La tutela jurídica del administrado exige que la Administración Pública se pronuncie sobre sus pretensiones y, por otra parte, no hay que olvidar que el derecho de petición, uno de los más democráticos por cierto, es el cimiento de las nuevas ideas de una Administración Pública concertada, participativa, y por ende, más cercana a la problemática social y humana. El silencio administrativo, por el contrario, constituye un obstáculo a este dinamismo, una negación del deber de la Administración Pública, una patología que debe urgentemente combatirse.¨[82]

---

82 http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2005/11/24/derecho-de-peticion-y-efecto-legal-del-silencio-administrativo-una-solucion-modesta

Como ya se menciono debe existir una correspondiente sanción a la autoridad administrativa responsable del silencio administrativo, sin embargo la ley no tiene una noma expresa de una sanción a aquel secretario o secretaria que no le da el debido seguimiento a un procedimiento administrativo, puesto es el secretario el responsable de receptar todo tipo de reclamo o petición administrativa y de supervisar el procedimiento hasta su culminación. Por su parte el ERJAFE en el Art 47 literal c) manifiesta que a los secretarios les compete recibir y dar fe de la presentación de comunicaciones, peticiones, escritos y cualquier otra solicitud que se dirija al órgano.

Es el secretario el encargado de la recepción de las peticiones y que estas a su vez sigan su respectivo procedimiento hasta la culminación.

Los secretarios o secretarias para el ello siempre deben plasmar la fe de presentación frente a toda petición, solicitud o reclamo que se les sea presentado.

Por todo lo expuesto es que debe existir una norma expresa que sancione al secretario o secretaria que no dé el debido seguimiento a una petición hasta la emisión de una resolución, puesto que las autoridades están obligadas a resolver emitiendo una resolución motivada, y son los secretarios quienes llevan el procedimiento administrativo.

3. JUSTIFICACION.

En el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja y su normativa consta como requisito para la graduación, que el estudiante, previo la planificación, aprobación y supervisión respectiva, debe presentar un trabajo de investigación conducente a una propuesta para resolver un problema o situación práctica. Las problemáticas y temas de tesis deberán corresponder a las líneas de investigación priorizadas en la Universidad o en las Áreas, que coadyuven al desarrollo de la región o del

país. Consta también en este Reglamento que los aspirantes al grado y título de pregrado, elaboraran y sustentaran un proyecto de tesis individual, de conformidad a lo establecido en el plan de estudios de cada carrera.

Con ello el Área Jurídica Social y Administrativa en la Carrera de Derecho, ha establecido dentro de su plan curricular que en el Décimo Ciclo denominado EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA, PARA LA ELABORACIÓN DE LA TESIS ACADÉMICA DE PREGRADO EN JURISPRUDENCIA, se elabore la tesis Académica de pregrado, con lo que justifico académicamente mi investigación jurídica enmarcada dentro del Área Administrativa, ya que es pertinente en aspectos inherentes a las materias de Derecho Positivo y pertinencia socio jurídica, tal como lo menciona el silabo denominado *TRABAJO DE TITULACION,* del último ciclo de la Carrera de derecho a fin de que aplicando los conocimientos teóricos y prácticos del derecho sustantivo y adjetivo realicen el proyecto y desarrollo de investigación presentando propuestas de solución de los problemas socio jurídicos, aplicando la metodología correspondiente, en función del lineamiento legal y reglamentario; cumpliendo las exigencia de método, forma y fondo vigentes en el medio jurídico ecuatoriano, como requisito para optar por el Grado de Licenciada en Jurisprudencia y Titulo de Abogada.

No cabe duda que dentro del ámbito administrativo es donde más se violenta el derecho de petición, por ello resulta necesario la presente investigación para que la ciudadanía conozca que las administraciones tienen la obligación de resolver y notificar las resoluciones frente a sus peticiones administrativas dentro de un plazo máximo, ya que esto constituye una importante garantía de los ciudadanos.

En determinadas ocasiones, las Administraciones fácilmente se han refugiado en el silencio administrativo, generando inseguridad jurídica al ciudadano, con lo cual mi proyecto se justifica porque creo conveniente que debe haber un responsable de la violación del derecho constitucional de

petición y el derecho de respuesta de los administrados, y que éste responsable reciba una sanción, misma que debe constar expresamente en la ley.

Los ciudadanos recurren con una petición ante la Administración para recibir una respuesta oportuna, y para ello es importante que las Administraciones dispongan de un tiempo razonable para poder evacuar las peticiones, quejas, reclamos o solicitudes que se les plantean. Esta respuesta a los interesados debe ser ágil, pero no improvisada, como garantía para los administrados.

Las Leyes Administrativas expresan que debe imponerse una sanción a las autoridades administrativas que se acogen al silencio administrativo, sin embargo la presente investigación plantea la posibilidad de reconsiderar una norma expresa que responsabilice y sancione a los secretarios administrativos por no dar el debido seguimiento a las peticiones que se les plantea hasta la emisión de una resolución en un tiempo oportuno. Evitando así que las Administraciones justifiquen indebidamente el incumplimiento del plazo previsto para resolver expresamente.

La obligatoriedad de la resolución es la garantía que tiene el particular de que su actuación ha sido considerada, es importante que la ciudanía conozca que en virtud del derecho de petición, debe exigir ante la autoridad competente u órgano competente una resolución decisoria que estime o niegue la petición presentada.

Los secretarios de las administraciones por norma expresa de la ley reciben todas peticiones o quejas de los administrados, y por ello debe responsabilizárselos por no llevar un correcto seguimiento de estas peticiones hasta que se le dé una respuesta oportuna y motivada. Es decir, que la presente investigación va dirigida a que se plantee una norma expresa en la ley para que se los sancione por no realizar un debido

seguimiento a estas peticiones hasta su culminación con la respectiva resolución.

La Legislación ecuatoriana simplemente ha planteado la responsabilidad directa del personal al servicio de la Administración que tiene a su cargo el despacho de las peticiones del incumplimiento de la obligación de dictar una resolución en el plazo legal. Sin embargo la ley no expresa que son los secretarios quienes tienen a su cargo el despacho de las peticiones y que son ellos los responsable directos de no emitir la resolución en el plazo legal, es decir, la ley responsabiliza al personal de la administración por el silencio administrativo, pero no sanciona expresamente a los responsables de la falta de resolución en plazo oportuno. Por ello es conveniente normar una sanción a los secretarios por ser los responsables directos de violentar el derecho constitucional de petición al incurrir en silencio administrativo.

4. OBJETIVOS

4.1. Objetivo General

Efectuar un estudio crítico y jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos por silencio administrativo.

4.2. Objetivos Específicos

- Determinar que en el régimen administrativo existe falta de implementación de una sanción a los secretarios por silencio administrativo.
- Demostrar que en el ámbito jurídico administrativo es indispensable sancionar al secretario por silencio administrativo al violentar el derecho constitucional de petición y queja administrativas.
- Implementar un proyecto de Reforma Legal en el ámbito del Régimen Jurídico Administrativo para evitar que se violente el derecho constitucional de queja con el silencio administrativo.

5. HIPOTESIS

El Derecho Constitucional no se desarrolla acorde al Régimen Administrativo en relación a delimitar la responsabilidad del silencio administrativo lo que provoca violación del derecho de petición y queja por lo que debe legislarse para sancionar a los secretarios por el silencio administrativo.

6. MARCO TEORICO.

Para la elaboración del presente proyecto de investigación, se tomara como referentes a la Constitución, leyes especiales y la doctrina de distintos tratadistas para la correcta elaboración de la investigación denominada *¨Sanción expresa por silencio administrativo al secretario que recibe la comunicación de una petición administrativa y no realiza su seguimiento hasta su solución¨*

Como referente principal tendremos a la actual Constitución de la República del Ecuador en donde como derecho Constitucional consta en el Art 66 numeral 23: ¨*Se reconoce y garantizará a las personas: El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.* ¨

El Estado Ecuatoriano reconoce en nuestra Constitución el derecho que tenemos los ciudadanos de dirigir y presentar quejas y peticiones ante las autoridades y que estas sean resueltas con la debida motivación que consta también en la Carta Magna.

La Constitución de la República del Ecuador así también pone de manifiesto que las autoridades administrativas deben emitir resoluciones motivada, por ello el Art 76 como garantía del debido proceso, numeral 7 literal l) manifiesta: *Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivados.*

No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideran nulos. Esto es que las autoridades administrativas deberán entregar las respectivas resoluciones o fallos debidamente motivados para que no carezcan del vicio de nulidad.

Las administraciones, como lo establece la Constitución deben receptar las quejas y peticiones de los administrados y las autoridades tienen el deber de dar atención y respuestas motivadas, así también lo establece el ERJAFE: Art 115.- Obligación de resolver: 1. La administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma. En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero de este numeral, los supuestos de terminación del procedimiento por acuerdo o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación o notificación previa a la administración.

La ley pone de manifiesto que la administración está obligada a emitir resoluciones en todos los procedimientos y que estas sean notificadas, además la legislación administrativa dispone que dichas resoluciones sean congruentes, coherentes y debidamente motivados, así lo expresa el ERJAFE en el Art 152 numerales 2 y 3:

3. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente y coherente con las peticiones formuladas

por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

4.

3. Las resoluciones contendrán la decisión, que deberá ser motivada. Expresarán, además, los recursos y acciones que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

Dentro del mismo Artículo 152 del mismo cuerpo legal en su numeral 4 expone que la administración en ningún caso podrá abstenerse de resolver las solicitudes que les presente.

¨4. En ningún caso podrá la administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carente de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto en la Constitución.¨

La ley expone claramente que la toda petición, queja o reclamo deben ser obligatoriamente resueltos mediante resolución expresa debidamente motiva, al recurrir la administración en la omisión de dicha norma, incurre en silencio administrativo y respecto al silencio administrativo la Ley de Modernización expone.

> ¨**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. 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.¨[83]

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 CODIGO ORGANICO INTEGRAL PENAL, sin perjuicio de ejercer las demás acciones que le confieren las leyes.

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

El Autor Jorge Zavala Egas en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO MENCIONA ¨El silencio administrativo **genera responsabilidad directa al**

[83] LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO, Ley 50. LEXIS 2014. Quito-Ecuador

personal que tiene a su cargo los trámites procedimentales y también a los titulares de los órganos administrativos competentes, así lo prescribe el ERJAFE en el Art 152: Numeral 7. El personal al servicio de la Administración Pública que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.

6.1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Se tomara como referente además lo que publica la Dra. Rebeca Aguirre en su obra denominada el DERECHO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL EQUILIBRIO JURIDICO SOCIAL, en donde manifiesta que ¨ el Derecho Administrativo es fuente fundamental de la vida pública, a más de ser una hermosa ciencia que permite la correlación entre el Estado y los particulares que atienden al servicio público, como factor fundamental para el desarrollo de una vida socio política y administrativa idónea.¨[84] Es decir que el derecho administrativo constituye una ciencia que permite la interrelación entre el Estado a través de sus instituciones y los ciudadanos.

El Derecho Administrativo Ecuatoriano está fundado en la Constitución de la República del Ecuador, regulado por principios y normas jurídicas aplicables por los órganos y servidores que prestan servicios en la administración en relación con los ciudadanos.

La Dra. Aguirre dentro de su publicación el DERECHO ADMINISTRATIVO DEL EQUILIBRIO JURIDICO SOCIAL manifiesta que se debe ¨garantizar a administradores y administrados, la aplicación del debido proceso y la

[84] Dra. AGUIRRE AGUIRRE, Rebeca. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL EQUILIBRIO JURIDICO SOCIAL. Pág. 47.

justicia administrativa. Consecuentemente a lo expuesto se puede entender que el objeto del Derecho Administrativo, es conseguir el bien común, entendido hacia la preocupación y obligación del Estado, para atender los intereses sociales comunitarios, propendiendo a consolidar y armonizar el orden y la paz púbicos.¨[85]

Con ello la autora hace referencia a que el Derecho Administrativo como rama del Derecho Público tiene por objeto lograr el bien común, el orden y la paz social; atendiendo el Estado los intereses de los particulares y logrando satisfacer sus necesidades, con lo cual ofrece seguridad jurídica a los administrados.

El Derecho Administrativo al ser de derecho público regula la relación entre los organismos del Estado y las relaciones con particulares, debiendo limitar su actividad jurídica en las normas de la Constitución remitiéndose a ella para la solución de conflictos, quejas o peticiones. No dejando de lado la legislación administrativa vigente ecuatoriana.

El Derecho Administrativo al no tener su propia legislación para los procedimientos da lugar a la potestad discrecional a la hora de resolver, y como ya se menciona se debe fundar en la Constitución en primer lugar para luego dar paso a las demás leyes administrativas ecuatorianas a la hora de resolver, sin embargo también la Administración puede recurrir a principios administrativos.

La Dra. Aguirre en la obra ya mencionada nos da a conocer principios administrativos importantes, y nos dice que ¨sobre los principios fundamentales de cada ciencia descansa el ordenamiento jurídico, siendo integradores en la aplicación del derecho, en la solución de los conflictos socio jurídicos que existen, especialmente cuando existen vacíos legales

[85] Dra. AGUIRRE AGUIRRE, Rebeca. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL EQUILIBRIO JURIDICO SOCIAL. Pag. 58

que no pueden impedir el que el derecho subsista. (…) En el ámbito administrativo, existen principios rectores, tanto de la actividad individual, como de la gestión administrativa en general, estos se encuentran específicamente invocados en las leyes especiales, y se conducen a orientar la administración de una manera ágil, transparente y eficiente, reconociendo con ello, de toda actividad administrativa, debe llevar implícito y explicito, el sistema moderador de valores que asisten en el ejercicio de la gestión pública. (…) Los principios administrativos, convergen a un interés social, que atiende al valor de la solidaridad como parte de la vida social, extendiéndose ese valor a la coparticipación en la gestión pública, es decir, al compromiso estatal al que el servicio presta la empresa pública es para todos, sin que pueda interpretarse que existe el beneficio particular en desmedro del colectivo¨.

Con ello diríamos que los principios administrativos sirven como fundamento también a la hora de resolver conflictos, peticiones o quejas; es decir que los principios subsisten cuando existen vacíos legales a la hora de resolver y que nos conducen a orientar la administración de forma eficiente, transparente y sobretodo de manera ágil. La obligación de resolver que tiene las administraciones se fundara en lo que prescribe la Constitución y las leyes administrativas ecuatorianas, conjuntamente con principios; lo cual permita la satisfacción de las necesidades de los particulares.

6.2. LAS ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN.

Tomaremos también como referente para la elaboración del trabajo de investigación autor Herman Jaramillo Ordoñez que nos habla acerca de las atribuciones que tiene la administración. ¨Las atribuciones son un conjunto de facultades constitucionales, legales y reglamentarias otorgadas a los órganos y dependencias de la administración pública para que puedan ejercer atribuciones y deberes. Las atribuciones se encuentran establecidos y delimitadas en el ordenamiento jurídico estatal de manera que ningún órgano del sector público pueda excederse de sus límites, ni usurar

funciones que les corresponda a otros órganos y servidores del Estado. La administración púbica dispone de órganos jurídicamente estructurados, de un régimen jurídico especial, recursos humanos, materiales y financieros, tecnológicos e instrumentos de coerción para garantizar a ejecución de los servicios.¨ [86]

Las administraciones se encuentran reguladas por ordenamientos jurídicos y los mismos delimitan sus atribuciones, las atribuciones se les serán entregadas a los funcionarios de acuerdo al cargo que desempeñan. Estas atribuciones les son dadas además para que puedan ejercer sus deberes.

Las atribuciones de las administraciones están delimitadas por los ordenamientos jurídicos de tal forma que no se excedan de sus límites ni que realicen funciones no correspondidas de acuerdo a sus competencias. Para ello las administraciones están constituidas por órganos jerárquica y jurídicamente estructurados, con el fin de que se pueda garantizar la prestación eficiente de los servicios a la ciudadanía.

6.3. **LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACIÓN**.

Los funcionarios de la Administración están obligados a la prestación de servicios a la comunidad para lo cual se les atribuye deberes que están obligados a cumplir el Dr. Herman Jaramillo en su obra MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO acerca de los deberes de la administración prescribe ¨El termino deber significa obligación. Los deberes son el conjunto de actos regulados, continuos y permanentes que deben cumplir los servidores públicos en la prestación de sus servicios con estricto sentido de responsabilidad, probidad, lealtad y fidelidad institucional.
Si bien son cierto los deberes equivalen a obligaciones o viceversa, dentro del ámbito de su aplicación existen diferencias. Los deberes se fundamentan en normas de derecho público, y las obligaciones en el derecho privado. Los deberes son exigibles desde el momento que los servidores asumen

[86] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Pág. 125, 126

funciones en la administración pública y prometen cumplir y defender el ordenamiento jurídico; las obligaciones son requeridas desde el instante que las partes se comprometen a dar, hacer o no hacer una cosa. Los deberes son imperativos, las obligaciones facultativas. Hay deberes del Estado y de los servidores públicos. Así por ejemplo, el Art 3 de la Constitución sostiene entre los deberes primordiales del Estado, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes; fortalecer la unidad nacional en la diversidad; proteger el patrimonio natural y cultural del país. El Art 22 de la Ley Orgánica del Servicio Público, expresa que son deberes de los servidores públicos, respetar, cumplir y hacer respetar la Constitución de la Republica, las leyes, reglamentos y, las disposiciones expedidas de acuerdos con la ley, cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad, en función del bien colectivo con la diligencia que tiene generalmente en la administración de sus propias actividades (…)

La Ley Orgánica del Servicio Publico hace mención a que los servidores públicos deberán cumplir con las obligaciones de acuerdo al puesto que ocupe con la finalidad de lograr el bien colectivo de acuerdo a las actividades que desarrolla, procurando los principios administrativos.

6.4. DERECHO DE PETICION Y QUEJA

Dentro de los derechos que poseen los ciudadanos ecuatorianos se encuentra consagrado constitucionalmente el derecho de petición o queja.

Para hablar del derecho de petición y queja tomaremos lo que expone El autor Antonio García en su obra Derecho de Petición nos dice que ¨Conforme se han ido perfeccionando los mecanismos jurídico-políticos que garantizan los derechos y libertades de los ciudadanos, el derecho de petición va quedando arrinconado como un instrumento poco menos que inútil o sólo utilizable cuando han fracasado todos los medios legales para

obtener aquello que se persigue. Sin embargo, todavía hoy en día son muy numerosos los ordenamientos constitucionales que reconocen y garantizan el derecho de petición de todos los ciudadanos a los poderes públicos.¨[87]

El Autor Agustín Gordillo tomado como referente expone que ¨En el moderno Estado de Derecho es un principio fundamental que se decidan expresamente todas las peticiones (recursos, reclamaciones, denuncias, simples peticiones) de los administrados; no hace falta mayor fundamento para señalar que esto es también parte de la garantía de defensa y así lo reconoce explícitamente el decreto-ley de procedimiento administrativo. La obligación existe aunque la ley haya previsto la denegación tácita, o no haya norma. Su incumplimiento le origina responsabilidad civil respecto al administrado. El particular tiene pues el claro *derecho a la decisión del recurso o pretensión*, cualquiera sea el contenido que dicha decisión deba tener. Esta responsabilidad no soluciona el problema. En el mejor de los casos otorgará una cierta reparación pecuniaria por los perjuicios que la omisión le causare y tales perjuicios no serán siempre fácilmente demostrables en juicio. Una alternativa encomiable, que utilizaban tanto magistrados federales como provinciales en materia procesal administrativa, es imponer multas diarias *personales* al funcionario que omite cumplir con esta u otra obligación que la ley le imponga. Esto ha bastado para que los funcionarios cumplan de inmediato con su obligación. En todo caso, en el supuesto de incumplimiento del funcionario a su deber de decidir los recursos, el particular puede asimismo interponer judicialmente un amparo por mora de la administración; ello en forma independiente a la sanción que se hubieren fijado o se fijaren en el futuro en su caso. Al darse traslado de la demanda, generalmente la administración contesta el amparo adjuntando copia antedatada de la decisión. También puede el particular, ante el continuado silencio, luego de intimar a resolver, considerar denegado el recurso con la consiguiente facultad de ejercitar los recursos ulteriores.¨[88]

---

87 GARCIA CUADRADO, Antonio. DERECHO DE PETICION. Pág. 167.

88 GORDILLO, Agustín. TRATDO DE DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO 8 Pág. II-38

¨La decisión, además de ser fundada, debe resolver las peticiones del administrado¨[89]

6.5. SILENCIO ADMINISTRATIVO

Dentro del Derecho Administrativo existe la figura jurídica del silencio administrativo.

Efraín Pérez en su Manual de Derecho Administrativo nos dice que ¨se produce el silencio administrativo positivo si en el término de quince días o de dos meses la administración según diferentes interpretaciones no se pronuncia sobre las peticiones del ciudadano.¨[90]

Para ello se tomara como referente a los autores Herman Jaramillo Ordoñez con su obra anual de Derecho Administrativo y Jorge Zavala Egas con su obra Derecho Administrativo.

¨El Estado garantiza a las personas el derecho de dirigir quejas y peticiones a las autoridades de los órganos del sector público y a recibir las respuestas pertinentes, en el plazo determinado por la ley. Si el peticionario no recibe una respuesta oportuna dentro del tiempo legal se produce el silencio administrativo.

Al producirse el ¨silencio¨ se pone al descubierto la dejadez, el descuido y la deficiencia administrativa. Ante la incertidumbre e inactividad de la administración se presume en favor del administrado que la petición ha sido presuntamente aprobada; pues, no surte positivo por cuanto las pretensiones del administrado son contrarias al ordenamiento jurídico o la moral pública, ya que la pretensión siempre tiene que ser licita y susceptible de ejecución. El silencio administrativo puede ser positivo o negativo. En el silencio administrativo positivo se presume que la administración ha

---

89 CASSAGNE, Juan Carlos. DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO II. Pág. 37

90 PEREZ, Efraín. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Pág. 206.

respondido afirmativamente a la petición realizada, con todas sus consecuencias jurídicas; en cambio en el silencio administrativo negativo, la doctrina considera que por falta de pronunciamiento presume que las pretensiones del administrado ha sido presentado ante la autoridad competente para resolverlo, o cuando el efecto positivo, del silencio originan que las pretensiones dela administrado sean contrarias al ordenamiento jurídico y a la moral pública, dando lugar en estos casos a acceder a la instancia del proceso contencioso administrado para tutelar y determinar la procedencia o no de las pretensiones de los administrados, pudiendo dejar sin efecto la negativa presunta y reconocer el derecho del interesado.¨ [91]

¨Ya vimos que es obligación de la Administración Publica resolver todos los procedimientos administrativos en los plazos establecidos, pero es necesario garantizar los derechos de los interese de los ciudadanos involucrados en los mismos y, para cumplir ese efecto garantizador, se instituye el silencio administrativo por el que se entiende que surge un acto administrativo presunto o, bien, se abre la puerta para acceder a la sede judicial con la impugnación respectiva. Es decir, el ordenamiento jurídico le atribuye efectos jurídicos al incumplimiento de la Administración Publica de resolver los procedimientos administrativos, lo que equivale a afirmar que el silencio administrativo instituye una ilegalidad, pues la reconoce y hace fluir de ella consecuencias jurídicas y, por ello tiene ¨una justificación meramente práctica, porque teóricamente es inadmisible¨ (GALLEGO)¨[92]

6.6. RESPONSABILIDAD DE LA TRAMITACION

Acerca de la Responsabilidad de la Tramitación el ERJAFE en Art. 114 expone:

1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y

[91] JARAMILLO ORDOÑEZ, HERMAN. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Pág. 125

[92] ZAVALA EGAS, Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pag 270.

adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad o retraso en la tramitación de procedimientos. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central tiene la obligación de recibir todas la peticiones o solicitudes que se dirijan a la Administración Pública Central, sin perjuicio de que éstas satisfagan o no los requisitos establecidos en las normas aplicables. Adicionalmente, los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central en la tramitación de los procedimientos administrativos no suspenderán el curso de dicho procedimiento por la falta de requisitos formales, en cuyo caso solicitarán de oficio al ciudadano que complete su petición o escrito, siendo obligatorio el despacho del procedimiento administrativo.

2. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central no exigirán a los interesados o ciudadanos, para efectos del despacho de los escritos o peticiones otros requisitos que los establecidos en la ley o norma reglamentaria correspondiente. En cualquier caso, los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de la Administración Pública Central no podrán negarse a recibir los escritos y peticiones de los ciudadanos.

3. Los interesados podrán solicitar la exigencia y cumplimiento de esa responsabilidad a quien corresponda.

Para enfocarnos en la responsabilidad de los funcionarios públicos recurriremos a la obra de Agustín Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo Tomo II en donde explica que:

¨Es decisivo que el funcionario público que perjudica a los usuarios, administrados y consumidores (y por ende genera no solamente

responsabilidad económica, sino también social) sufra las consecuencias de su hecho dañoso. No hay nada peor para una democracia que la impunidad de los agentes públicos. Esto constituye un elemento fundamental para poner freno a la negligencia y arbitrariedad de las autoridades públicas, o que ejercen funciones administrativas públicas. Como dice con acierto Hauriou: "No hay apenas materias de derecho público más importantes que éstas de la responsabilidad pecuniaria de las administraciones públicas y de los funcionarios. Ellas no tienen solamente un interés de orden constitucional. Ni se trata solamente de saber si la víctima de un daño será indemnizada más o menos seguramente; hay también, y sobre todo una cuestión de garantía constitucional de la libertad; si, desde un punto de vista administrativo, puede parecer ventajoso que la víctima del daño sea incitada a perseguir a la administración más bien que al funcionario, desde un punto de vista constitucional, se debe desear que la costumbre de perseguir personalmente a los funcionarios ante los tribunales judiciales no sea completamente abandonada, porque la eventualidad de la responsabilidad pecuniaria es todavía el mejor medio que se ha encontrado para impedir las prevaricaciones de los funcionarios." En el pasado este problema se circunscribía a cómo responsabilizar conjuntamente al Estado y al funcionario. Ante el fracaso sistemático de lograrlo, aún a pesar de invertirse la carga de la prueba en materia penal por enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos.¨[93]

6.7. LOS SECRETARIOS.

EL Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Ossorio define al secretario como ¨El empleado de mayor relieve, en la administración privada o pública, encargado de mantener las relaciones de la entidad, además de actividades internas, como la correspondencia, los autos, el archivo, el inventario.¨[94]

---

93 GORDILLO, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. Pag XIX-2

94 OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS POLITICAS Y SOCIALES, Pag. 873

El autor Agustín Gordillo en la obra su obra Tratado de Derecho Administrativo Tomo IV tomada como referente para la presente investigación nos menciona ¨debe tenerse en cuenta que esta responsabilidad se establece para el funcionario solamente en cuanto actúa como órgano del Estado, es decir, “en el ejercicio de sus funciones;” para determinar cuándo ha actuado en el ejercicio de sus funciones no basta una mera relación de tiempo y lugar, y hay dos posibles criterios a seguir para establecerlo: *a)* Un criterio subjetivo, de acuerdo con el cual habría que analizar la voluntad o la intención del agente, a fin de averiguar si éste actuó con motivo de la función, o con la finalidad de cumplir la función, y *b)* un criterio objetivo, según el cual lo que hay que analizar es la reconocibilidad externa, la apariencia, los caracteres con que se presenta objetivamente el acto o hecho: Si de acuerdo con éstos el acto puede ya individualizarse como un acto propio de la función de que se trate, cabe entonces considerar que el agente ha ejercido la función. Dada su mayor certeza, el criterio objetivo es el que generalmente se sigue, sin perjuicio de que si en alguna situación dada el acto o hecho no es *externamente reconocible* como uno de la función y sin embargo se acredita que el agente actuó subjetivamente en el ejercicio de la función, se decida que en el caso ha sido ejercida la función pública.¨[95]

Respecto del sujeto pasivo de la petición, la doctrina es prácticamente unánime en el sentido que las peticiones sólo pueden dirigirse a "los poderes públicos".

El ERJAFE prescribe en su art 111 numeral 2: ¨*Los órganos administrativos están facultados para crear en las unidades administrativas correspondientes de su propia organización otros registros con el fin de facilitar la presentación de escritos y comunicaciones. Dichos registros serán auxiliares del registro general, al que comunicarán toda anotación que efectúen.*

[95] GORDILLO Agustin, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO IV Pág. 562.

Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida.

Concluido el trámite de registro, los escritos y comunicaciones serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.¨

Para ello el ERJAFE expone en el mismo Art 111 numeral 6. ¨El Secretario del órgano de la Administración Pública Central establecerá los días y el horario en que deben permanecer abiertos los registros, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos.¨

Finalmente, el ERJAFE nos dice en su art 114 numeral 3. ¨Los interesados podrán solicitar la exigencia y cumplimiento de esa responsabilidad a quien corresponda.¨.

7. METODOLOGIA

7.1. METODOS

En la ejecución del presente trabajo emplearé los métodos que me permitirán seguir la secuencia pertinente para la obtención respectiva de la información, análisis e interpretación jurídica de los hechos establecidos.
La investigación a realizarse es de tipo bibliográfico y de campo, para ello utilizare el método científico y sus derivaciones con la finalidad de descubrir la verdad o confirmación de ser el caso.

Como derivaciones del método general científico utilizaré los siguientes:

Método Deductivo e Inductivo.
Este método permite hacer un estudio de los diversos temas desde asuntos generales a los particulares y el segundo desde ideas particulares permite llegar a razonamientos generales

Método Histórico-Comparado.

Este método permite el estudio de la evolución del Derecho especialmente un análisis doctrinario y jurídico del silencio administrativo en relación a la evolución en el tiempo.

Método Descriptivo.

Este método permitirá hacer una observación del problema planteado, para realizar una síntesis actualizada, con la finalidad de cumplir con los objetivos y comprobar la hipótesis

.

7.2. TECNICAS

Dentro de las técnicas de investigación, emplearé el fichaje utilizando las nemotécnicas y bibliográficas para especificar los datos de los textos consultados, haré uso de otros mecanismos como la encuesta.

La investigación de campo se concretará a consultas de opinión a personas conocedoras de la problemática, previo muestreo poblacional de por lo menos treinta personas para las encuestas entre abogados, funcionarios judiciales y personas involucradas en esta problemática en la ciudad de Loja y cinco personas para las entrevistas entre Magistrados, Docentes Universitarios y Abogados en libre Ejercicio; en ambas técnicas se plantearán cuestionarios.

8. CRONOGRAMA

ACTIVIDADES	Abril				Mayo				Junio				Julio				Agosto			
SEMANAS	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Selección y definición del problema tema de estudio			X	X	X															
Elaboración del proyecto de investigación y aprobación						X	X													
Investigación bibliográfica								X	X											
Investigación de campo								X	X	X	X									
Confrontación de los resultados de la investigación con los objetivos e hipótesis												X	X	X						
Conclusiones, recomendaciones y propuesta jurídica.														X	X					
Redacción del informe final, revisión y corrección																X	X			
Presentación y socialización de los informes finales																		X	X	X

9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

En relación al presupuesto y financiamiento debo dividirlo en 2 partes, la primera corresponde a los recursos humanos que intervendrán en mi investigación, y la segunda que se refiere a materiales y presupuestos.

9.1. Recursos Humanos

a) Docente del Decimo Ciclo: Dra. Rebeca Aguirre Magister en Derecho Administrativo e Investigación Jurídica.

b) Director del proyecto por designarse

c) Director de tesis por designarse

d) Entrevistados: 05 profesionales conocedores de la problemática.

e) Encuestados: 30 personas seleccionadas por muestreo.

f) Postulante: Diana Alejandra Cango Romero

9.2. Recursos Materiales y Presupuesto

Entre los recursos materiales utilizaré:

Útiles de oficina: papel, esferográficos, carpetas, CDs	$ 200
Recursos técnicos: Memory flash, computadora, impresora	$ 300
Recursos bibliográficos: Libros documentos, folletos, revistas, servicio de internet	$ 200
Reproducción de los ejemplares del borrador	$ 100
Elaboración y reproducción de la tesis de grado	$ 200
Imprevistos	$ 300
TOTAL	**$ 1300. Oo**

9.3. Financiamiento

El presupuesto de los gastos que ocasionará la presente investigación jurídica, asciende a MIL TRESCIENTOS DOLARES AMERICANOS, y será

financiado con recursos propios del postulante e intervención de la Carrera de Derecho a través del docente en Decimo Ciclo de titulación.

10. BIBLIOGRAFIA.

- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2008. Quito-Ecuador.
- ESTATUTO DEL REGIMEN JURIDICO ADMINISNISTRATRIVO DE LA FUNCION EJECUTIVA. Lexis. 2015. Quito-Ecuador
- LEY ORGANICA DE SERVICIO PÚBLICO. LEXIS.2010.Quito-Ecuador
- LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO. Lexis. 2014. Quito-Ecuador
- CABANELLAS TORRES DE CUEVAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edit. Eliasta. 2ª Edición, 1998.
- OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS POLITICAS Y SOCIALES. Guatemala, C.A.
- CASSAGNE, Juan Carlos. DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO II. 7-ed.- Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002.
- DR HERMAN JARAMILLO ORDOÑEZ. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
- JORGE ZABALA EGAS. Derecho Administrativo.
- GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas: parte general. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.
- GORDILLO AGUSTIN. Tratado de derecho administrativo y obras selectas: la defensa del usuario y del administrado. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2014
- AGUIRRE AGUIRRE, Rebeca. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL EQUILIBRIO JURIDICO SOCIAL.
- MARIENHOFF, Miguel **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO** Tomo I – Administración Pública. Derecho Administrativo. Estado y Administración Pública. Organización administrativa.
- http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2005/11/24/vicisitudes-del-silencio-administrativo

- http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoadministrativo/2005/11/24/procedencia-del-silencio-administrativo
- http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2005/11/24/derecho-de-peticion-y-efecto-legal-del-silencio-administrativo-una-solucion-modesta

ÍNDICE

PORTADA I

CERTIFICACIÓN II

AUTORÍA III

CARTA DE AUTORIZACIÓN IV

DEDICATORIA V

AGRADECIMIENTO VI

1. TÍTULO 1

2. RESUMEN 2

ABSTRACT 4

3. INTRODUCCIÓN 6

4. REVISIÓN DE LITERATURA 9

5. MATERIALES Y MÉTODOS 80

6. RESULTADOS 85

7. DISCUSIÓN 108

8. CONCLUSIONES 137

9. RECOMENDACIONES 139

9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA..... 141

10. BIBLIOGRAFÍA 144

11. ANEXOS 146

INDICE..... 178