

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA EN ECUADOR

PUBLIC AND POLITICAL ADMINISTRATION IN ECUADOR

Diana Castro Cedeño^{1*}

¹ Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí. Campus Pedernales. Coordinadora de Prácticas preprofesionales. Docente ULEAM, Extensión Pedernales. Carrera Administración de Empresas. Magister en Administración de Empresas con Mención en Marketing. Ecuador. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7750-3680>. Correo: dianap.castro@uleam.edu.ec

Tatiana Aracely Vera Calderón²

² Master Universitario en Gestión Estratégica Sostenible de Destinos Turísticos. Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí. Docente de la Carrera de Turismo. Ecuador. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2285-2207>. Correo: tatiana.vera@uleam.edu.ec

Monserrate Merino Conforme³

³ Universidad Estatal del Sur de Manabí. Campus los Ángeles. Docente de la Carrera de Enfermería. Ecuador. Correo: monserrate.merino@unesum.edu.ec

Gema Conforme Cedeño⁴

⁴ Universidad Estatal del Sur de Manabí. Campus los Ángeles. Docente de la Carrera de Enfermería. Ecuador. gema.conforme@unesum.edu.ec

* Autor para correspondencia: dianap.castro@uleam.edu.ec

Resumen

La administración pública en el Ecuador es un problema para la sociedad, donde hay muchos procesos contenciosos administrativos, enfocados al perfeccionamiento de presupuestos teóricos para ser tomados en consideración en disposiciones jurídicas. Como tema general se analiza el funcionamiento a la Administración Pública, siendo el objetivo identificar la necesidad de ejecutar las normas jurídicas generales que regulan el funcionamiento de la administración pública en Ecuador, y que contribuya al perfeccionamiento del régimen jurídico administrativo, a partir de la revisión de fuentes secundarias valiosas de estudio de una Nueva Administración Pública, para redactar un nuevo Código Orgánico de Administración Pública en la República del Ecuador, y la redacción jurídica de textos normativos, que contengan los lineamientos del régimen

constitucional con bases de administración pública de las entidades y órganos Administrativos Públicos ecuatorianos.

Palabras clave: Administración Pública, Régimen Jurídico, Funcionamiento, Perfeccionamiento, redacción jurídica.

Abstract

Public administration in Ecuador is a problem for society, where there are many contentious administrative processes, focused on the improvement of theoretical assumptions to be taken into consideration in legal provisions. As a general theme, the functioning of the Public Administration is analyzed, the objective being to identify the need to execute the general legal norms that regulate the functioning of the public administration in Ecuador, and that contributes to the improvement of the administrative legal regime, from the review of valuable secondary sources of study of a New Public Administration, to write a new Organic Code of Public Administration in the Republic of Ecuador, and the legal drafting of normative texts, which contain the guidelines of the constitutional regime with bases of public administration of the entities and Ecuadorian Public Administrative organs.

Keywords: Administration Public, Legal Regime, Operation, Improvement, legal writing.

Fecha de recibido: 19/07/2022

Fecha de aceptado: 14/08/2022

Fecha de publicado: 20/08/2022

Introducción

La Administración Pública ecuatoriana ha transitado por muchas transformaciones en la búsqueda de una Administración capaz de responder a los requerimientos de la ciudadanía, aplicando mecanismos institucionales con técnicas de control, al desarrollo de principios de las normas jurídicas que la regulen una buena depuración administrativa.

Los cambios normativos sostenidos por la entrada en vigor de la Constitución de 2008, han servido de soporte para la creación de un sinnúmero considerable de disposiciones normativas que hagan viable la aplicación de la Carta Magna (Del Ecuador, 2008). Sería interesante que, el texto constitucional, de la Administración Pública sea abordado en Título diverso a la Función Ejecutiva (Capítulo III), sin embargo, ambas la ejecutiva y la administrativa se encuentran con punto de convergencia. En consideración que constitucionalmente la Función ejecutiva queda enmarcada en la Presidencia, la Vicepresidencia de la República y los Ministerios de Estado, de aplicación limitada a la Administración central.

El ordenamiento jurídico administrativo queda diseñado con un considerable número de normas jurídicas de diversa jerarquía que constituyen hoy el soporte normativo de la Administración Pública ecuatoriana, además la mencionada, ley Orgánica de Servicio Público, la Ley de jurisdicción Contencioso y Administrativa, la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, ley de Modernización del Estado, El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la función ejecutiva, Código Orgánico general de procesos, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Municipios) entre otras disposiciones.

La Administración Pública está regulada por un sinnúmero de normas, estatutos y reglamentos las cuales son confundidas en sus actuaciones con bastante regularidad, y perjuicios a los administrados y con trascendencia a su funcionalidad (Rivera et al., 2014). Institucionales en actos administrativos realizados por personas públicas o semipúblicas, al no contar con una norma general de régimen administrativo, los procedimientos a realizarse en las entidades del sector público de carácter interno que atenta contra la estabilidad y eficacia del Derecho Administrativo (Salas & Salas, 2021), al no contar con un procedimiento que garantice la legalidad y seguridad jurídica de los actos administrativos (Warner, 2017).

Las instituciones que trascienden al Derecho Administrativo son abordadas en las obras generales, sin embargo, la esencia para una legislación autóctona, que incorpore conocimientos de la realidad y la Administración ecuatoriana, con su necesidad y pertinencia social y jurídica para llevar a cabo los tratamientos normativos sobre la Administración Pública en el Ecuador. Teniendo en cuenta estos elementos, se define como objetivo de la presente investigación analizar el método y desarrollo administrativo en Ecuador.

Materiales y métodos

Para obtener los conocimientos necesarios con la finalidad de hacer posible el cumplimiento del objetivo trazado en el trabajo, se llevó a cabo un estudio en el que se utilizaron métodos empíricos y teóricos de la investigación científica. Los métodos empíricos fueron usados para poder determinar el grado de complejidad que adquiere el problema objeto de estudio y los métodos teóricos se emplearon para estudiar las características del objeto de investigación que no son observables directamente, para apoyar el análisis, la síntesis y su relación con otras investigaciones. Los empleados usados fueron:

- Analítico-Sintético: Aplicado por los autores para descomponer el problema de la investigación en elementos por separados y profundizar en el estudio de cada uno de ellos, para luego sintetizarlos en y realizar las discusiones pertinentes.
- Histórico-Lógico: Aplicado por los autores para constatar teóricamente cómo han la administración pública y política en Ecuador.

La investigación requirió además de una búsqueda bibliográfica en fuentes de información confiables para sustentar la presente investigación. Se recuperaron investigaciones de las bases de datos:

- ScienceDirect
- SCOPUS

- Thomson Reuters
- SpringerLink

Resultados y discusión

Método y desarrollo administrativo en Ecuador

En 1830 la primera constitución política del Ecuador, tras su creación después de la separación del Distrito del Sur de la Gran Colombia (del Poder Ejecutivo, 2006). Se han expedido varias leyes orgánicas Administrativas. El 30 de octubre de 1959 se publica la Ley de Carrera Administrativa, expedida por el Congreso Nacional, con la finalidad de mejorar la marcha de la Administración Pública, para lo cual establece: la estabilidad de los empleados públicos idóneos, su capacitación técnica y el sistema de selección por méritos. Posteriormente, el 6 de marzo de 1964, se promulga la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

En 1968, esta misma Ley establece un sistema de administración del personal, basado en el mérito; igual de oportunidades, sin discriminación para los ecuatorianos; y la formación de una carrera en la administración pública. En 1989, en la presidencia de Rodrigo Borja, se creó la secretaria nacional de Desarrollo Administrativo, que se encargaría de la modernización del aparato público ecuatoriano, en esta década hubo un aumento del tamaño del sector público. En el año 1992, en el Gobierno de Sixto Durán Ballén, ante el crecimiento desmedido de servidores públicos, crea el Consejo Nacional de Modernización del Estado, que redujo de manera significativa el número de servidores públicos (Encalada-Encarnación, 2017).

En la actualidad el poder Ejecutivo se encuentra conformado por el Presidente de la República del Ecuador, responsable de la administración pública del Ecuador, y está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas (Cadena & Gayosso, 2016). El sector público comprende:

- Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social
- Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
- 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.
- Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Posteriormente esta ley ha sido reformada mediante otras leyes y decretos:

1. La ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo.

2. La ley del Servicio público.
3. Ley de Modernización del Estado.
4. La ley del Sistema Nacional de Contratación pública.
5. El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
6. El Código Orgánico general de procesos.
7. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Municipios).

Por otro lado, la administración pública se caracteriza por sus atributos propiamente estatales, que es una actividad manejada por el Estado. “Tiene por objetivo el desarrollo y desenvolvimiento de la sociedad, así como su legitimidad y su justificación”. Es decir, se encamina a producir las condiciones que facilitan la conservación de la sociedad a partir de la creación y desarrollo de los elementos que la constituyen. Los elementos que constituyen a la sociedad, para lo cual hay que considerar que estos pueden ser de carácter colectivo e individual. Su deber es cuidar los derechos comunes y personales, fomentar la tranquilidad de las personas que conforman a la sociedad y vigilar que no se genere violencia o cualquier acto de vandalismo que pudiera perjudicar el equilibrio y armonía de cada una de las partes que integran la colectividad. La fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, lo que propicia la soberanía de la sociedad.

La administración pública como proceso consiste en lograr los propósitos básicos del gobierno para que se cumplan las leyes aceptadas por los poderes:

- **El poder Ejecutivo** tiene como objetivo dictar y hacer cumplir las leyes que suele aprobar el gobierno o en su caso, el jefe de Estado. Su función es promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión promoviendo su exacta observación a través del reglamento.
- **El poder Legislativo** consiste en la aprobación de las normas. Tiene la función de establecer el derecho, es decir, elabora y modifica las leyes de acuerdo a la opinión de los ciudadanos.
- **El poder Judicial** es el encargado de administrar la justicia en la sociedad mediante la aplicación de normas jurídicas para la resolución de cualquier conflicto.
- **Función Electoral** es el encargado de controlar las elecciones y castigar el infringimiento de las normas electorales, su principal organismo es el Consejo Electoral.
- **Función de participación ciudadana**, es el encargado de promover los mecanismos de rendición de cuentas de las entidades estatales, luchar contra la corrupción y apoyar los procesos de veedurías ciudadanas y control social de la gestión pública.

Dentro de los objetivos a cumplir por la administración pública, se encuentra la organización personal, el control y cumplimiento de las técnicas desarrolladas por los diversos departamentos gubernamentales para que las actividades se lleven a cabo con responsabilidad y honestidad (Alcalá, 2017).

Con todos estos antecedentes, podemos observar que la administración pública, tienen un sinnúmero de normas, estatutos y reglamentos que en sus actuaciones son confundidas con bastante regularidad, la aplicación de las normas, muchas veces irrogando perjuicios a los administrados.

En el Ecuador los procedimientos que se generan ante la administración pública se viola la norma jurídica, especialmente porque los servidores muchas no se ciñen a los procesos que establece la ley, la equivocada aplicación de la supremacía constitucional en la administración pública genera un clima de total inseguridad jurídica, es usual observar que desde el presidente de la república del Ecuador, hasta un servidor público de inferior jerarquía, no se someten al principio de legalidad, violando en consecuencias claras disposiciones legales.

El tema es de actualidad, porque todos los días observamos, que en un procedimiento o en un contrato, o en un acto administrativo, se vulneran derechos de los administrados, sean estas personas naturales o jurídicas, muchas veces la administración pública abusa de la discrecionalidad, sin importar las consecuencias nefastas que se pueden generar de la interpretación de la norma a su conveniencia, más aún que en sus prerrogativas la administración pública no tiene potestad (Molina, 2014).

Este trabajo es muy importante porque se enfoca en investigar la necesidad de una norma jurídica general que regule la ordenación y funcionamiento de la administración pública en el Ecuador, y contribuya al régimen jurídico administrativo en el Ecuador, ya que en nuestro país encontramos que el régimen jurídico que rige el procedimiento administrativo.

El Estatuto de régimen Jurídico de la función ejecutiva, en su libro segundo contienen una regulación sobre el procedimiento administrativo, sin embargo estas disposiciones rigen solamente para la administración pública central, entendida la misma como la conformada por la presidencia y la vicepresidencia de la república, los ministros dependientes o adscritos a estas entidades, algo similar ocurre con el código orgánico de ordenamiento territorial autonomía y descentralización de reciente creación, en el que encontramos una regulación para el procedimiento administrativo, sin embargo el alcance de estas normas se encuentra limitado a los gobiernos autónomos descentralizados (Municipios) (Icaza et al., 2021).

La investigación permitirá aportar a la realidad jurídica ecuatoriana una visión sistemática para régimen y el ordenamiento jurídico administrativo que tribute y sirva de sostén y precedente como normativa general, en protección al principio de legalidad, a la funcionalidad de la Administración y a la seguridad de los administrados (Guerrero et al., 2020). Cabe destacar que en los últimos años se han realizado proyectos en la materia, sin éxito, con lo cual el tema es pertinente y goza de impacto en la comunidad jurídica del Ecuador. La investigación se encausará al estudio de los mismos y la delimitación de sus aportes e insuficiencias.

En función de los cambios que ha venido sucediendo en la sociedad y la economía ecuatoriana. La Administración Pública seguirá prevaleciendo como un instrumento de gestión al servicio de la colectividad, ya sea ejecutando o regulando la ejecución por terceros de sus principales servicios (Chica, 2018). Por tales motivos, y por el grado de incidencia en el administrado, es preciso que se logre coherencia y armonía interna en su régimen jurídico y entre las normas que regulan la ordenación y la actividad administrativa, el consenso normativo de conceptos e instituciones claves, de términos, de actuaciones y de garantías.

Conclusiones

Desde las diversas perspectivas se puede concluir, que la administración pública en el Ecuador, en el texto constitucional de la Administración Pública siendo abordada por la Función Ejecutiva, y la administrativa se encuentran puntos de convergencia, teniendo una aplicación limitada a la Administración central.

El resto del ordenamiento jurídico administrativo queda diseñado con un considerable número de normas jurídicas de diversa jerarquía que constituyen hoy el soporte normativo de la Administración Pública ecuatoriana, las cuales son confundidas en sus actuaciones con bastante regularidad, irrogando perjuicios a los administrados en los procedimientos, los contratos o los actos administrativos realizados por personas públicas o semipúblicas, encontrándose disperso y atomizado en diversas normas, sin contar con una sistemática que garantice su homogénea aplicación. Por lo que, al no contar con una norma general de régimen administrativo, los procedimientos a realizarse en las entidades del sector público se basan en las escasas disposiciones de carácter interno emitidas por ellas mismas.

La inexistencia, en algunos casos y las insuficiencias de dichas disposiciones, en otros, atenta contra la estabilidad y eficacia del Derecho Administrativo al no contar con un procedimiento que garantice la legalidad y seguridad jurídica en la producción de actos administrativos, en relación tanto a los administrados como a la propia Administración.

En vista de la necesidad de contribuir a una futura normativa general para la Administración Pública en el Ecuador, es necesario Fundamentar las pautas teóricas a tener en cuenta para la conformación de una norma jurídica general que regule la ordenación y funcionamiento de la Administración Pública en el Ecuador y tribute al perfeccionamiento de su régimen jurídico, su funcionalidad y la seguridad jurídica del administrado. Las principales guías que servirán para la obtención de los resultados parciales estarán orientados a Sistematizar, a partir de un estudio teórico y comparado, las instituciones y categorías invariantes a tener en cuenta en la ordenación y funcionamiento de la Administración Pública; Evaluar el régimen jurídico administrativo ecuatoriano a fin de detectar sus principales insuficiencias en cuanto a la regulación de la Administración Pública; Elaborar un conjunto de pautas teóricas a tener en cuenta para la creación de una norma jurídica general que regule la ordenación y funcionamiento de la Administración pública en el Ecuador.

Cuando se aborda el término de “instituciones y categorías invariantes”, se hace referencia a aquellos elementos insoslayables para una perspectiva general que englobe las principales aristas de desarrollo de la Administración Pública, y su relación con los administrados, en los predios del Derecho Administrativo; todo ello con una mirada a las transformaciones contemporáneas del Derecho Público.

Referencias

- Alcalá, H. N. (2017). Poder constituyente, reforma de la Constitución y control jurisdiccional de constitucionalidad. *Cuestiones constitucionales*, 36, 327-349.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1405919318300258>

- Cadena, A. E., & Gayosso, R. S. (2016). Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder. *Estudios políticos*, 37, 111-141. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185161616000068>
- Chica, L. A. S. (2018). El procedimiento coactivo en la legislación ecuatoriana de los últimos años (2005-2018), y su régimen en el código orgánico administrativo. *Revista Facultad de Jurisprudencia*(4). <https://www.redalyc.org/journal/6002/600263661005/600263661005.pdf>
- Del Ecuador, A. C. (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador. Registro oficial Nro, 449, 79-93.* <https://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Constitucion-de-la-Republica.pdf>
- del Poder Ejecutivo, C. J. (2006). Ley núm. 2-06 sobre Carrera Administrativa del Congreso Nacional. 10352. <https://biblioteca.enj.org/bitstream/handle/123456789/79810/LE2-2006.pdf?sequence=1>
- Encalada-Encarnación, V. R. (2017). Desarrollo social-económico inclusivo hacia la modernización y profesionalización estatal en Ecuador. *Santiago*(144), 721-737. <https://santiago.uo.edu.cu/index.php/stgo/article/download/2928/2618>
- Guerrero, A. P. A., Rodríguez, J. C., Cabeza, M. R. Q., & Moreno, F. E. (2020). Planificación estratégica para el desarrollo territorial de la Provincia Esmeraldas en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(3), 130-147. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7565472>
- Icaza, D., Borge-Diez, D., & Galindo, S. P. (2021). Proposal of 100% renewable energy production for the City of Cuenca-Ecuador by 2050. *Renewable Energy*, 170, 1324-1341. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0960148121002366>
- Molina, M. S. (2014). La autonomía institucional y académica de las universidades nacionales. Evolución conceptual en la legislación y jurisprudencia argentina. *Revista iberoamericana de educación superior*, 5(13), 66-89. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2007287214719547>
- Rivera, B. C., Muriel, F. C. V., & Nova, M. R. (2014). Plan de mejoramiento de variables del clima organizacional que afectan al desempeño laboral en una entidad del Estado. *Suma de negocios*, 5(10), 69-73. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2215910X14700126>
- Salas, M. F. H., & Salas, M. P. V. (2021). Los principios del Derecho Administrativo: su positivización. *Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 61-75. <https://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/download/114/312>
- Warner, M. E. (2017). De la competencia a la cooperación: reformas de la administración pública para ciudades sostenibles. *Revista del CLAD Reforma y democracia*(67), 5-32. <https://biblat.unam.mx/hevila/RevistadelCLADReformaydemocracia/2017/no67/1.pdf>