
DICCIONARIO DERECHO ADMINISTRATIVO

Dr. Alberto Jhayya Segovia





DICCIONARIO DERECHO ADMINISTRATIVO

Dr. Alberto Jhayya Segovia

CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES (CEP)

DICCIONARIO DERECHO ADMINISTRATIVO

Titular Derechos de Autor

Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP)

Elaborado por

Dr. Alberto Jhayya Segovia

Revisión

Departamento Jurídico Editorial - CEP

Diagramación

Departamento de Diagramación - CEP

Impresión

Talleres de la CEP

Derecho de Autor No.

028073: 10-ene-2008

ISBN:

978-9978-86-748-8: 21-ene-2008

Quito - Ecuador

Todos los derechos sobre el contenido de esta obra pertenecen a la Corporación de Estudios y Publicaciones. Prohibida su reproducción total o parcial así como su incorporación a sistemas informáticos, su traducción, comunicación pública, adaptación, arreglo u otra transformación, sin autorización expresa y por escrito de la Corporación.

PRESENTACIÓN

La Corporación de Estudios y Publicaciones desde 1967 ha entregado un sinnúmero de obras que aportan al desarrollo jurídico, tanto en el ámbito legal, doctrinario y jurisprudencial, lo que ha servido indudablemente, para fortificar el conocimiento de la ciencia jurídica así como su debida aplicación.

Este texto sustentado en la labor investigativa de nuestros profesionales, incluye definiciones precisas que no pretenden ser absolutas pero sí un instrumento certero que ayude a la interpretación jurídica.

Estamos convencidos que el presente libro será un valioso aporte para profesionales, estudiantes y más interesados en el estudio del Derecho Administrativo.

Corporación de Estudios y Publicaciones

ÍNDICE

A

Acta de Adjudicación	1
Acta de Recepción	1
Acto Administrativo	2
Acto Administrativo Firme	4
Acto Administrativo que Causa Estado	5
Acto de Simple Administración	5
Acto Normativo	6
Acuerdo Ministerial	7
Adjudicación	8
Adjudicación Fallida	9
Administración Pública	10
Administración Pública Central	11
Administración Pública Institucional	12
Apertura de Ofertas	13
Asignación Presupuestaria	14
Auditoría Interna	15
Auditoría Gubernamental	15
Auditoría Gubernamental de Gestión	17
Auditoría Gubernamental Financiera	18
Autarquía	19
Autonomía	21
Autorización	22

B

Bien Afectado al Servicio Público	25
Bien de Uso Público	27
Bonos	28

C

Caducidad	31
Carrera Administrativa	32
Catastro de Entidades Públicas	33
CELIR (Comisión Especial de Límites Internos)	33
CENACE (Centro Nacional de Control de Energía)	35
Centro Nacional de Control de Energía (Ver: CENACE)	36
Circular (Instrucción)	36
Clasificador de Ingresos y Gastos	38
Comisión de Servicio	38
Comisión Especial de Límites Internos (Ver: CELIR)	40
Comisión Técnica	40
Comité de Consultoría	41

Comité de Contrataciones	42
Competencia Administrativa	43
Concesión	45
Concurso de Consultoría	46
Concurso de Merecimientos y Oposición	48
Concurso Privado de Ofertas	49
Concurso Público de Ofertas	49
Consejo Provincial	50
Consultor	53
Consultoría	53
Contraloría General del Estado	54
Contratación Pública	55
Contrataneet	57
Contratista	58
Contrato Administrativo	59
Contrato Complementario	61
Contrato de Consultoría	62
Contrato de Endeudamiento Externo	63
Contrato de Servicios Ocasionales	64
Convenio de Mancomunidad	66
Convocatoria	67

D

Declaratoria de Utilidad Pública	69
Decreto Ejecutivo	70
Delegación	71
Derecho Administrativo	72
Derecho de Acceso a la Información	73
Derecho de Petición	75
Derecho Público	76
Derecho Subjetivo	77
Descentralización Administrativa	79
Desconcentración Administrativa	81
Desmonopolización de Servicios Públicos	83
Destitución	84
Determinación de Responsabilidades	84
Deuda Pública	85
Dieta	87
DINAC (Dirección Nacional de Avalúos y Catastros)	89
Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (Ver: DINAC)	89
Diseño de Proyecto	89
Distrito Metropolitano	90
Documentos Precontractuales	91

E

Ejecutividad del Acto Administrativo	93
Ejecutoriedad del Acto Administrativo	94
Emergencia	95
Empresa Municipal	96
Estabilidad del Servidor Público	97
Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva	98
Estudio de Impacto Ambiental	98
Evaluación de Impacto Ambiental	99
Evaluación del Desempeño	100
Examen Especial	102

F

Factibilidad de Proyecto	105
Fiscalización de Ejecución de Contrato	105

G

Gabinete	109
Garantía de Fiel Cumplimiento	109
Garantía de Seriedad de la Propuesta	111
Garantía por Anticipo	113
Garantía por la Debida Ejecución de la Obra	114
Garantía Técnica	115
Gestión Ambiental	115
Glosa de Responsabilidad Civil Culposa	116

H

Hecho Administrativo	119
----------------------	-----

I

IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización)	121
Impacto ambiental	122
Impugnabilidad del Acto Administrativo	122
INDA (Instituto Nacional de Desarrollo Agrario)	124
Información Confidencial	125
Información Pública	126
Información Reservada	127
Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (Ver: IERAC)	128
Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (Ver: INDA)	128
Instructivo (Ver: Circular)	128
Interés Directo (LOSCA)	128
Interés Legítimo	129

J

Junta de Reclamaciones	133
Junta de Remates	134

L

Legitimidad del Acto Administrativo	137
Lesividad	138
Ley de Consultoría	140
Ley de Contratación Pública	141
Ley de Gestión Ambiental	142
Ley de Hacienda	142
Ley de Licitaciones	143
Ley de Presupuestos	144
Ley de Régimen Administrativo	145
Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos	145
Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	146
Ley de Servicio Público Obligatorio	147
Ley de Servicios Personales por Contrato	148
Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social	149
Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (Ver: LOAFYC)	149
Ley Orgánica de Juntas Parroquiales	150
Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado	150
Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado	151
Ley Orgánica de Régimen Municipal	151
Ley Orgánica de Régimen Provincial	152
Ley Orgánica de Salud	152
Licencia	152
Licencia Ambiental	155
Licitación	156
Liquidación del Contrato	157
LOAFYC (Ley Orgánica de Administración Financiera y Control)	158

M

Medio Ambiente	161
Modernización del Estado	161
Motivación	162
Movilización	164

N

Nombramiento	165
Nulidad Administrativa	166

O

Obra Pública	169
ODEPLAN	169
Oficina de Planificación (Ver: ODEPLAN)	170
Oficina del Servicio Civil y Desarrollo Institucional (Ver: OSCIDI)	170
Ordenador de Gasto	170
Ordenador de Pagos	171
Ordenanza	171
OSCIDI (Oficina del Servicio Civil y Desarrollo Institucional)	172

P

Pacto de Integridad	173
Participación Social	173
Permiso (Acto administrativo)	174
Permiso	176
Persona Jurídica Semipública	176
Persona Jurídica de Derecho Privado con finalidad Social o Pública	177
Potestad Discrecional	179
Potestad Reglada	180
Potestad Reglamentaria	181
Potestad Sancionadora	181
Prefactibilidad de Proyecto de Obra Pública	183
Presupuesto General del Estado	183
Privatización de Servicios Públicos	185
Procedimiento Administrativo	186
Procedimientos Precontractuales	187
Proyecto de Obra Pública	190
Puesto Público	191

R

Racionalización Administrativa	193
Reajuste de Precios	193
Recepción Definitiva	196
Recepción Definitiva Presunta	196
Recepción Provisional	197
Reclamo Administrativo	197
Recurso Administrativo	198
Recurso Contencioso Administrativo	200
Recurso Contencioso Administrativo Objetivo	201
Recurso Contencioso Administrativo Subjetivo	201
Recurso de Acceso a la Información	202
Recurso de Reposición	203
Recurso de Revisión	204
Recursos Públicos	206

Registro de Contratistas Incumplidos y de Adjudicatarios Fallidos	207
Registro Único de Proveedores y Contratistas	207
Rehabilitación por Destitución	208
Remuneración Mensual Unificada	209
Resolución	209
Resolución de Determinación Civil Culposa	210
Responsabilidad Administrativa Culposa	210
Responsabilidad Civil Culposa	212

S

Secretaría General de Comunicación del Estado	213
Secretaría General de la Administración Pública	214
Secretaría General de la Presidencia de la República	215
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ver: SENPLADES)	215
Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (Ver: SENRES)	215
Sector Público	215
SENPLADES (Secretaría Nacional Técnica de Planificación y Desarrollo)	216
SENRES (Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público)	219
Servicio Civil	220
Servicio Público	221
Servidor Público	222
Servidor Público de Libre Nombramiento y Remoción	225
Silencio Administrativo	226
Sistema General de Clasificación de Puestos del Servicio Civil	228
Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos	229
Sistema Nacional de Archivos	230
Sistema Nacional de Planificación	230
Solicitud	231
Subsistencia	232
Supresión de Puestos	233

T

Traslado Administrativo	235
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	236
Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo	237

V

Viático	239
---------	-----

BIBLIOGRAFÍA	241
---------------------	------------

ABREVIATURAS USADAS

CEP: Son las siglas de la **C**orporación de **E**studios y **P**ublicaciones, y que para efectos del presente trabajo, está constituida por la definición que elabora el autor del Diccionario.

TR: Significa ‘**T**érmino **R**eferido’ e indica que la palabra definida por el autor se relaciona con otros términos constantes en el Diccionario.

A

Acta de Adjudicación

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “acta de adjudicación”.

CEP: Documento debidamente motivado en el cual se materializa y fundamenta el acto administrativo de adjudicación como culminación de la etapa precontractual de selección y elección de la propuesta más idónea dentro del concurso público o privado de ofertas o licitación; es la formalización escrita por la cual el Comité de Contrataciones hace conocer la decisión de aceptar una determinada oferta, resolución que será notificada al proponente elegido para fines de la celebración del respectivo contrato.

El acta de adjudicación contendrá el nombre preciso del oferente adjudicatario, precios y plazos de la oferta, y se adjuntarán todos los documentos justificativos, entre otros, el informe de la Comisión Técnica sobre el análisis de las ofertas determinando a aquella a ser adjudicada (*Reglamento Sustituti-*

vo del Reglamento General de la Ley de Contratación Pública: Art. 67 // Acuerdo 007-CG¹).

TR: Adjudicación; Adjudicación fallida; Procedimientos precontractuales.

Acta de Recepción

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “acta de recepción”.

CEP: Documento en el cual se deja constancia del acto administrativo de recepción de obra pública; en ella se enunciarán los antecedentes, condiciones generales y operativas de ejecución de la obra, liquidación económica y de plazos, constancia de la recepción, cumplimiento de las obligaciones contractuales, reajustes de precios pagados o pendientes de pago, y cualquier otra circunstancia que se estime necesaria; además, en las actas de recepción provisional se

¹ Acuerdo que contiene los Modelos de Documentos Precontractuales, sus formularios e instructivos; publicado (RO 311: 23-abr-2001).

dejará constancia de cualquier observación subsanable que sobre la recepción tuvieren las partes, con el propósito de que la obra entre a prestar inmediatamente el servicio. Se expedirá el acta en los casos de recepción provisional – parcial y total–, así como en la definitiva; de existir recepciones provisionales parciales por cada una de ellas se expedirá un acta de recepción provisionales parciales, y en cada una de las subsecuentes a la primera deberá constar una cláusula de antecedentes, en la que se hará clara referencia a la fecha y alcance de las recepciones provisionales precedentes; la última recepción provisional parcial contendrá, en dicha cláusula, una referencia sumaria a todas las anteriores.

El acta de recepción será suscrita por el contratista y por los miembros de una comisión designada por la máxima autoridad de la institución contratante y conformada por el técnico responsable del trabajo y un técnico que no haya intervenido en el proceso de ejecución. (*Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Contratación Pública: Art. 109*).

TR: Contratanet; Garantía de fiel cumplimiento; Liquidación del contrato; Reajuste de precios; Recepción definitiva; Recepción definitiva presunta; Recepción provisional.

Acto Administrativo

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 65) define a los actos administrativos como “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”.

El Dr. José Luis LUNA GAIBOR² menciona que “el acto administrativo no es otra cosa que la exteriorización de la voluntad de la Administración Pública, sea cual fuere su condición, y con respecto al administrado externo o interno del ente que lo produce. En consecuencia, el accionar de la Administración Pública está dado por actos administrativos cuya característica y complejidad se debe a la fuente de su expedición y/o a los efectos que produce”.

El Dr. Pío JARAMILLO ALVARADO³ manifiesta que acto administrativo “es toda clase de declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la Administración tiende a crear, modi-

² LUNA GAIBOR, José Luis, *Elementos que integran el acto administrativo*, www.dlh.lahora.com.ec.

³ JARAMILLO ALVARADO, Pío, citado por GRANJA GALINDO, Nicolás, *Práctica de Derecho Administrativo*, 3a. Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito, 2003, p. 109.

ficar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”.

Diego YOUNES MORENO⁴, define al acto administrativo como “toda declaración de voluntad de una autoridad proferida en ejercicio de sus atribuciones y en la forma determinada por la ley o el reglamento, que estatuya sobre relaciones de derecho público, en consideración a determinados motivos, con el fin de producir un acto jurídico para satisfacción de un interés administrativo y que tenga por objeto crear, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva”.

CEP: Acto jurídico de autoridad, legítimo y competente, de declaración de voluntad, en ejercicio del poder público por parte de la Administración, como su único titular, por el cual éste —órgano competente—, sin el consentimiento de los administrados —unilateralmente—, basado en la potestad nacida del ordenamiento jurídico, y siguiendo el procedimiento establecido, modifica, crea o extingue la situación jurídica de personas o las relaciones jurídicas en las que tiene ingerencia o participa directamente, conforme a los fines de la Administración, inclu-

sive cuando el acto administrativo haya sido originado por propia iniciativa del administrado que lo solicita; afectando a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas, siendo de carácter obligatorio y de cumplimiento inmediato.

Los efectos jurídicos del acto administrativo no necesariamente van dirigidos hacia el administrado, pues puede ser el propio ente emisor quien sea obligado por el mismo, tal como sucede, en un acto administrativo por el cual se le conceda algún beneficio social por parte del Estado.

Constituyen elementos sustanciales al acto administrativo: indicación del titular del órgano competente que lo emite; la norma o normas que conceden competencia y potestad al órgano emisor y a su titular; fundamentos de hecho; las normas aplicables al caso, así como su relación; y, la indicación de los actos de simple administración, informes, estudios o actos de trámite que han conformado el procedimiento administrativo previo a la expedición del acto.

Los actos administrativos se producirán por escrito, como norma general; sin embargo, en los casos

⁴ YOUNES MORENO, Diego, *Curso de Derecho Administrativo*, 2a. Edición, Editorial Temis, Bogotá, 2004, p. 131.

en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, se dejará constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, y será firmada por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando, en la comunicación del mismo, la autoridad de la que procede.

Son de la esencia del acto administrativo: la legitimidad, ejecutividad, ejecutoriedad e impugnabilidad (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 65; 68; 69; 121; 123; 124; 161 // Ley Orgánica de Control Constitucional: Art. 24*).

TR: Acto administrativo firme; Acto administrativo que causa estado; Acto de simple administración; Autorización; Competencia administrativa; Contrato administrativo; Derecho Administrativo; Ejecutividad del acto administrativo; Ejecutoriedad del acto administrativo; Hecho administrativo; Impugnabilidad del acto administrativo; Legitimidad del acto administrativo; Lesividad; Motivación; Nulidad administrativa; Permiso (Acto administrativo); Potestad discrecional; Potestad reglada; Procedimiento administrativo; Reclamo administrativo; Recurso administrativo; Resolución.

Acto Administrativo Firme

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “acto administrativo firme”.

Para el Dr. Efraín PÉREZ CAMACHO⁵, “acto firme, a diferencia del acto que causa estado, no es susceptible de recurso alguno, administrativo o jurisdiccional. [...] Se suele complementar la noción de firme con la de consentido del acto que no fue recurrido ni administrativa ni judicialmente dentro de los términos establecidos por la Ley. Es aquel respecto del cual no se hubiere presentado reclamo o recurso alguno dentro del término que la ley dispone para el efecto”.

CEP: El acto administrativo se constituye como firme en base a la posibilidad o no de impugnación del mismo, es decir, cuando no se ha interpuesto recurso ordinario, administrativo o judicial, dentro de los términos presupuestados legalmente para el efecto; quedando en firme, por tanto, la voluntad administrativa expresada y sobre lo cual sólo cabe el recurso extraordinario de revisión. En conclusión, el acto administrativo es firme cuando no se ha interpuesto

⁵

PÉREZ CAMACHO, Efraín, *Derecho Administrativo*, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2007, p. 453.

recurso ordinario alguno, dentro del tiempo legal, y que impide su ejecutividad y ejecutoriedad (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 178*)

TR: Acto administrativo; Acto administrativo que causa estado; Recurso de revisión.

Acto Administrativo que Causa Estado

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “acto administrativo que causa estado”.

Para el Dr. Efraín PÉREZ CAMACHO⁶ “Los actos que causan estado son aquellos que ya no pueden recurrirse en la vía administrativa, agotan la vía administrativa, aunque pueden recurrirse en la vía judicial contencioso administrativa”.

CEP: El acto administrativo causa estado en el momento en que, expresada la voluntad administrativa, decide en forma definitiva el fondo del asunto, de tal modo que se pone fin o término al planteamiento o que imposibilita su continuación en otra instancia o por medio de recurso alguno, de ahí que no son susceptible de recurso

alguno en vía administrativa; a diferencia del acto administrativo firme, no depende de la voluntad de las partes el que el acto cause estado, como cuando queda firme por no haberse recurrido del acto, sino que depende de si el acto o la resolución tomada se constituye en última y definitiva instancia. En conclusión, el acto administrativo que ha causado es aquel que ha decidido el asunto en última y definitiva instancia, sin que sea procedente la instauración de recurso alguno, poniendo fin al trámite y cuya decisión es perfectamente ejecutable (*Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Art. 5 Inc. 1*).

TR: Acto administrativo; Acto administrativo firme.

Acto de Simple Administración

Para el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 70): “Son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia”.

⁶ Ibídem, p. 453.

Manuel POSSO ZUMÁRRAGA⁷ menciona que “son actos jurídicos de las administraciones públicas que no crean, modifican o extinguen derechos subjetivos”.

CEP: Por su naturaleza, los actos de simple administración son consultivos y preparatorios de la expresión definitiva de la voluntad administrativa —del acto administrativo propiamente dicho—, o de la voluntad administrativa contractual, y son aquellos que emanan del ejercicio mismo de la función administrativa tendientes a producir los actos, reglamentos y hechos administrativos; es decir, todos los actos de mero trámite conducentes a producir la decisión, aquellos que impulsan una actuación administrativa, pero sin definir o decidir sobre ella, y que se expiden como parte de un procedimiento administrativo o conformando a este procedimiento previo a dictar el acto que sí define o decide el asunto. Por ejemplo, el informe del Comité de Contrataciones que se emite evaluando las ofertas presentadas en un proceso de contratación pública previo y como fundamento a adjudicar el contrato a la mejor propuesta (*Estatuto del Régimen Juri-*

dico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 70; 74; 76; 121 Lit. d).

En particular, los actos de simple administración constituyen uno de los medios de expresión de la voluntad jurídica de las Administraciones Públicas Central e Institucional de la Función Ejecutiva, y cumplen, adicionalmente, como medios o instrumentos de los cuales se valen los órganos administrativos para dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 64; 103).*

TR: Acto administrativo; Procedimiento administrativo.

Acto Normativo

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 80) define: “Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa. De conformidad con la Constitución corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria. Un acto normativo no deja de ser tal por el hecho de que sus destinatarios puedan ser individualizados, siempre que la decisión involucre

⁷

POSSO ZUMÁRRAGA, Manuel, *Fuentes del Derecho Administrativo y el ordenamiento jurídico vigente*, www.dlh.lahora.com.ec.

a la generalidad de los diversos sectores”.

CEP: Es el acto jurídico de auto-
ridad, que se expide en ejercicio
de la función administrativa por
parte del órgano competente, en
forma unilateral –sin el consenti-
miento del administrado, aunque
pueden ser escuchados respecto a
las normas a expedirse–, o en
ejercicio de la potestad reglamen-
taria correspondiente al Presidente
de la República, de conformidad
con el ordenamiento jurídico, de-
bidamente motivado –sin necesi-
dad de exposición de hechos que
le justifiquen–, fundamentado en
la norma o normas legales y en es-
tudios e informes que le legitimen
y demuestren su oportunidad, a
fin de crear normas que se inte-
grarán al ordenamiento jurídico y
producirán, por tanto, efectos
jurídicos generales, es decir, a ser
cumplidos y obedecidos por to-
dos, inclusive cuando individualice
a sus destinatarios, en cuyo caso
no le convierte en otro tipo de ac-
to jurídico, pero con la condición
de involucrar a una generalidad de
diversos sectores; surten sus efec-
tos desde el día de su promulga-
ción y publicación en el Registro
Oficial, o en su caso, desde la fe-
cha de expedición, cuando sean
referidos a las potestades de los
poderes públicos o por urgencia
debidamente justificada; y final-

mente gozan de la característica de
ser impugnables y sujetos de re-
forma (*Estatuto del Régimen Jurídico
Administrativo de la Función Ejecutiva:
Arts. 80-83*).

TR: Acuerdo Ministerial; Decreto
Ejecutivo; Potestad reglamentaria.

Acuerdo Ministerial

No existe en la legislación ecua-
toriana definición expresa de
“acuerdo ministerial”.

Manuel POSSO ZUMÁRRAGA⁸
menciona que “los acuerdos son
actos administrativos del Presi-
dente de la República y por Dele-
gación dictados por los ministros
de Estado [...], que tienen carácter
general para diferenciarse de cier-
tas resoluciones con carácter es-
pecífico”.

CEP: Acto administrativo de po-
der, emitidos por los ministros de
Estado, en ejercicio de la potestad
reglamentaria que ejerce el Presi-
dente de la República y que les ha
sido delegada, para que dispongan
las normas o el marco legal nece-
sario para aplicación de las dispo-
siciones legales de mayor jerar-
quía, como leyes y reglamentos;
tienen carácter general y es obliga-

⁸ Ibídem.

torio para todos los administrados en las relaciones jurídicas reguladas por su contenido. Regulan determinados actos que son de interés general, sea en relación con la estructura ministerial o con la prestación de determinados servicios o trámites institucionales, dispuestos en la ley, pero no detallados en ella.

TR: Acto administrativo; Potestad reglamentaria.

Adjudicación

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “adjudicación”.

Roberto DROMI⁹ explica que “la adjudicación es resuelta en forma fundada por la autoridad competente [...] y será realizada mediante el dictado de acto administrativo y notificada fehacientemente al adjudicatario y al resto de los oferentes [...] La adjudicación produce un resultado jurídico objetivo: la elección del proponente que formuló la oferta más conveniente. Con dicho acto se concluye el procedimiento licitatorio en su fase esencial, iniciándose entonces la

formalización del contrato o fase integrativa”.

Libardo RODRÍGUEZ¹⁰ explica que la adjudicación consiste “en la determinación de la que se considera la propuesta más favorable y cuyo oferente será con quien se celebrará el contrato. Esta adjudicación se hará por el jefe de la entidad, dentro del plazo señalado en el pliego de condiciones, o su prórroga, mediante resolución motivada que se notificará personalmente al proponente favorecido en la forma y términos establecidos para los actos administrativos y, en el evento de no haberse realizado en audiencia pública, se comunicará a los no favorecidos [...] es irrevocable y obliga tanto a la entidad pública adjudicante como al adjudicatario. Como consecuencia de ello, si el adjudicatario no suscribe el contrato correspondiente dentro del término que se haya señalado, quedará a favor de la entidad adjudicante, en calidad de sanción, el valor del depósito o garantía constituidos para responder por la seriedad de la propuesta [...]”.

CEP: Acto de la Administración que consiste en la decisión unilateral por parte de la autoridad ad-

⁹ DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 10a. Edición, Editorial Ciudad Argentina, 2004, p. 532.

¹⁰ RODRÍGUEZ, Libardo, *Derecho Administrativo, General y Colombiano*, 14a. Edición, Editorial TEMIS, Bogotá, 2005, p. 410.

ministrativa competente para el efecto –entidad u organismo contratante–, y a juicio del Comité de Contrataciones, de adjudicar el contrato objeto del proceso de selección, y habiéndose cumplido éste, a la mejor propuesta u oferta presentada –no necesariamente la de menor precio– de acuerdo con las circunstancias de la convocatoria a concurso o licitación y aceptada como la más ventajosa o conveniente a los intereses nacionales e institucionales, y que cumpla con los requisitos de la convocatoria. La adjudicación supone el acto de seleccionar la mejor oferta, a efectos de perfeccionar después el contrato con su proponente y que genera como efectos jurídicos: el derecho y obligación a la firma del correspondiente contrato por parte del proponente, y la liberación del compromiso de mantener la oferta y la garantía de seriedad de la oferta por los oferentes no favorecidos.

La adjudicación es un acto administrativo discrecional; sin embargo, es reglado por obedecer a límites establecidos positivamente y que se evidencian en la obligación de seleccionar a la propuesta de acuerdo con las bases de la contratación. Se constituye como la manifestación de la voluntad administrativa con la que se da fin al proceso precontractual y se inicia

ya la contratación (*Ley de Contratación Pública: Art. 26 Inc. 2 // Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Contratación Pública: Arts. 5 Inc. 1; 7; 39 // Acuerdo 007-CG¹¹*).

TR: Acta de adjudicación; Adjudicación fallida; Comisión Técnica; Comité de Contrataciones; Contratantet.

Adjudicación Fallida

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “adjudicación fallida”.

CEP: La adjudicación puede ser declarada fallida en el momento en que por causas imputables al oferente adjudicatario no se llega a la firma del contrato, como no cumplir con uno o varios de los requisitos previos a la suscripción del contrato, o por negativa a la suscripción dentro del término legal, o por haberse emitido informes desfavorables de organismos de control; declarándose fallido al adjudicatario y la adjudicación mediante acto administrativo motivado; por otro lado, deja al Comité de Contrataciones de la entidad u organismo contratante, en la facultad de reexaminar las demás propuestas, con el objeto

¹¹ Acuerdo que contiene los Modelos de Documentos Precontractuales, sus formularios e instructivos; publicado (RO 311: 23-abr-2001).

de determinar la más conveniente para los intereses institucionales, debiéndoles comunicar dicha decisión para efectos de renovar las garantías correspondientes y luego del proceso de selección se realizará una nueva adjudicación; adicionalmente, a causa de la adjudicación fallida se harán efectivas las garantías de seriedad de la oferta vigentes por parte del adjudicatario fallido, sin posibilidad de reclamación alguna (*Ley de Contratación Pública: Art. 62 Inc. 1 // Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Contratación Pública: Art. 71 // Ley de Modernización del Estado: Art. 174*).

TR: Acta de adjudicación; Adjudicación; Garantía de seriedad de la propuesta; Registro de contratistas incumplidos y de adjudicatarios fallidos.

Administración Pública

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Administración Pública”.

El Dr. Hernán JARAMILLO ORDÓÑEZ¹² menciona que la Administración Pública “Es la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Es-

tado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos”.

El Dr. Aníbal GUZMÁN LARA¹³, sostiene que “La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren”.

Diego YOUNES MORENO¹⁴, extrayendo la definición de Charles DEBBASCH, cita que la Administración Pública es “el aparato de gestión de los negocios públicos y está constituida por el conjunto de servicios públicos cuyo buen funcionamiento permite la realización de los objetivos definidos por el poder político”.

¹² JARAMILLO ORDÓÑEZ, Hernán, *La Administración Pública*, www.dlh.lahora.com.ec.

¹³ GUZMÁN LARA, Aníbal, *Definiciones de Administración Pública*, www.dlh.lahora.com.ec.

¹⁴ DEBBASCH Charles, citado por YOUNES MORENO, Diego, op. cit., p. 3.

CEP: La Administración Pública se constituye como la principal actividad racional, técnica, jurídica y permanente ejecutada por el Estado para la planificación, organización, dirección, coordinación, control y evaluación del funcionamiento y prestación de servicios públicos; la parte estructural o física que los gestiona.

TR: Administración Pública Central; Administración Pública Institucional; Catastro de entidades públicas; Derecho Administrativo; Descentralización administrativa; Desconcentración administrativa; Gabinete; Potestad sancionadora; Ley de Régimen Administrativo; Sector público; Servicio público.

Es toda acción o actividad realizada con el objeto de orientar y planificar debidamente los servicios públicos en forma eficiente, eficaz, racional, descentralizada y desconcentrada, o la gestión que se desempeña sobre los bienes del Estado para ser suministrados inmediatamente a fin de satisfacer las necesidades sociales, en busca del bien común, fomentando políticas y procedimientos adecuados para su consecución, para ello se crearán los organismos y órganos administrativos necesarios con indicación de sus finalidades y competencias correspondientes. Por esta última razón, a la Administración Pública también se la identifica como el conjunto de órganos e instituciones jerárquica o funcionalmente subordinadas y coordinadas por Ley para asegurar las prestaciones públicas (*Constitución Política: Art. 124 // Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 21*).

Administración Pública Central

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Administración Pública Central”.

El Dr. Hernán JARAMILLO ORDÓÑEZ¹⁵ explica que “La Administración Pública Central es la actividad política, jurídica y técnica que ejerce jerarquía e imperativamente el Presidente de la República, de acuerdo con las funciones constitucionales, legales y reglamentarias, para satisfacer necesidades generales dentro de un organismo social, valiéndose de diferentes procedimientos, órganos e instituciones públicas, semipúblicas y privadas, de acuerdo con los principios de eficiencia, agilidad y transparencia, descentralización, desconcentración, racionalización y economía de los servicios; la coparticipación y solidaridad social. Las decisiones se

¹⁵ JARAMILLO ORDÓÑEZ, Hernán, op. cit., www.dlh.lahora.com.ec.

toman en el ápice y se van cumpliendo hasta la base”.

CEP: La Administración Pública Central comprende toda aquella actividad política, jurídica y técnica, interior y exterior, del Estado, de administración civil y militar, de acuerdo con las normas constitucionales y legales, planificadas jurídica y técnicamente para el cumplimiento de sus fines, esto es, la ejecución de los servicios públicos y satisfacción de las necesidades sociales, en términos generales; tiene personalidad jurídica única, característica de que gozan o son partícipes los órganos que dependen o son adscritos a ella, ordenados jerárquicamente; a más de tener personalidad propia para el ejercicio de las competencias que les fueren asignadas. Ejercida jerárquica e imperativamente por el Presidente de la República en forma directa o a través de sus ministros o delegados, inclusive la potestad reglamentaria.

Los órganos y autoridades de la Administración Pública Central que conforman la Función Ejecutiva se hallan sometidos a la jerarquía del Presidente de la República y a la de los respectivos ministros de Estado, y cuyos actos se imputan a la República, conceptualizada como personificación del Estado.

La Administración Pública Central actúa de acuerdo con los principios de objetividad en la prestación de los servicios de interés general; legalidad, eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y servicio a los administrados; respetando los principios de buena fe y confianza legítima; demostrando en sus relaciones con otras entidades, los principios de cooperación y colaboración; y con los administrados, transparencia y participación (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva* (Arts. 3; 5; 9; 10 Inc. 1; 101).

TR: Administración pública; Administración Pública Institucional; Catastro de entidades públicas; Derecho Administrativo; Descentralización administrativa; Desconcentración administrativa; Gabinete.

Administración Pública Institucional

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Administración Pública Institucional”.

Según el Dr. Hernán JARAMILLO ORDÓÑEZ¹⁶ “Es una rama de los servicios generales del Estado o del Municipio que se han desprendido de su organización

¹⁶ Ibídem.

para erigirse en entidades dotadas con personería jurídica, autonomía propia, patrimonio independiente y grado de especialidad y responsabilidad”.

CEP: La Administración Pública Institucional, derivada de la Administración Pública Central, se conforma por entidades de derecho público creadas por ley, con personalidad jurídica propia para el ejercicio de sus competencias, y patrimonio propio que las hace diferentes de ésta, y que tienen a su cargo la dirección, organización y control del funcionamiento de los servicios públicos a ellas encomendados, bajo los principios de especialidad y variedad.

Ejercen tutela administrativa, control financiero y decisional sobre las entidades de la Administración Pública Institucional, el Ministerio o ente seccional autónomo al cual se adscriben, debiendo desarrollar sus actividades y políticas de acuerdo a los planes y decisiones del Presidente de la República y los ministerios de Estado.

El Presidente de la República tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Institucional y la ejecuta en forma directa o a través de sus ministros o delegados (*Estatuto del Régimen Jurídico*

Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 5; 7; 9; 10 Inc. 2).

TR: Administración pública; Administración Pública Central; Catastro de entidades públicas; Derecho Administrativo; Descentralización administrativa; Desconcentración administrativa.

Apertura de Ofertas

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “apertura de ofertas”.

Roberto DROMI¹⁷, explica que “la apertura de los sobres y la lectura de las propuestas traducen una operación material y un acto de trámite de la Administración, respectivamente, por los que se permite a los oferentes tomar conocimiento de todas las propuestas, vigilar el proceso, verificar su legalidad y asegurar la imparcialidad del licitante y trato igualitario. El acto es verbal y actuado, porque las leyes imponen un levantamiento de un acta en la que se refleje todo lo acontecido durante su desarrollo. Se celebra ante los funcionarios de la dependencia designados, ante todos los que deseen presenciarlo y, si la importancia de la contratación lo justifi-

¹⁷ DROMI, Roberto, op. cit., p. 525.

ca se requerirá la presencia de un escribano [...]”.

CEP: Etapa del procedimiento precontractual para la que se convoca y lleva a efecto luego de presentadas las ofertas o propuestas; acto que se ejecuta verbalmente en una audiencia pública, en el lugar, día y hora señalados en la convocatoria, por el cual se da a conocer a todos los presente, proponentes e interesados, acerca de las ofertas presentadas, con la finalidad de asegurar la transparencia, equidad, imparcialidad y legalidad del procedimiento. Se abrirán los sobres con las ofertas respectivas, de acuerdo con el orden de presentación, se dará lectura de los nombres de los concursantes, la lista de documentos presentados y el número de páginas; se leerán, por parte del secretario, los datos más relevantes de las ofertas, nombres, el valor, garantías, planes y plazos de ejecución del contrato; se rubricarán todos y cada uno de los documentos presentados y finalmente se levantará un acta de la diligencia (*Ley de Contratación Pública: Arts. 33; 35 // Acuerdo 007-CG*¹⁸).

TR: Contratación Pública; Documentos precontractuales; Procedimientos precontractuales.

Asignación Presupuestaria

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “asignación presupuestaria”.

CEP: Son las previsiones de ingresos y de gastos que se conciben en el Presupuesto General del Estado con la finalidad de atender los requerimientos de las políticas estatales y gubernamentales, tanto internas como externas; así se conciben, por ejemplo, asignaciones para el servicio de amortización e intereses y pago de la deuda pública y para cumplimiento de las obligaciones convencionales o contractuales del Estado o por compromisos internacionales; asignaciones globales para las entidades y organismos del Gobierno Nacional, entre otras. Las asignaciones presupuestarias se comprometerán en el momento en que la autoridad competente, mediante acto administrativo válido, decida adquirir, de terceros, bienes o servicios o se encargue la realización de obras (*LOAFYC: Arts. 53; 56; 67; 76; 115 // Manual de Contabilidad Gubernamental*¹⁹).

¹⁸ Acuerdo que contiene los Modelos de Documentos Precontractuales, sus formularios e instructivos; publicado (RO 311: 23-abr-2001).

¹⁹ Manual expedido mediante Acuerdo Ministerial 320 (RO 175: 28-dic-2005).

TR: Clasificador de ingresos y gastos; Ley de Presupuestos; Presupuesto General del Estado.

Auditoría Interna

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “auditoría interna”.

CEP: Como dependencia de las entidades del Estado, se podrá crear una Unidad de Auditoría Interna cuando se justifique su necesidad; la cual dependerá técnicamente de la Contraloría General del Estado y actuará por disposición expresa de ella o de la máxima autoridad que ejerza la representación legal de la Institución.

Como actividad de control Estatal, dentro del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, tiene como funciones: examinar, verificar y evaluar las gestiones administrativa, financiera y operativa de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores, e inclusive, de ser el caso, se controlará la gestión ambiental aplicando indicadores de gestión institucional y de desempeño, comentarios de legalidad, efectividad, economía y eficiencia de las operaciones y programas a ser evaluados.

Como actividad ejecutada por la Unidad respectiva de la Institución, se constituye en el mecanismo por el cual se examina y evalúan las operaciones y actividades de la entidad u organismo, de acuerdo con las disposiciones legales, normas nacionales e internacionales de auditoría y aquellas aplicables al sector público, con la finalidad de hacer las recomendaciones para mejorar la gestión institucional.

En conclusión, la Unidad de Auditoría Interna será la encargada de llevar a efecto la auditoría interna, luego de la cual, y en base a las recomendaciones que diere, podrá proporcionar asesoría técnica administrativa a las autoridades, niveles directivos y servidores de la entidad, exclusivamente en el área de su control (*Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 6; 8; 14 // Reglamento sobre la organización, funcionamiento y dependencia técnica de las unidades de auditoría interna de las entidades que controla la Contraloría General del Estado: Arts. 1; 4*).

TR: Auditoría Gubernamental.

Auditoría Gubernamental

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Art. 18 Inc. 2), expresa que “la auditoría gu-

bernamental realizada por la Contraloría General del Estado, consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos”.

CEP: Acción fiscalizadora y de control externo ejercido por la Contraloría General del Estado a través de sus auditores o personal multidisciplinario de reconocida idoneidad individual y competencia y/o de firmas privadas. Basa su accionar en normas nacionales e internacionales, técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o en disciplinas específicas de acuerdo con las materias a examinarse. Actúa dentro de un sistema integrado de asesoría, comentarios, conclusiones, recomendaciones, asistencia y prevención de riesgos, examen y evaluación de las acciones, actuaciones administrativas y obras de los administradores de recursos públicos, con la finalidad de brindar confiabilidad a la información elaborada por la Administración de la entidad y determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

En general, verificará y evaluará las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa,

operativa y medio ambiental de la institución auditada, y en particular, la auditoría gubernamental cumplirá con los siguientes objetivos: evaluar la correcta utilización de los recursos públicos, verificando el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias; determinar si la gestión de los funcionarios públicos fue realizada con criterios de efectividad, eficiencia y economía, y que los resultados obtenidos guardan relación con los recursos asignados y con los planes y programas aprobados por la entidad auditada; dictaminar los estados financieros y establecer si la información elaborada por la entidad es correcta, confiable y oportuna; fortalecer el sistema de control interno de la entidad auditada; y, recomendar medidas para promover mejoras en la gestión pública.

Se desarrollará planificadamente a todas las instituciones del Estado, bancos y entidades financieras públicas; se llevará a efecto de acuerdo con un plan de trabajo y previa notificación a las autoridades, funcionarios, servidores, ex servidores y a todas las personas vinculadas con el examen; sus resultados serán objeto de evaluación posterior; sin embargo, la auditoría gubernamental no modificará las resoluciones adoptadas en ejercicio de las atribuciones, facul-

tades o competencias de la entidad y una vez que se ha definido la situación o se haya puesto término a los reclamos de particulares.

La auditoría gubernamental se basará en las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental (NEAG), las mismas que se fundamentan en las Normas Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGA) y las Normas Ecuatorianas de Auditoría (NEA), que constituyen normas supletorias; y en base a sus resultados la Contraloría General del Estado podrá determinar responsabilidades administrativas civiles culposas e indicios de responsabilidad penal (*Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 18; 19; 24; 28 Incs. 1, 2; 39; 53; 67; 89; 90 // Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Art. 11 // Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental*²⁰).

TR: Auditoría Interna; Auditoría Gubernamental de Gestión; Auditoría Gubernamental Financiera; Contraloría General del Estado; Determinación de responsabilidades; Examen especial; Glosa de responsabilidad civil culposa; Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Auditoría Gubernamental de Gestión

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Art. 21 Inc. 1), define: “La Auditoría de Gestión es la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de una institución, ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución, se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia. Este tipo de auditoría examinará y evaluará los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los indicadores institucionales y de desempeño pertinentes”.

CEP: Acción fiscalizadora y de control externo de una institución o ente contable, sobre la ejecución de programas y proyectos; actividad que la ejerce la Contraloría General del Estado con recurso humano multidisciplinario de reconocida idoneidad individual y competencia; utilizando normas nacionales e internacionales, técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines o de

20

Normas expedidas mediante Acuerdo 019-CG (RO-E 6: 10-oct-2002).

disciplinas específicas, a fin de determinar si se aplicaron principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia en su desempeño o ejecución y emitir comentarios, conclusiones y recomendaciones necesarias para una adecuada gestión; siendo su campo de acción: el proceso administrativo, las actividades de apoyo, financieras y operativas; la eficiencia, efectividad y economía en el empleo de los recursos humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo; y, el cumplimiento de las atribuciones, objetivos y metas institucionales.

En base a los resultados de la auditoría, la Contraloría General del Estado podrá determinar responsabilidades administrativas civiles culposas e indicios de responsabilidad penal (*Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 18; 19; 21; 39; 53; 67; 89*).

TR: Auditoría Gubernamental; Auditoría Gubernamental Financiera; Contraloría General del Estado; Determinación de responsabilidades; Examen especial; Glosa de responsabilidad civil culposa; Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Auditoría Gubernamental Financiera

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “auditoría gubernamental financiera”.

CEP: Acción fiscalizadora y de control externo de una institución o ente contable o sobre la ejecución de programas y proyectos, actividad que la ejerce la Contraloría General del Estado con recurso humano multidisciplinario de reconocida idoneidad individual y competencia; utilizando normas nacionales e internacionales, técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines o de disciplinas específicas, a fin de evaluar la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados financieros de las entidades auditadas, teniendo como objetivos: examinar el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes, evaluar los mecanismos de control interno de la parte auditada y emitir las opiniones profesionales que correspondan, debiendo ser suscritas por un contador público autorizado integrante del equipo de auditoría.

En base a los resultados de la auditoría, la Contraloría General del Estado podrá determinar responsabilidades administrativas civiles

culposas e indicios de responsabilidad penal (*Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*: Arts. 18; 20; 39; 53; 67; 89).

TR: Auditoría Gubernamental; Auditoría Gubernamental de Gestión; Contraloría General del Estado; Determinación de Responsabilidades; Examen especial; Glosa de responsabilidad civil culposa; Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Autarquía

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “autarquía administrativa”.

Roberto DROMI²¹ ilustra que “El concepto de autarquía está vinculado a una forma de descentralización del sector público estatal, puesto que fuera de la Administración no existen sujetos a los que pudiera caracterizarse de autárquicos. [...]. La autarquía es la más clásica de las formas de descentralización administrativa, que implica el desprendimiento de una actividad del Estado al tronco común y, para atenderla, se constituye una entidad separada, con ley, autoridades, poderes y responsabilidad propias, pero unidas sin indirectos, por lo que el Estado es responsable y beneficiario

final de todo lo que se realiza. Es por tal motivo, que las entidades autárquicas se encuentran sujetas a las políticas generales que, en materia de administración, dicte el Presidente de la Nación, habida cuenta que la descentralización que implica la creación de una entidad autárquica es –junto con la centralización– una de las formas de hacer efectiva la Administración Pública. El concepto de autarquía no encierra la noción de independencia absoluta del ente frente al poder administrador central, limitación que importa la sujeción del organismo, en el grado pertinente, a las medidas dispuestas por el poder central. El vínculo de subordinación se mantiene por cuanto las entidades autárquicas integran la Administración Pública, de manera tal que están obligadas a respetar los lineamientos y principios de conducta y política administrativa generales que se fijan para la administración en su conjunto, con alcance para todas las ramas de ésta”.

El Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales²², refiriéndose al ente autárquico, nos dice que es “aquel que se administra y gobierna a sí mismo, pero está fiscalizado por las autoridades nacionales”.

²¹ DROMI, Roberto, op. cit., p. 732.

²² *Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales (CD)*, Editorial Ruy Díaz, Buenos Aires, 2004.

CEP: Figura jurídica de Derecho Administrativo que caracteriza a determinados entes públicos, creados con dicha característica por la propia ley; teniendo como único fin la descentralización administrativa de determinadas o específicas funciones del sector público estatal para ser atendidas por una entidad instituida como autárquica para el efecto.

En razón de esta figura, se crean, por parte del Estado, personas jurídicas públicas estatales –entes autárquicos– que formarán parte de la Administración Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con capacidad legal para administrarse a sí mismos o autogobernarse, sin depender de otras entidades para poder subsistir, con fines públicos específicos de acuerdo con la norma de su creación y que son propios del Estado, regidas por los principios y lineamientos del derecho público, con la potestad plena de emitir actos y celebrar contratos administrativos, y cuyo accionar está sujeto al control de legitimidad y legalidad. La entidad autárquica por excelencia es el Estado legalmente reconocido, independiente y económicamente autosuficiente; históricamente se ha utilizado el término “autarquía” para representar a Estados de economía cerrada.

En la legislación ecuatoriana existen casos en que no solamente la figura de la “autarquía” se aplica para instituciones creadas legalmente como tales, sino también para servicios que prestan determinadas entidades públicas, por ejemplo, los seguros que otorga el ISFFA e ISSPOL, de acuerdo con la ley, se conformarán como independientes y autárquicos; de igual forma, los fondos que financian los proyectos de concesión en materia vial de la Subsecretaría de Concesiones será manejados y administrados autárquicamente.

Con estos ejemplos, se confirma la idea de que cuando una entidad o servicio se lo ha catalogado como “autárquico”, equivale a decir que pueden ser administrados con absoluta independencia y autonomía, autogobernarse, lo que le hace independiente económicamente de los recursos estatales, pues se mantienen con recursos propios que no se involucran con los de las demás entidades, ni forman parte de otros fondos (*Reglamento a la Ley del ISFFA: Art. 87 // Ley de Seguridad de la Policía Nacional: Art. 96 // Reglamento a la Ley de Seguridad de la Policía Nacional: Arts. 99; 131 // Reglamento de Concesiones Viales: Art. 5*).

TR: Autonomía; Descentralización administrativa; Desconcentración administrativa.

Autonomía

El Dr. Efraín PÉREZ CAMACHO menciona que “la figura de la autonomía [...] consiste en la característica de una entidad pública a la cual se han descentralizado competencias determinadas expresamente en una ley, sometida a la tutela del Gobierno Central, con objetivos que pueden ser de formulación y de implementación de políticas públicas, ejecución de obras y prestación de servicios, que realizan su propio manejo de personal, presupuestario y contractual. Su presupuesto es diferente del presupuesto general del Estado. El Ejecutivo no ejerce un poder de jerarquía sino de “tutela” sobre estas entidades públicas, principalmente a través de su directorio institucional, en la supervisión de sus actividades. Adicionalmente, la autonomía no exime a la entidad pública autónoma de la sujeción a las normas constitucionales y jurídicas nacionales y a los controles de legalidad ejercido por organismos especializados de control del Estado. Asimismo, sus personeros son designados por el Ejecutivo o por el Congreso, o por ambos conjuntamente en los casos de ciertos organismos y por los directorios en las entidades que forman parte de la llamada descentralización institucional, y por tanto sujetos a los controles

políticos correspondientes. Finalmente, la expresión de sus actividades se manifiesta a través de “actos administrativos”, sometidos al control judicial de su legalidad. [...] El hecho de ostentar personalidad jurídica y por lo tanto manejar su propio presupuesto, es suficiente para considerar que todas las entidades públicas (sic) diferentes del Estado tienen mayor o menor autonomía administrativa, aunque su ley de creación no los califique como “autónomos”. Sin embargo, las entidades públicas consideradas autónomas por la Constitución y por sus leyes de origen gozan generalizadamente de mayor margen de independencia que las demás entidades públicas”.

Diego YOUNES MORENO²³ define a la autonomía administrativa como “la capacidad de autoadministrarse, gobernarse en forma independiente. La mayor o menor amplitud de la autonomía administrativa depende de la norma orgánica que regule el funcionamiento de cada establecimiento público. La autonomía se traduce en la facultad de hacer nombramientos, celebrar contratos, etc.”.

CEP: La legislación ecuatoriana no contempla una definición de

²³ YOUNES MORENO, Diego, op. cit., p. 66.

“autonomía administrativa”; sin embargo muchas de las Instituciones de la Administración Pública Central e Institucional gozan de esta prerrogativa, v.gr. en la Constitución Política, algunas de las entidades que en ella se hace referencia gozan de esta característica: Casa de la Cultura Ecuatoriana (Art. 65), Defensoría del Pueblo (Art. 96), Tribunal Supremo Electoral (Art. 209), Contraloría General del Estado (Art. 211), Ministerio Público (Art. 217), Comisión de Control Cívico de la Corrupción (Art. 220), Superintendencias de Bancos, Compañía y Telecomunicaciones (Art. 222), Banco Central del Ecuador (Art. 261), sin perjuicio de que existan otras en las demás leyes, pero sin explicar en qué consiste esa cualidad.

Debe entenderse, por tanto, como la capacidad que tienen ciertas entidades, creadas por ley con esa característica de autoadministración, para contratar, realizar adquisiciones, administrar bienes, establecer su estructura organizacional, puestos públicos y del personal necesario para el desarrollo de sus actividades, sin estar supeditada a la venia o aprobación de un superior; sin perjuicio de la vigilancia que realizan los organismos de control, que no perjudican la

esencia de la autonomía administrativa.

TR: Autarquía; Descentralización administrativa; Desconcentración administrativa; Modernización del Estado.

Autorización

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “autorización”.

Para Roberto DROMI²⁴ “el acto de autorización tiene un doble alcance jurídico: como acto de habilitación o permiso stricto sensu, y como acto de fiscalización o control.

Como acto de habilitación o permisión, la autorización traduce aquellas licencias que la autoridad administrativa confiere a los administrados [...], v.gr., la autorización para construir o edificar [...]; la autorización para habilitar un comercio [...]; la autorización para la existencia de las personas jurídicas.

Como acto de fiscalización o control, la autorización es una declaración de voluntad administrativa constitutiva o de remoción de

²⁴ DROMI, Roberto, op. cit., p. 417.

obstáculos para superar los límites que el orden jurídico pone al libre desenvolvimiento de la actividad pública. Esencialmente, desde el punto de vista jurídico, consiste en un acto administrativo de control, por el cual un órgano faculta a otro a emitir un determinado acto. En virtud de la autorización, un órgano administrativo inferior queda facultado para desplegar cierta actividad o comportamiento”.

CEP: Acto administrativo por el cual se faculta al administrado o a otra entidad pública, la ejecución de determinadas actividades, en forma particularizada, mientras se cumpla con los objetivos de la autorización y luego de reunir los requisitos legales establecidos para su obtención; lo que implica que para proceder al otorgamiento este acto administrativo, la norma debe prever tanto las posibles actividades que puede ejecutarse como los requisitos que debe reunirse.

Por ejemplo, en la protección de la provincia de Galápagos, consta en la legislación, como actividad a autorizarse, el ingreso de vehículos motorizados, y como requisitos el hallarse en alguno de los casos en que es posible tal autorización; por lo que, de no encajar en alguno de ellos, no podría extenderse el acto administrativo, so pena de incurrir en responsabilidades administrativas, civiles y hasta penales.

De plano la ley prevé que es posible ejecutar las actividades a ser autorizadas, solamente espera que se cumplan con sus requisitos para poder hacerlo, lo que no sucede en el caso del acto administrativo de permiso, en donde la actividad que se pretende ejecutar está prohibida expresamente por la ley, pero que por excepción, la autoridad administrativa le faculta o permite ejecutarla.

TR: Acto administrativo; Permiso (acto administrativo).

Bien afectado al Servicio Público

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “bien afectado al servicio público”.

El Dr. Juan LARREA HOLGUÍN²⁵ explica que “El Estado u otros entes públicos pueden eventualmente ser propietarios de cosas que no por eso se convierten en públicas. [...] Solamente cuando la propiedad es un medio para el cumplimiento de los fines propios del Estado u otra entidad pública, puede llamarse propiamente pública dicha propiedad, y las cosas que son su objeto igualmente adquieren el carácter de cosas públicas; de otro modo continúan siendo cosas privadas. Por ejemplo, si el Estado recibe en herencia una casa y es inmediatamente destinada a la venta, esa casa no se puede calificar de bien público [...]”.

La destinación a los fines públicos es la que constituye, pues, propiamente, el carácter de cosa pública [...]”.

ALESSANDRI y SOMARRIVA²⁶ luego de mantener la misma distinción entre bienes nacionales de uso público o bienes públicos, y bienes del Estado o bienes fiscales, menciona que el concepto del dominio público se amplía al incluir en él “no sólo los bienes destinados al uso general de los habitantes, sino también todas las cosas afectadas al funcionamiento de un servicio público” sin embargo, aceptando la exagerada interpretación de esta teoría en donde se pretendía proteger “hasta el tintero de un empleado de ministerio”, explica que se ha dejado dentro de esta concepción “sólo los bienes afectos al servicio público que tienen un rol preponderante o irremplazable en el mismo”; más adelante, haciendo una síntesis de la tesis de la propiedad del Estado sobre todos los bienes, menciona

²⁵ LARREA HOLGUÍN, Juan, *Derecho Civil del Ecuador*, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2005, t. v. p. 46.

²⁶ ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo, SOMARRIVA UNDURRAGA, Manuel, *Curso de Derecho Civil*, 2a. Edición, Editorial Nascimento, Chile, 1957, pp. 103-110.

“que el Estado es el verdadero y único propietario de su dominio, y que la división del mismo en dominio público y dominio privado, se refiere simplemente al régimen al cual estarán sometidos esos bienes, según la afectación que se les dé a los mismos. El destino del bien no modifica su naturaleza. Si el Estado ha adquirido, por ejemplo, dos propiedades iguales, dos casas idénticas, con partes y destina una de ellas para recreo de la población y la otra para residencia del Jefe de Estado, se dirá que la primera está en dominio público, y la segunda en dominio privado. Ello significa que una y otra están sometidas a un régimen legal diferente, por razón de su destino, no obstante la identidad de su naturaleza. Es una simple cuestión de afectación”.

La afectación de un bien al servicio público, como menciona Guillermo BORDA²⁷ “es el acto por el cual el Estado pone un bien a disposición de todos sus súbditos para que aprovechen de él, con miras a bien común. Así, por ejemplo, un inmueble de propiedad particular del Estado podría ser convertido en plaza o paseo público [...]”.

CEP: Partiendo de la definición de nuestro Código Civil respecto de los bienes fiscales o bienes del Estado, que son aquellos bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se entiende que los bienes afectados al servicio público, son aquellos que se encuentran dentro de la propiedad privada del Estado pero que se los ha destinado a la prestación de un servicio público para cumplimiento de los fines estatales. Hay que recordar que no todos los bienes que entran en la propiedad privada del Estado son destinados al servicio público, como lo explica el Dr. Juan Larrea Holguín, como cuando una casa de propiedad del Estado es destinada a dotar albergue a personas de la tercera edad, en donde se puede observar que siendo una propiedad privada estatal, no se pone al servicio de la generalidad de los habitantes sino de una parte de ella.

Esta postura cambia la percepción de que todos los bienes del Estado o bienes fiscales son de dominio público por el sólo hecho de ser de propiedad estatal, dando mucha valía a la tesis de que dicho dominio está determinado también por la afectación o destino que se le dé.

²⁷ BORDA, Guillermo, *Manual de Derecho Civil, Parte General*, 12a. Edición, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1985, p. 394.

A diferencia de los bienes de uso público, los bienes fiscales son comerciables, pueden enajenarse, hipotecarse, embargarse o ganarse por prescripción pues tienen la misma situación jurídica que los bienes de los particulares, de ahí, por ejemplo, que puedan darse en arrendamiento o concesión, tal como sucede en el caso de las minas, en donde el Estado ejerce dominio, es de su propiedad, pero les concede a los particulares su explotación.

TR: Bien de uso público; Declaratoria de utilidad pública; DINAC; Junta de Remates; Recursos públicos.

Bien de Uso Público

El Código Civil (Art. 604), al definir los bienes nacionales dispone: “Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Asimismo, los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar.

Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales”.

ALESSANDRI y SOMARRIVA²⁸, haciendo eco de la teoría de la no propiedad que trata de explicar acerca de los bienes públicos, menciona que “el uso pertenece a todos los habitantes del Estado; el abuso (el derecho disponer), a nadie pertenece, puesto que los bienes públicos son inalienables. El derecho del Estado sobre esta clase de cosas se traduce en un simple derecho de guarda, tuición o supervigilancia y no en un derecho de propiedad”.

CEP: Son los bienes nacionales cuyo dominio pertenece a la Nación entera y su uso corresponde a todos los habitantes, que se manifiesta en forma directa, general y en forma gratuita, como por ejemplo, aire, luz solar, las calles, plazas, puentes, caminos, aguas, ríos, mar y playas, a diferencia de los bienes del Estado o bienes fiscales que no pertenecen a la generalidad de los habitantes.

Los bienes de uso público están fuera del comercio, y al no pertenecer a una persona en particular,

²⁸ ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo, SOMARRIVA UNDURRAGA, Manuel, op. cit., p. 109.

ni al Estado, no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier otro modo de apropiación, por tanto son inalienables e imprescriptibles (*Código Civil: Art. 604 // Ley de Aguas: Art. 2 Inc. 1 // Ley Orgánica de Régimen Municipal: Art. 250 Incs. 1, 2; 252*).

TR: Bien afectado al servicio público.

Bonos

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Bonos del Estado”.

CEP: En términos generales, son títulos que representan deudas de quienes los emiten, los cuales son utilizados para obtener recursos o financiamiento a determinados plazos²⁹. En particular son títulos emitidos por el Gobierno Nacional para financiamiento de los compromisos adquiridos en el Presupuesto General del Estado, interna y externamente, y que se comprenden, a su vez, dentro del endeudamiento público tanto interno como externo.

Los bonos del Estado son emitidos a través del Ministerio de Economía y Finanzas, luego del

trámite de autorización respectivo en el que participarán, emitiendo sus dictámenes, el propio Ministro de Economía con la anuencia de la Subsecretaría de Crédito Público quien emitirá informe previo, la Procuraduría General del Estado, el Directorio del Banco Central del Ecuador y SENPLADES, que concluirá en la solicitud de expedición del Decreto Ejecutivo, Ordenanza o Resolución, según corresponda, por el que se aprueba definitivamente la emisión y se establecen las condiciones, montos, plazos e intereses, de todo lo cual se levantará escritura pública y se procederá a su inscripción en el Banco Central del Ecuador y en el Ministerio.

En caso de que la emisión de bonos sea solicitada por el Banco Central, por la Corporación Financiera Nacional o por otras entidades financieras, requerirá de la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas, basándose en la exposición de motivos y más información que se requiera para justificarla.

La negociación de los bonos del Estado y de los organismos sectoriales se realizará por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de las bolsas de valores legalmente establecidas –salvos excepciones legales establecidas–,

²⁹ *Mini Diccionario Jurídico*, http://www.megaconsulting.com/diccionario_juridico.htm.

mediante colocación en el mercado extranjero y directamente entre entidades y organismos del sector público (*LOAFYC: Arts. 24 Lit. d; 112; 132; 133-137; 140; 141 // Reglamento de operaciones de deuda pública interna y externa del Gobierno Nacional*

y demás entidades y organismos del sector público: Art. 16-19; 21).

TR: Deuda pública.

Caducidad

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “caducidad”.

Por su parte, el Dr. Efraín PÉREZ CAMACHO³⁰, menciona que “las formas de caducidad se pueden diferenciar en preclusión o perención [...] La caducidad-perención es del procedimiento y se produce cuando éste se paraliza porque el interesado no cumple con trámites necesarios e indispensables para dictar resolución. Tiene que afectar a una actividad que sea requisito sine qua non para resolver o dictarse resolución. Debe ser imputable al interesado y no a la Administración o a terceras personas y el interesado debe ser advertido del plazo para declarar la caducidad del procedimiento”.

CEP: Forma irregular o anormal de terminación del procedimiento administrativo que consiste en la paralización del procedimiento

iniciado durante el plazo legalmente establecido y por causa imputable al interesado y siempre que la causa de la inactividad del interesado en la cumplimentación del trámite sea indispensable para dictar resolución, mas en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general o el procedimiento omitido fuera conveniente suscitarla para su resolución, definición y esclarecimiento, no se aplicará la caducidad.

En base a la declaratoria de caducidad se dispondrá el archivo de las actuaciones con notificación previa a las partes; quedando a salvo el derecho a impugnar la resolución que declara la caducidad, y perdiendo el derecho al referido trámite, como único efecto frente al interesado y no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, así como tampoco interrumpirá el plazo de prescripción (*Estaduto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 154 Num. 1; 159*).

TR: Procedimiento administrativo.

³⁰ PÉREZ CAMACHO, Efraín, op. cit., p. 267.

Carrera Administrativa

La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 90), expresa: “Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a elevar el nivel de eficiencia de la Administración Pública y garantizar la estabilidad y promoción de los servidores públicos sobre la base del sistema de mérito”.

En complemento, el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 197), define: “Es el desarrollo del servidor en diferentes posiciones de la estructura de puestos institucional, sobre la base de su mejoramiento y formación académica como resultado de los concursos y calificaciones de evaluación del desempeño”.

Diego YOUNES MORENO³¹, extrayendo la definición que contiene la legislación colombiana, menciona que “es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la Administración Pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad, los empleos y la posibilidad de ascenso”.

CEP: En el sentido teórico de lo que comprende la Carrera Administrativa, es el conjunto de directrices, políticas, normas, métodos y procedimientos predispuestos o emitidos con la finalidad de mejorar la efectividad, eficiencia, modernización y celeridad de las actuaciones en la Administración Pública, sin olvidar al recurso humano que se encuentra detrás de las dependencias administrativas, los servidores públicos, a quienes se les garantiza, por medio de esta figura jurídica, la estabilidad y promoción dentro de la estructura organizacional, basados en los años de servicios, idoneidad, experticia, competitividad, lealtad y moralidad en el servicio, méritos y oposición.

En el sentido práctico, comprende el desarrollo, ascenso y mejoramiento mismo del servidor público en los diferentes sitios de la estructura de puestos de la institución pública a la que pertenece, basado en el mejoramiento académico, formación profesional, en los resultados de concursos, calificaciones y evaluación durante los años de servicio.

Entonces, la Carrera Administrativa, debidamente planificada, está orientada a propiciar el desarrollo profesional y personal del servidor público, buscando, a la vez, el me-

³¹ YOUNES MORENO, Diego, op. cit., p. 119.

joramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado e instituciones; adicionalmente, busca incorporar, retener y atraer el recurso humano mejor calificado, a fin de optimizar y mejorar la calidad de los servicios públicos brindados por el Estado.

La carrera administrativa protege a todos los servidores públicos pertenecientes a las instituciones del Estado, salvo excepciones legalmente establecidas, tales como los de libre nombramiento y remoción, los que ejerzan funciones con nombramiento a período fijo por mandato legal, los contratados ocasionalmente, y, en general, todos los servidores no comprendidos en el servicio civil (*Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 1; 89 Inc. 1; 90-92 // Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 197-200; 203*).

TR: Concurso de merecimientos y oposición; Estabilidad del servidor público; Evaluación del desempeño; Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; Servicio civil; Servidor público; Servidor público de libre nombramiento y remoción.

Catastro de entidades Públicas

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Catastro de entidades públicas”.

CEP: Registro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado, basado en la enumeración general sobre las instituciones del Estado que presenta el artículo 118 de la Constitución Política, y que estará a cargo de la SENRES, como responsable de elaborar y mantener este registro (*Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Art. 111*).

El último catastro de entidades del sector público fue publicado mediante Acuerdo 0001 del Consejo Nacional de Desarrollo (RO-S 322: 21-may-1998).

TR: Administración Pública; Administración Pública Central; Administración Pública Institucional; Sector público; SENRES.

CELIR (Comisión Especial de Límites Internos)

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “CELIR”.

CEP: Comisión Especial de Límites Internos de la República, CELIR, creada mediante Decreto Supremo 1189 (RO 291: 9-mar-1977), como entidad de derecho público adscrita al Ministerio de

Gobierno, con jurisdicción nacional y competencia privativas para conocer, resolver y fallar sobre las controversias relativas a límites internos de la República, sea provinciales, cantonales o parroquiales, y que se susciten entre las diversas entidades territoriales, conforme a la Ley y en calidad de juez de primera instancia; conflictos que serán sometidos trámite y resolución por parte de la Comisión por solicitudes formuladas ante el Ministerio de Gobierno, y de cuya resolución, que será tomada por mayoría absoluta de votos, se podrá recurrir en apelación para ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

Adicionalmente, es de su competencia el emitir informe razonado para la creación de provincias, cantones y parroquias de la República, solicitado por organismos competentes; tendrá también a su cargo la delimitación jurisdiccional político administrativa, provincial, cantonal, parroquial, seccional y el trazado en las cartas de las líneas demarcatorias para circunscribir a dichas jurisdicciones.

Estará integrada por miembros permanentes y accidentales:

Serán Miembros Permanentes: a) El Ministro de Gobierno o su delegado quien la presidirá; b) Un delegado de la Corte Suprema de Justicia elegido por dicho Tribunal en pleno y quien será Ministro Juez o Ministro Fiscal de la misma; c) Un Oficial delegado del Instituto Geográfico Militar, designado por el Ministro de Defensa Nacional y que será Oficial General o Superior de las Fuerzas Armadas (actualmente es el Director del IGM.); d) Un Ingeniero delegado del Ministerio de Obras Públicas, designado por el Ministro del ramo; e) Un delegado de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, designado por el Presidente de la misma. (actualmente es un representante del SENPLADES); f) El Director de la Oficina Nacional de Censos o su delegado (actualmente es el Director del Instituto Nacional de Estadística o su Delegado); g) El Director de la Oficina Nacional de Avalúos y Catastros o su delegado (actualmente es el Director Nacional de Avalúos y Catastros)³².

32

La lista de los miembros permanentes del CELIR se basó en el artículo 1 del Decreto Supremo 1189 (RO 291: 9-mar-1977), por el cual se crea el CELIR, sin embargo, la información sobre los actuales miembros se extrajo de la página web del Ministerio de Gobierno: <http://www.mingobierno.gov.ec/celir.html>, consultada en el mes de junio de 2007.

Serán Miembros Accidentales, para el conocimiento y resolución de las controversias de límites jurisdiccionales: a) Un delegado de los Consejos Provinciales de la República, designado por sorteo para cada ocasión singular de litigio, exclusión hecha del Consejo o de los Consejos Provinciales que fueren parte en el respectivo litigio; y, b) Un delegado de la Asociación de Municipalidades del país, así mismo designado para cada caso singular por dicha Asociación y que no pertenecerá a la entidad o entidades litigantes (*Decreto Supremo 1189*³³; *Arts. 1-4 // Reglamento del CELIR*; *Arts. 2; 14 // Acuerdo Ministerial 1815*³⁴; *Art. 1 // Acuerdo Ministerial 0644*³⁵; *Arts. 1; 2*).

CENACE (Centro Nacional de Control de Energía)

La Ley de Régimen del Sector Eléctrico (Art. 22 Inc. 1), dispone: “El Centro Nacional de Control de Energía, CENACE, se constituirá como una corporación civil de derecho privado, de carácter

eminentemente técnico, sin fines de lucro, cuyos miembros serán todas las empresas de generación, transmisión, distribución y los grandes consumidores. Se encargará del manejo técnico y económico de la energía en bloque, garantizando en todo momento una operación adecuada que redunde en beneficio del usuario final”.

El Estatuto de la Corporación “Centro Nacional de Control de Energía, CENACE” (Art. 2) menciona que “El CENACE es una corporación civil de derecho privado sin fines de lucro eminentemente técnica. Es autónoma y se rige en su totalidad por las leyes ecuatorianas, por este Estatuto; por los reglamentos y regulaciones que en su oportunidad se dictaren. No podrá intervenir en asuntos políticos ni religiosos”.

CEP: Centro Nacional de Control de Energía, CENACE, organismo técnico, autónomo, constituido como una corporación civil de derecho privado, sin fines de lucro, encargado del manejo técnico y económico de la energía en bloque, quien garantiza una adecuada operación de la energía en beneficio del usuario final; constituido por todas las empresas, personas naturales y jurídicas de generación, transmisión, distribución y los

³³ Decreto Supremo 1189 (RO 291: 9-mar-1977), de creación del CELIR.

³⁴ Acuerdo Ministerial 1815 (RO 294: 13-oct-1993), por el cual se delegan facultades al CELIR.

³⁵ Acuerdo Ministerial 0644 (RO 732: 6-jul-1995), por el cual se expiden normas de Procedimiento administrativo para aplicación del artículo 8 de la Ley de Cartografía Nacional, que competen al CELIR.

grandes consumidores³⁶ de energía eléctrica.

Está dirigido por un Directorio formado por: 1. Un delegado permanente del Presidente de la República quien lo presidirá; 2. Dos delegados de las empresas concesionarias de generación; 3. Dos delegados de las empresas concesionarias de distribución; 4. Un delegado de la empresa concesionaria de transmisión; y, 5. Un delegado por los grandes consumidores que tengan contratos a largo plazo.

Compete al CENACE: la planificación operativa del sistema; la coordinación, control y resguardo tanto de la operación como del mantenimiento del Sistema Nacional Interconectado (SNI), responsabilizándose por el abastecimiento de energía al mercado, al mínimo costo posible, preservando la eficiencia global del sector y asegurando la transparencia y equidad en sus decisiones; la administración y coordinación técnica financiera de las transacciones que se realicen en el Mercado

Eléctrico Mayorista (MEM), debiendo resguardar las condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad y seguridad de la operación del SNI; la coordinación entre las empresas de generación, transmisión y distribución o grandes consumidores, así como entre los importadores y exportadores de energía, en las distintas actividades que estos tienen que realizar; la operación, mantenimiento y desarrollo de los sistemas e infraestructura de supervisión y control de su propiedad; atender, en forma oportuna y fundamentada, los reclamos de los agentes del Mercado Eléctrico Mayorista dentro del ámbito de su competencia; y, las demás que consten en las leyes, reglamentos y regulaciones inherentes a sus funciones (*Ley de Régimen del Sector Eléctrico: Art. 22 // Estatuto del CENACE: Arts. 2; 3; 5; 6 // Reglamento de Despacho y Operación del Sistema Nacional Interconectado: Art. 1*).

Centro Nacional de Control de Energía (Ver: CENACE)

Circular (Instrucción)

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “circular”.

³⁶ El Reglamento General de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, define como Gran Consumidor a la “Persona natural o jurídica, cuyas características de consumo definidas por el CONELEC, a través de la respectiva regulación y que previa calificación de este organismo, le facultan para acordar libremente con un generador o distribuidor, el suministro y precio de la energía eléctrica, para consumo propio”.

El Dr. Ramiro BORJA Y BORJA³⁷, al enunciar las normas administrativas, dice que “que implican un conjunto de normas administrativas [...] o un acto de comunicación [...]”, haciendo referencia a que el concepto de las circulares está comprendido en las instrucciones u órdenes; y definiendo a la instrucción manifiesta: “a) reglamento en el que descuelan los preceptos relativos al modo técnico de llenas finalidades administrativas, en especial, la prestación de servicios públicos, a los que corresponde una rama de la administración, [...]; b) norma fundada en reglamento, ordenanza o estatuto y determinante de cómo aplicarlo técnicamente, ya en la totalidad de los casos, ya en algunos considerados de manera particular; c) norma así fundada y determinante, pero circunscrita a una sección o finalidad próxima administrativa; d) norma que [...] constituye base para órdenes; e) sinónimo de orden, o especie de ésta”.

Para Manuel POSSO ZUMÁRRAGA³⁸ “Son reglas técnicas que prescriben el cumplimiento de disposiciones ya establecidas, dirigidas a funcionarios o empleados de la administración para una co-

recta ejecución de normas de mayor categoría jurídica”.

CEP: Actos de simple administración; es una especie de instrucción, es decir reglas, comunicados o normas de carácter técnico, de grado inferior que determinan la forma de llevar a buen cumplimiento o aplicación las disposiciones establecidas en otras normas, por lo general de superior jerarquía; principalmente tienen como destinatarios los funcionarios o empleados de la administración con el fin de obtener una correcta ejecución de parte o de la totalidad de las normas que les rigen, para establecer o aclarar una situación determinada en el marco general y así cumplir adecuadamente los fines de la administración y los servicios públicos. En términos generales, sería una orden de autoridad superior remitida a sus subalternos, para dirigir los órganos jerárquicamente dependientes de él, y cuyo cumplimiento es obligatorio (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 103*).

TR: Potestad reglamentaria.

³⁷ BORJA Y BORJA, Ramiro, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 2a. Edición, Editorial PUDELECO S.A., Quito, 1995, p. 47.

³⁸ POSSO ZUMÁRRAGA, Manuel, op. cit., www.dlh.lahora.com.ec.

Clasificador de Ingresos y Gastos

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “clasificador de ingresos y gastos”.

CEP: Es el principal instrumento de ordenamiento y de organización de las asignaciones presupuestarias, puesto que distingue las clasificaciones económicas por el origen y fuente de los ingresos y la naturaleza, destino y uso de los gastos; permite establecer una clara y ordenada identificación de los diversos rubros de ingreso y de gasto; su codificación y detalle permiten discriminar el origen y el destino de las asignaciones constantes en el presupuesto y su ordenamiento a partir de la concepción económica. Esta herramienta es de uso obligatorio por todas las instituciones y organismos del sector público en la elaboración de sus respectivos presupuestos, así como para el Presupuesto General del Estado; su actualización y modificación compete al Ministerio de Economía y Finanzas (*Manual de Contabilidad Gubernamental*³⁹ // *Principios del Sistema y Normas Técnicas de Administración Financiera, Contabilidad, Presupuesto y Tesorería*⁴⁰).

TR: Asignación presupuestaria; Ley de Presupuestos; Presupuesto General del Estado.

Comisión de Servicio

El Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 54) en términos generales dispone que “Comisión de servicios constituye el aporte técnico y profesional que entrega un servidor público en beneficio de otra entidad, organismo o institución del Estado, diferente a la cual presta sus servicios; dentro o fuera del país”.

CEP: Obligación del servidor público de entregar su aporte técnico y profesional en beneficio de una u otra entidad, organismo o institución del Estado, dentro o fuera del país, que sea diferente a la cual presta habitualmente sus servicios; se lleva a efecto con previo requerimiento de la institución que lo acogerá, con el informe favorable de la dependencia de la institución a la cual pertenece el funcionario y la aceptación expresa y escrita del servidor; se desarrolla por un tiempo determinado, que no será mayor a dos años; le asisten como derechos al servidor público en comisión de servicio el recibir o no remuneración, viáticos, subsistencias y movilización,

³⁹ Manual expedido mediante Acuerdo Ministerial 320 (RO 175: 28-dic-2005).

⁴⁰ Documento expedido mediante Acuerdo Ministerial 182 (RO-S 249: 22-ene-2001).

dependiendo de las circunstancias para las cuales se concede, y sobre todo, tendrá derecho a ser reintegrado a la entidad a la cual depende a su finalización, sin perjuicio de la conservación de los demás derechos y beneficios que le asisten y que fueran creados en la institución a la que pertenece; o para realizar actividades de tipo académico o profesional que generen mejoras en la capacitación o habilidades del servidor y que lleguen a ser de beneficio para la Administración.

Se concederá remuneración cuando la comisión de servicio sea para: prestar servicios en otra entidad del Estado, hasta por dos años, y por una sola vez; prestar servicios en instituciones públicas del Estado ecuatoriano fuera del país; y, c) efectuar estudios regulares de postgrados, reuniones, conferencias, pasantías y visitas de observación en el exterior o en el país, que interese a la Administración Pública, hasta por dos años.

Por su parte, la comisión de servicio sin remuneración interrumpe la relación laboral durante el tiempo que dure, suspendiendo los beneficios y prestaciones a favor del servidor en la institución a la que pertenece se suspende, quedando a salvo el derecho a ser reintegrado a su puesto original una

vez finalizada la comisión; sin embargo, la entidad que solicitó la comisión de servicios deberá expedir nombramiento o suscribir contrato de servicios ocasionales a favor del servidor comisionado mientras dure la comisión, debiendo también pagar la remuneración, que no podrá ser diferente a la fijada para el puesto en la escala respectiva.

La comisión de servicios terminará al cumplirse el plazo por el cual fue concedido o cuando la institución requirente lo considere pertinente, debiendo el servidor público reintegrarse inmediatamente a su puesto en la institución a la que pertenece.

Las unidades de recursos humanos de las instituciones que conceden comisión de servicios serán las encargadas de dar seguimiento y control de las comisiones concedidas, además, evaluará el desempeño del servidor público comisionado (*Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 31; 32; 62; 63 // Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 54-57; 59-61*).

TR: Licencia; Permiso; Servidor público.

Comisión Especial de Límites Internos (Ver: CELIR)

Comisión Técnica

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Comisión Técnica”.

CEP: Dentro de los procedimientos de Contratación Pública, la Comisión Técnica es el órgano técnico creado por el Comité de Contrataciones, en los casos de licitación y concurso público de ofertas, con la finalidad de analizar y evaluar las ofertas presentadas y los documentos adjuntados; su creación y conformación se la hará de acuerdo con la naturaleza del objeto de la contratación y de los profesionales que se requieran, quedando excluidos de integrarla los miembros del Comité.

La Comisión Técnica desarrollará su trabajo haciendo cuadros comparativos de las ofertas, de acuerdo con la metodología constante en los documentos precontractuales, y emitirá informe con sus observaciones, en el término de hasta diez días, contados desde la fecha de apertura del sobre – pudiendo ampliarse únicamente por razones técnicas por el tiempo que fuere necesario–; este informe servirá de información suficiente

para que el Comité proceda a la adjudicación respectiva, salvo que se pida aclaración, profundización o revisión del análisis efectuado, para lo cual se determinará un término máximo. El informe de la Comisión Técnica será notificado y entregado a los oferentes para su observación.

La Comisión considerará, para su análisis y evaluación de las ofertas, los valores que se hayan hecho constar en las mismas, sin que le sea permitido hacer proyecciones por concepto de reajuste de precios.

En relación con la contratación de los servicios de consultoría y el Concurso de Consultoría, la Comisión Técnica es el órgano técnico encargado de la realización de dichas actividades, y será creado por al dependencia, entidad u organismo que los requiera, Comisión que actuará de conformidad de las bases del concurso, pudiendo, para el efecto, conformarse subcomisiones de apoyo; en particular, deberá definir los procedimientos para el concurso, convocatoria o invitación; precalificar y calificar a los consultores oferentes, negociar y adjudicar el contrato.

La Comisión tendrá tres o cinco miembros, incluido su Presidente,

en función de la complejidad y características de los trabajos de consultoría a contratarse. Las decisiones se adoptarán por mayoría simple, debiendo sus integrantes consignar los votos afirmativa o negativamente (*Ley de Contratación Pública: Art. 24 // Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Contratación Pública: Arts. 34; 35; 37 // Ley de Consultoría: Arts. 28; 29 // Reglamento a la Ley de Consultoría: Arts. 12-14*).

TR: Adjudicación; Comité de Contrataciones; Concurso de Consultoría; Contratación Pública; Documentos precontractuales; Procedimientos precontractuales; Reajuste de precios.

Comité de Consultoría

La Ley de Consultoría (Art. 31), dispone: “Créase por la presente Ley, el Comité de Consultoría, como el organismo encargado de establecer las políticas para el desenvolvimiento, desarrollo y promoción de la consultoría nacional”.

CEP: Organismo técnico encargado de definir y establecer las políticas y normas para el cabal desenvolvimiento, participación, desarrollo y promoción de la consultoría nacional, regidos por la Ley de la materia y su Reglamento.

Tendrá entre sus funciones: fijar las políticas y normas necesarias para el cumplimiento de sus fines; conocer y resolver en instancia administrativa los reclamos de carácter técnico y administrativo, relacionados con la aplicación y cumplimiento de la Ley y Reglamento; aprobar la concesión de créditos con cargo al Fondo de Consultoría; emitir informe previo para la celebración de convenios de cooperación o asistencia técnica por parte de organismos del sector público, siempre que demanden servicios de consultoría; emitir su pronunciamiento y recomendaciones sobre todos los proyectos de contratos de crédito externo que vayan a celebrar el Estado ecuatoriano o las instituciones del sector público, que financien estudios o proyectos y en cuya ejecución se requiera de servicios de consultoría; determinar los campos, actividades o áreas que dentro de un estudio, proyecto o actividad de consultoría requieran la participación de consultoría extranjera; establecer periódicamente las actividades o áreas de consultoría reservadas a la consultoría nacional, por existir en el país capacidad suficiente, en las que no podrá intervenir la consultoría extranjera; instruir a las dependencias, entidades y organismos del sector público sobre las condiciones de aplicación de la

Ley de Consultoría y su Reglamento en la contratación y ejecución de contratos financiados total o parcialmente con recursos de créditos externos o de cooperación o asistencia técnica externa y velar por su cumplimiento; emitir informe cuando los servicios de consultoría involucren el empleo de tecnología, equipos y procedimientos muy especializados o de propiedad exclusiva; aprobar los programas de capacitación y promoción de la consultoría nacional que sean objeto de financiamiento con los recursos del Fondo de Consultoría; formular, promover y ejecutar programas que tengan por objeto fomentar y consolidar el desarrollo de la consultoría nacional, así como proponer las normas y procedimientos necesarios para el eficaz desenvolvimiento de la consultoría en el país; formular recomendaciones sobre normas, procedimientos y sistemas para el funcionamiento del Registro de Consultoría; aprobar los presupuestos anuales del Comité de Consultoría y obtener el financiamiento que lo sustente; evaluar periódicamente la aplicación, eficacia y conveniencia de las fórmulas de reajuste de precios, y proponer cambios a las mismas.

El Comité de Consultoría estará integrado por: un representante del Presidente de la República,

quien lo presidirá; el Ministro de Industrias y Competitividad, o su representante; el Secretario Nacional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, o su representante; el Gerente General del Banco del Estado, o su representante; el Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología, o su representante; y, el Presidente de la Asociación de Compañías Consultoras del Ecuador, ACCE, o su representante (*Ley de Consultoría: Arts. 15; 31; 33 // Reglamento a la Ley de Consultoría: Art. 106*).

TR: Concurso de consultoría; Consultoría; Contrato de consultoría.

Comité de Contrataciones

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Comité de Contrataciones”.

CEP: Dependencia del sector público; organismo técnico que se creará como organismo adscrito en cada Ministerio, Subsecretaría Regional con presupuesto descentralizado, con la única función de conocer los procedimientos precontractuales de licitación y concurso de ofertas, es decir, será el encargado de conducir todo el proceso precontractual hasta la adjudicación al mejor oferente.

Estará integrado por cinco miembros, pero la forma de integración dependerá de la entidad en la que se conforma, siendo diferente para el caso de constituirse en ministerios y subsecretarías regionales con presupuesto descentralizado, de organismos adscritos a los ministerios o que funcionen como servicios o departamentos descentralizados en el manejo económico y de otras instituciones del sector público que lo conformarán en base a sus propias normas reglamentarias. Sin embargo, contará con: la máxima autoridad del Ministerio o entidad, o su delegado, quien lo presidirá; el Director de Asesoría Jurídica o Asesor Jurídico del Ministerio o entidad; y, tres técnicos nominados por la entidad y el Colegio Profesional que corresponda de acuerdo con la actividad del proyecto.

Podrán organizarse más de un Comité de Contrataciones en ministerios, organismos o entidades públicas, cuando sea necesario crearlo en cada una de las subsecretarías regionales con presupuesto descentralizado, en caso de ministerios, y en cada una de las oficinas regionales o departamentos que funcionen económicamente descentralizadas, en caso de otros organismos o entidades públicas (*Ley de Contratación Pública: Art. 8-11 // Reglamento de la Ley de*

Contratación Pública: Arts. 11-13; 15; 16).

TR: Adjudicación; Comisión Técnica; Contratación Pública; Concurso público de ofertas; Convocatoria; Documentos precontractuales; Licitación; Procedimientos precontractuales.

Competencia Administrativa

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 84) define: “La competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este Estatuto”.

Roberto DROMI⁴¹, define a la competencia como “la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el Derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente. En otros términos, la competencia de los órganos administrativos es el conjunto de

⁴¹ DROMI, Roberto, op. cit., p. 361.

atribuciones que, en forma expresa o razonablemente implícita, confieren la Constitución Nacional, [...] los tratados, las leyes y los reglamentos. [...] La observancia de la competencia es indispensable para la actuación válida del órgano. La competencia condiciona la validez del acto [...].”

Por su parte, Efraín PÉREZ CAMACHO⁴² menciona que “la competencia es el conjunto de funciones que un agente puede ejercer legítimamente. Así, el concepto de “competencia” da la medida de las actividades que corresponden a cada órgano administrativo de acuerdo al ordenamiento jurídico. La competencia resulta la aptitud legal de obrar del órgano administrativo [...] Las competencias de las instituciones públicas vienen a ser los límites dentro de los cuales han de moverse las personas jurídicas públicas y los órganos administrativos. Toda atribución de competencia representa al mismo tiempo una autorización y una limitación [...] El Estado crea las competencias en ejercicio de su potestad pública”.

CEP: La facultad legal, conjunto de facultades o poder jurídico legítimo atribuidos a los órganos de la Administración Pública y que se

ejerce por una autoridad para cumplimiento, también legítimo, de sus funciones; conjunto de atribuciones y obligaciones que la autoridad puede y debe ejercer en base al ordenamiento jurídico positivo, es la autorización, medida y límite de la actividad administrativa. La competencia es irrenunciable e improrrogable y ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la asume y al que se le atribuye como propia para legitimar sus actuaciones, es decir, para tenerlas como válidas, salvo los casos de delegación o avocación.

La competencia administrativa se mide en razón de la materia, por los diversos grados, por el territorio dentro del cual se ejerce y el tiempo en el cual puede ejercerse válidamente. Dentro de estas medidas, los órganos administrativos serán competentes para resolver todos los asuntos y adoptar todas las medidas y decisiones que consideren razonablemente necesarios para cumplir con sus objetivos específicos determinados en la ley, no obstante que dichos asuntos, medidas y decisiones no hayan sido expresa y detalladamente a ellos atribuidos; pero en caso de atribuirse competencia a la Administración Pública Central, sin especificar el órgano competente, se entenderá que la facultad de tramitar y resolver las peticiones o

⁴² PÉREZ CAMACHO, Efraín, op. cit., p. 139.

impugnaciones corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio y, de existir varios de éstos, al superior jerárquico común.

En caso de que un órgano administrativo se estime incompetente frente a peticiones o reclamaciones de los administrados, sin que existiese duda al respecto, dispondrá el archivo correspondiente, con la obligación de notificar al peticionario, dejando a salvo el derecho del interesado a recurrir o reenviar al órgano competente la petición (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 84-87*).

TR: Acto administrativo; Delegación; Derecho Administrativo; Descentralización administrativa; Desconcentración administrativa; Ejecutividad del acto administrativo; Legitimidad del acto administrativo; Potestad reglada; Potestad discrecional; Potestad sancionadora; Procedimiento administrativo.

Concesión

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Concesión”.

Roberto DROMI⁴³, al tratar este tema dice: “Es el acto por el que la Administración, en virtud de las atribuciones derivadas del ordenamiento positivo, confiere a una persona un derecho o un poder que antes no tenía. La concesión otorga así un status jurídico, una condición jurídica, un nuevo derecho”.

El Diccionario Jurídico ESPASA⁴⁴ al tratar sobre la concesión administrativa, menciona que “La idea neurálgica en torno a la que gravita toda concesión administrativa radica en su concepción como un negocio jurídico público que supone la atribución por una Administración pública a uno o más sujetos de determinadas facultades, derechos o deberes de los que anteriormente carecía, pues son reconocidos ex novo por la Administración concedente dentro del margen de su esfera de potestades”.

CEP: Contrato administrativo. Uno de los medios por el cual se efectivizan los procesos de desmonopolización, privatización y delegación previstos en la Ley de Modernización del Estado y que consiste en la concesión de uso de bien, de servicio público o de obra

⁴³ DROMI, Roberto, op. cit., pp. 418-420.

⁴⁴ *Diccionario Jurídico ESPASA (CD)*, Editorial ESPASA CALPE S.A., Buenos Aires, 2005.

pública, que se otorga al sector privado para que a su cuenta, asumiendo los riesgos comerciales propios de cada actividad y de acuerdo con las condiciones estipuladas en la licitación y el contrato, planifique y construya una obra pública, mantenga y mejore una ya existente o preste un servicio público a cambio de recibir una utilidad por sus inversiones y trabajo.

La concesión, por lo regular, se otorga en condiciones de exclusividad regulada, por un período determinado y con la autorización del Presidente de la República o del organismo competente en caso de los gobiernos seccionales, como en el caso de la administración municipal, en donde los municipios pueden llevar a cabo la construcción de obras o la prestación de servicios público locales, mediante concesión.

La concesión es indelegable, y terminará por vencimiento del plazo, mutuo acuerdo, caducidad, resolución del contrato, por incumplimiento por parte del concesionario en la dotación de los recursos para adquirir los bienes necesarios de acuerdo con las bases de la concesión y en caso de declaratoria de quiebra del concesionario, luego de suspender el pago de sus obligaciones (*Ley de*

Modernización: Art. 43 Lit. c; 44; 47 Inc. 2 // Reglamento a la Ley de Modernización del Estado: Arts. 68-71; 73-75; 80; 89; 94; 96; 100 // Ley Orgánica de Régimen Municipal: Arts. 63 Num. 9; 147 Lit. b; 148 Lit. b; 164 Inc. 2; 235).

TR: Contrato administrativo; Delegación; Desmonopolización de servicios públicos; Modernización del Estado; Privatización de servicios públicos; Racionalización administrativa. Concurso de Consultoría.

Concurso de Consultoría

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “concurso de consultoría”.

CEP: Proceso jurídico técnico dispuesto para la invitación, selección y posterior contratación de consultores por parte de las instituciones, entidades y organismos del sector público interesadas en contar con los servicios de consultoría.

Procede el concurso público de consultoría cuando el monto estimado del contrato sea igual o supere al valor que resulte de multiplicar el coeficiente cuatro cien milésimos por el monto del Presupuesto inicial del Estado, del correspondiente ejercicio económico; mientras que si el monto estimado del contrato supera el va-

lor que resulte de multiplicar el coeficiente un cien milésimos por el monto del presupuesto inicial del Estado, del correspondiente ejercicio económico, se podrá adjudicar el contrato mediante concurso privado.

Además, no requieren concurso de consultoría, ni privado ni público, cuando se pretenda celebrar los contratos de consultoría cuyo monto, estimado por la entidad contratante, sea inferior o igual al valor que resultare de multiplicar el coeficiente un cien milésimos por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; los requeridos para superar emergencias graves como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito; los calificados por autoridad competente como necesarios para la seguridad nacional; cuando involucren el empleo de tecnología, equipos y procedimientos muy especializados o de propiedad exclusiva, solicitada la dependencia, entidad u organismo del sector público correspondiente y siempre que se cuente con el informe del Comité de Consultoría y la autorización del Presidente de la República, mediante decreto ejecutivo; cuando a criterio de la Secretaría Nacional de Planificación y

Desarrollo (SENPLADES), los servicios de consultoría y la ejecución de la obra o adquisición de bienes sea prioritario para el desarrollo o seguridad nacional; y, otros que por ley sean exonerados de este requisito.

El concurso de consultoría involucra los procesos de preparación de las bases, términos de referencia, objetivos o propósitos del estudio o proyecto, niveles, alcances y contenido del estudio, de ser posible la metodología prevista, pro forma del contrato de consultoría y el presupuesto referencial, normas de precalificación si fuera del caso, normas para calificación y selección de consultores, normas para el funcionamiento de la Comisión Técnica, formularios para presentación de propuestas, y más documentos necesarios; y el proceso de contratación que comprenderá la precalificación, calificación de ofertas, selección, negociación y la celebración del contrato con la persona natural o jurídica que hubiere resultado seleccionada.

Todo el proceso o concurso estará a cargo de una Comisión Técnica, conformada por la dependencia, entidad u organismo que requiera realizar la contratación de consultoría, Comisión que precalificará y calificará a los consultores oferentes.

tes, negociará y adjudicará el contrato respectivo.

Pueden participar en el concurso de consultoría, las compañías consultoras nacionales o extranjeras, en forma individual o asociadas entre sí, previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones legales establecidas, y la presentación de toda la documentación que acredite a la compañía, nacional o extranjera, y la condición profesional de quienes prestarán los servicios de consultoría (*Ley de Consultoría: Arts. 7; 8; 12-15; 25-29 // Reglamento a la Ley de Consultoría: Arts. 11; 12; 14-19; 21-24; 27-38; 48; 49; 51- 66*).

TR: Comisión Técnica; Comité de Consultoría; Concurso privado de ofertas; Concurso público de ofertas; Consultoría; Contrato de consultoría; Emergencia; Ley de Consultoría.

Concurso de Merecimientos y Oposición

El Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 159 Inc. 1), define al Concurso de Méritos y Oposición como “el proceso competitivo, orientado a seleccionar al aspirante que demuestre poseer los mejores niveles de competencias disponibles, conforme los requisitos

del puesto [...]”, considerando méritos y oposición.

CEP: Es el único mecanismo legal establecido para el ingreso o ascenso a un puesto público, que consiste en un proceso técnico competitivo mediante el cual se selecciona y define al aspirante idóneo, que demuestre poseer los mejores niveles de competencias disponibles y que cumpla con los requisitos previstos para el desempeño de un puesto público; proceso sustentado en los principios de legalidad, neutralidad, credibilidad, igualdad y transparencia.

El concurso de merecimiento y oposición puede ser abierto o cerrado; el primero es el proceso externo por el cual se convoca a ciudadanos ecuatorianos mayores de 18 años; mientras que el segundo es el proceso interno por el cual se convoca únicamente a servidores de la respectiva institución; en ambos casos, siempre que reúnan los requisitos establecidos en las bases del concurso. (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 71-73 // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 151; 152; 157-162*).

TR: Carrera Administrativa; Contrato de servicios ocasionales; Puesto público; Servicio Civil; Servidor Público.

Concurso Privado de Ofertas

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “concurso privado de ofertas”.

CEP: Procedimiento administrativo, legal, técnico y precontractual; forma de concurso de ofertas utilizada para aquellos casos en que no proceda la licitación o el concurso público de ofertas, en razón de los parámetros establecidos para cada uno de ellos, o cuando la máxima autoridad de la entidad, estando facultado para ello, autorice a realizarla en esta forma y que consiste en una invitación formal, mediante carta escrita dirigida en forma directa a las personas, empresas, cámaras y colegios profesionales que tengan actividades acordes con el objeto de la contratación, y que consten en el listado de proveedores y contratistas de obras y servicios que mantenga la institución, entidad u organismo público contratante.

En esta medida, la etapa precontractual se define en razón de la reglamentación interna de cada entidad, en donde se determinará el procedimiento contractual; sin embargo, debe mantener conformidad y cumplimiento de las normas relativas a los procedimientos precontractuales y princi-

palmente en la etapa contractual o de ejecución establecido en la ley.

En relación con el Concurso de Consultoría, se podrá adjudicar el contrato de consultoría mediante concurso privado si el monto estimado del contrato supera el valor que resulte de multiplicar el coeficiente un cien milésimos por el monto del presupuesto inicial del Estado, del correspondiente ejercicio económico (*Ley de Contratación Pública: Art. 4 Inc. 2 // Ley de Consultoría: Arts. 12-515*).

TR: Concurso de Consultoría; Concurso público de ofertas; Contratación Pública; Convocatoria; Documentos precontractuales; Licitación; Pacto de integridad; Procedimientos precontractuales; Registro único de proveedores y contratistas.

Concurso Público de Ofertas

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “concurso público de ofertas”.

CEP: Procedimiento administrativo, legal, técnico y precontractual –por ser preparatorio de la voluntad contractual–, por el cual la Administración Pública o un ente público –en ejercicio de su función administrativa– invita o convoca a los interesados a que, sujetándose a las bases fijadas en el

pliego de condiciones o bases del concurso, formulen propuestas u ofertas de entre las cuales se seleccionará y aceptará —mediante adjudicación— a la más ventajosa o conveniente para los intereses institucionales y estatales; procedimiento que se establece para la adquisición de bienes muebles, la ejecución de obra, prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría⁴⁵, y arrendamiento mercantil, siempre y cuando la cuantía del concurso no llegue a exceder del valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00004 por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, pero que supere el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00002 por el mismo monto.

El concurso público de ofertas está basado en los principios de libre concurrencia e igualdad entre los oferentes, entendiéndose estos principios siempre dentro del marco regulatorio de las bases del concurso y no obstante las garantías y condiciones que se exijan para participar, así como de las inhabilidades e incapacidades legales que pudieran afectar al postulante; por su parte, la igualdad de parti-

cipación se fundamenta en que las condiciones del concurso deben ser las mismas para todos, sin perjuicio del derecho y obligación de la entidad contratante de seleccionar a la mejor oferta (*Ley de Contratación Pública: Art. 4*).

TR: Comité de Contrataciones; Concurso de Consultoría; Concurso privado de ofertas; Contratación Pública; Convocatoria; Documentos precontractuales; Licitación; Pacto de integridad; Procedimientos precontractuales; Registro único de proveedores y contratistas. Consejo Provincial.

Consejo Provincial

La Ley Orgánica de Régimen Provincial (Art. 1) define: “El Consejo Provincial es institución de derecho público, goza de autonomía y representa a la provincia.

Tiene personería jurídica, con capacidad para realizar los actos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y las leyes.

Tiene personería jurídica y fundamentalmente, su misión es impulsar el desarrollo social, cultural y material de la provincia, con especial atención al sector rural, y colaborar con el Estado y las mu-

⁴⁵ Los contratos y concursos de consultoría están sujetos a la Ley de Consultoría en donde se establecen reglas distintas a las contempladas en la Ley de Contratación Pública.

nicipalidades en la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales”.

CEP: Institución de derecho público con autonomía y personería jurídica⁴⁶ propia, que tiene como función principal la de representar a la provincia y como misión la de impulsar su desarrollo social, cultural y material, tanto en sector urbano como rural, pero con especial atención en éste en colaboración con el Estado y municipalidades para la consecución de los fines nacionales.

Se conformarán con el número de consejeros de acuerdo con el número de habitantes, de acuerdo con las proyecciones del Censo Nacional de Población que se encontrare vigente a la fecha de la convocatoria a elecciones; y para el cumplimiento de sus fines y objetivos, podrá organizar todas o algunas de las siguientes comisiones permanentes: de Legislación y Redacción; Obras Públicas, Vialidad y Vivienda Popular; Educación Pública y Deportes; Economía y Finanzas; Cuestiones Sociales, Sanidad e Higiene; Municipalidades, Excusas y Calificaciones; Coordinación, Fomento, Tu-

rismo y Propaganda; u otras que estime conveniente.

Son atribuciones y deberes del Consejo Provincial: dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones para la buena organización administrativa y económica de los servicios provinciales que le incumben y que se proponga realizar, así como los reglamentos necesarios para su funcionamiento interno; crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras por los servicios públicos que estableciere en la provincia; dirigir y realizar las obras públicas que le corresponde, aprobar planos y presupuestos de dichas obras; ordenar la oportuna recaudación de las rentas que le pertenecieren, pedir la transferencia de las asignaciones del presupuesto fiscal, el pago de las participaciones en contribuciones generales, y recaudar los impuestos a que tenga derecho; invertir los fondos provenientes de tales impuestos y de los empréstitos que contrataren; contratar empréstitos, garantizándolos con sus rentas y bienes; informar al Congreso sobre la conveniencia o inconveniencia de la creación de cantones; promover convenios con los municipios para llevar a cabo, conjuntamente, obras de interés común, tales como carreteras, electrificación, suministro de agua potable a las po-

⁴⁶ El artículo 1 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial contiene el término “personería jurídica”, por lo que hay que advertir que lo apropiado sería “personalidad jurídica”.

blaciones de dos o más cantones, y conducción de aguas de regadío; atender los reclamos que se hicieren en nombre de las municipalidades de la provincia, por la mala administración e inversión de sus rentas, manifiesta negligencia o fraude en la administración cantonal; ejercer las atribuciones que le concede la Ley de Caminos, en las vías que construya o mantenga; prestar cooperación técnica o pecuniaria a las obras de interés nacional que se realicen en el territorio de la provincia; crear preferentemente en el sector rural, ya sea directamente o en asocio con otras instituciones públicas o privadas, escuelas de trabajo, centros de educación de adultos presenciales y a distancia, centros de artesanos, centros para la prevención de la violencia doméstica, para la atención y nutrición de la población infantil, niños de la calle, jóvenes, de las mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de la tercera edad; colaborar con los organismos correspondientes en la explotación forestal y pesquera, ya para proteger las obras que construya, ya para impedir la despoblación ictiológica y la tala de bosques; expropiar inmuebles que se requieran para la apertura y seguridad de las vías, así como para prevenir su destrucción, para el ensanchamiento de poblaciones y, en general, los

que requiera para el cumplimiento específico de sus finalidades; conocer y resolver de las reclamaciones que se le presentaren, con respecto a la instalación de los concejos cantonales de su jurisdicción, así como del legal funcionamiento de los mismos; conocer y dictaminar sobre las resoluciones que expidan las municipalidades de su jurisdicción territorial, para donar inmuebles de su propiedad; conceder licencia a sus funcionarios, empleados, consejeros y al Prefecto; nombrar y remover a los jefes departamentales; conocer y resolver los recursos que se interpusieren sobre las resoluciones que los concejos cantonales dieran en lo referente a descalificación o calificación, separación o cesación, capacidad o incapacidad e incompatibilidad de los concejales; conocer y resolver los reclamos que las personas naturales o jurídicas hicieren sobre las ordenanzas, acuerdos o resoluciones que los perjudicaren, provenientes de una municipalidad de su jurisdicción territorial; conocer y resolver sobre las reclamaciones que presenten toda persona natural o jurídica que se creyere perjudicada por una ordenanza, acuerdo o resolución de un Consejo Provincial; aprobar su presupuesto anual; y, las demás atribuciones señaladas en la Constitución y las leyes.

Para el cabal desenvolvimiento del Consejo Provincial y el cumplimiento de sus atribuciones y deberes, gozará de las siguientes garantías: la no suspensión en la ejecución de sus ordenanzas, acuerdos y resoluciones, salvo disposición legal; la estabilidad de los miembros de Consejo Provincial, sus funcionarios y empleados, entendiendo por tal el que no puedan ser suspendidos o separados sino de conformidad con la Ley; la prohibición de que el Estado u otras instituciones de derecho público puedan tomar rentas del Consejo Provincial, sino para los efectos y circunstancias legales y constitucionales; la prohibición de declarar como nacional un impuesto o fuente de renta provincial, sin reconocer al Consejo Provincial un ingreso equivalente al que se le priva; la no obligación al Consejo Provincial de recaudar impuestos, tasas o contribuciones que no le pertenezcan; la prohibición de tomar los bienes del Consejo Provincial, por parte del Estado, para sí o para otro organismo o institución, sin que medie acuerdo del propio Consejo, y previo el pago del precio correspondiente (*Ley de Régimen Provincial: Arts. 1; 2; 10; 26; 29-33*).

TR: Ley Orgánica de Régimen Provincial; Ordenanza.

Consultor

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “consultor”.

CEP: Personas, naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que ejercen consultoría, siempre y cuando cumplan con los requisitos legales correspondientes, y que se encuentren debidamente constituidas para el caso de ser personas jurídicas, quienes podrán ser privadas u organismos del sector público, o empresas asociadas a consultoras nacionales (*Ley de Consultoría: Arts. 2; 5; 6 // Reglamento a la Ley de Consultoría: Arts. 3; 9; 16*).

TR: Consultoría.

Consultoría

La Ley de Consultoría (Art. 1) menciona: “Para los efectos de la presente Ley, se entiende por consultoría, la prestación de servicios profesionales especializados, que tengan por objeto identificar, planificar, elaborar o evaluar proyectos de desarrollo, en sus niveles de prefactibilidad, factibilidad, diseño u operación. Comprende, además, la supervisión, fiscalización y evaluación de proyectos, así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, elaboración de estudios

económicos, financieros, de organización, administración, auditoría e investigación”⁴⁷.

CEP: Los servicios de consultoría están enmarcados en una doble esfera de acción: como actividad preventiva y como de corrección y control; en la primera, tiene como objeto identificar, planificar, elaborar o evaluar proyectos en sus distintos niveles, desde la prefactibilidad, hasta el diseño y operación de los mismos; y en relación con la segunda, está encaminada a supervisar, fiscalizar, analizar, estudiar y comprender el trabajo y procesos de una organización, para poder dictaminar sus fallas y aciertos sobre temas como la planeación, organización, dirección y control, a partir de los cuales, se diseña e implanta un plan de mejora para asegurar la competitividad, sustentabilidad y autogestión de las organizaciones. Dentro de su rol normal, tiene como función brindar servicios de asesoría, asistencia técnica, estudios económicos, financieros, organizacionales, de administración, auditoría e investigación.

TR: Comité de Consultoría; Curso de consultoría; Consultor; Contrato de consultoría; Fiscalización de ejecución de contrato; Ley de Consultoría.

Contraloría General del Estado

La Constitución Política (Art. 211 Incs. 1, 2), menciona que “es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones durante cuatro años.

Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan”.

CEP: Organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, para controlar ingresos, gas-

⁴⁷ Igual definición consta en el Reglamento a la Ley de Consultoría (Art. 1).

tos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos; vigilar y verificar la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales en el manejo de los recursos públicos; estableciendo las responsabilidades a que hubiere lugar –administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal–; promoviendo el mejoramiento de la gestión de las entidades sujetas a su control; examinando y evaluando la gestión financiera, administrativa y operativa en las entidades del sector público, servidores en general y del sector no gubernamental que participa de bienes, rentas y otras facultades de carácter público; verificando calidad, corrección, eficacia y economía en el uso de los recursos, a través de la auditoría gubernamental, la asesoría y la lucha contra la corrupción y la impunidad.

Su ámbito de control comprende el territorio de la República del Ecuador, abarca a todas las instituciones del Estado, personas jurídicas y entidades de derecho privado, exclusivamente sobre los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan, cualesquiera sea su monto; y lo ejerce a través de las Direcciones Nacionales, Direcciones Regionales, Delegaciones

Provinciales, unidades de Auditoría Interna y firmas privadas de auditoría contratadas para el efecto por el Organismo Técnico Superior de Control (*Constitución Política: Arts. 211; 212 // Acuerdo 029-CG*⁴⁸: Art. 2).

TR: Auditoría Gubernamental; Auditoría Gubernamental de gestión; Auditoría Gubernamental financiera; Determinación de responsabilidades; Examen especial; Glosa de responsabilidad civil culposa; Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; Resolución de determinación civil culposa; Responsabilidad civil culposa.

Contratación Pública

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “contratación pública”.

CEP: Proceso complejo que involucra las etapas precontractuales y de contratación o de ejecución; desarrollados a través de una serie de actos administrativos perfectamente separables e interactuantes que tienen por objeto el convocar, en igualdad de condiciones, a todos los interesados a postularse como oferentes para la ejecución de la obra, adquisición de

⁴⁸ Acuerdo 029-CG (RO 190: 18-ene-2006), que regula el Ámbito de Control de la Contraloría General del Estado.

bienes o prestación del servicio objeto de la contratación, y llegar, al final, a escoger la mejor oferta a fin de proceder a la adjudicación y firma del contrato respectivo, teniendo siempre en cuenta los intereses institucionales y estatales que motivan la contratación, basados en los requerimientos internos y los documentos precontractuales que definirán los límites y alcances del proceso y los objetivos perseguidos.

Es el mecanismo por el cual el Estado y las instituciones o entidades públicas convocan, seleccionan y contratan los servicios especializados externos o para la ejecución de una obra, cuando no las puede ejecutar por sí mismo con su estructura; o para la prestación de servicios distintos a los prestados por los servidores públicos o que mediante la contratación resulten más ventajosos para los intereses institucionales, garantizando igualdad de participación, transparencia, imparcialidad, objetividad y eficiencia, en beneficio de la institución o entidad contratante.

De acuerdo con lo explicado por el Dr. Efraín PÉREZ CAMACHO⁴⁹, respecto de las características de la contratación pública, en ella, la libertad contractual está li-

mitada, por una parte porque la Administración Pública se encuentra “constreñida por las leyes de derecho público”, y por otra, ya que “el contratista está sujeto a los pliegos de condiciones”, de ahí también que dentro de esas limitantes se encuentre que el contrato que se consigue luego de este proceso de contratación sea inmutable, que no se pueda modificar una vez firmado, y que inclusive el contratista tenga que aceptar la potestad pública de incorporar en el contrato las denominadas cláusulas exorbitantes –para casos de terminación unilateral, o para declaratoria de incumplimiento del contrato unilateralmente, o para el cobro de obligaciones por vía coactiva–; en todo caso, todas las condiciones que se harán constar en el contrato, están previamente estipuladas y de cierta forma aceptadas por el postulante y que luego son formalmente ratificadas al momento de la suscripción.

Así mismo lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia, “la contratación pública es totalmente diferente de la contratación privada, en ésta lo fundamental es la autonomía de la voluntad de los contrayentes, la cual genera todos los derechos y obligaciones de las partes, a tal punto que el contrato es ley para las mismas; mientras en la contratación pública la autonomía

⁴⁹ PÉREZ CAMACHO, Efraín, op. cit., p. 741.

de la voluntad prácticamente se reduce a la aceptación de las condiciones contractuales impuestas, unas por la ley y otras por la administración, la cual previamente formula el texto del contrato a suscribirse⁵⁰.

TR: Apertura de ofertas; Comisión Técnica; Comité de Contrataciones; Concurso privado de ofertas; Concurso público de ofertas; Contratanet; Contratista; Contrato administrativo; Convocatoria; Documentos precontractuales; Garantía de fiel cumplimiento; Garantía de seriedad de la propuesta; Garantía por anticipo; Garantía por la debida ejecución de la obra; Garantía técnica; Ley de Contratación Pública; Licitación; Pacto de integridad; Procedimientos precontractuales.

Contratanet

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “contratanet”.

CEP: Sistema Oficial de Información de Contratación Pública del Ecuador, CONTRATANET, es un proyecto cuya ejecución desarrolla la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, con el

auspicio económico de la Cooperación Suiza para el Desarrollo, COSUDE, y que consiste en un sistema de información a través de Internet, transparente, confiable, accesible y evolutivo que contiene procesos de contratación pública, en la cual, todas las entidades del Estado, dependientes del Ejecutivo, sin excepción, deberán publicar, obligatoriamente, la información sobre sus procesos de contratación pública, sea por concurso público de oferta o por licitación⁵¹. Es el medio por el cual se publica, transparentan, agiliza, optimiza, y democratiza los procesos de contratación pública⁵².

En este Sistema se publicarán: las convocatorias, los documentos precontractuales, los informes de las comisiones técnicas, las solicitudes de aclaración y ampliación, las respuestas a las solicitudes de aclaración y ampliación, la resolución de adjudicación, el contrato, acta de entrega-recepción; y de ser el caso la declaratoria de desierto del proceso. Estos documentos serán publicados siempre y cuando existan en los procesos establecidos de conformidad con la Ley de Contratación Pública, su reglamento y la normativa interna de cada entidad (Decreto Ejecuti-

⁵⁰ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de lo Contencioso Administrativo, Res. 292, EMA-AP-Q-Consorcio Coll y Asociados (RO 318: 21-abr-2004).

⁵¹ Contratanet, www.contratanet.gov.ec

⁵² Comisión de Control Cívico de la Corrupción, www.comisionanticorruptcion.com

vo 122⁵³: Art. 2 // Decreto Ejecutivo 1565⁵⁴: Arts. 1-3).

TR: Acta de recepción; Adjudicación; Contratación pública; Convocatoria; Procedimientos precontractuales; Registro único de proveedores y contratistas.

Contratista

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “contratista”.

Libardo RODRÍGUEZ⁵⁵ menciona que “algunas personas prestan servicios a la Administración con fundamento en contratos diferentes al de trabajo [...]. Pues bien: siempre que se trate de servicios prestados a la Administración como cumplimiento de un contrato diferente del de trabajo, nos encontramos ante un contratista de la Administración y no ante un servidor de ella, por lo cual sus relaciones no serán de carácter laboral, sino que se rigen por las reglamentaciones legales aplica-

bles a ese tipo de contrato y por las cláusulas del mismo”.

CEP: Persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que en virtud de un contrato ejecuta una obra material o está encargada de un servicio con responsabilidad de ejecución, y que ha merecido ser seleccionado y contratado luego de las etapas de la contratación pública; se diferencia del servidor público por no mantener una relación laboral ni se constituye en funcionario de carrera ni ingresa al servicio civil; su relación con la entidad pública contratante es temporal y se mantiene mientras dure el contrato por la obra o servicio por el cual fue contratado o al finalizarla.

Mientras dure la etapa precontractual el oferente o postulante es un potencial contratista, ni siquiera luego de que se le haya nombrado adjudicatario puede ser considerado contratista sino hasta luego de la fase de adjudicación, pues únicamente adquiere esta denominación de contratista una vez que como adjudicatario suscriba el contrato respectivo.

Dentro de las principales obligaciones del contratista están las de rendir garantías y a la ejecución fiel del contrato, por lo que estará sometido a la normativa respecti-

⁵³ Decreto Ejecutivo 122 (RO 25: 19-feb-2003), por el cual se declara como política de Estado la anticorrupción.

⁵⁴ Decreto Ejecutivo 1565 (RO 302: 29-jun-2006), por el cual se dispone la obligatoriedad de publicación de en el Sistema CONTRATANET.

⁵⁵ RODRÍGUEZ, Libardo, op. cit., p. 210.

va y las disposiciones contractuales, y como es lógico el cumplimiento de las condiciones contractuales, el diseño de la obra o las especificaciones de la prestación del servicio, so pena de ser declarado contratista incumplido.

TR: Contratación Pública; Registro de contratistas incumplidos y de adjudicatarios fallidos; Registro único de proveedores y contratistas; Servidor público.

Contrato Administrativo

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 75), dispone: “Es todo acto o declaración multilateral o de voluntad común, productor de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa. Su regulación se regirá por las normas jurídicas aplicables”.

Nicolás GRANJA GALINDO⁵⁶ define al contrato de la Administración como “un acto de voluntad común entre un órgano en ejercicio de la Función Administrativa y un particular, o bien, otro órgano en tal ejercicio, que produce efectos jurídicos”.

Ramiro BORJA Y BORJA⁵⁷, menciona que “en el conjunto de los actos estatales [...] se reducen a lo administrativo la distinción entre actos creadores de derecho y actos ejecutivos, y la subdivisión de los actos compuestos no complejos en actos no contractuales y contratos: el acto ejecutivo y el contrato como acto estatal son siempre actos administrativos. [...]”.

El acto estatal que consiste en contrato, es siempre administrativo, sin necesidad de considerar la especie característica de la cooperación para la cual se produce; así como el nombramiento es acto administrativo aunque verse sobre un órgano legislativo judicial. [...]”.

Al contrato administrativo se reduce el contrato estatal. Este es contrato administrativo, primordialmente, por el objeto, que consiste en proveer de un complemento a la organización estatal; además, por la causa, constituida por el servicio público, es decir, por uno o varios de los servicios públicos en que se manifiesta o concreta la administración directa [...].

Por el contrato administrativo, un particular se obliga para con un órgano del Estado —es decir-, para

⁵⁶ GRANJA GALINDO, Nicolás, op. cit., 127.

⁵⁷ BORJA Y BORJA, Ramiro, op. cit., p. 143-158.

con éste- a cooperar en el servicio público a cambio de una compensación de orden económico, materia de la contraprestación a que se compromete la otra parte [...] resulta que al contrato administrativo se lo puede calificar de bilateral oneroso consensual solemne nominado [...].

El contrato administrativo se caracteriza como contrato de adhesión, [...] quienes pretenden celebrarlo, encuentran un texto predeterminado, que han de aceptar totalmente o rechazar; aunque ese texto está puntualizado por aquel que obra en calidad de órgano estatal (una de las partes).

En forma más sencilla, María RIVAS CASARETTO⁵⁸ define: “el contrato administrativo o contrato público es un acuerdo entre las partes que origina relaciones jurídicas, pero, sin igualdad de condiciones entre los contratantes”. Posteriormente al explicar en detenimiento menciona que “no constituye igualdad de condiciones jurídicas entre las partes, situación que diferencia a éste del contrato regido por el Derecho Civil, pues existen en él las cláusulas exorbitantes, aquellas que benefician a la Administración contratante cuan-

do el interés social está de por medio, a pesar de constituir un perjuicio para la contratista”. Finalmente menciona que es un contrato oneroso, de adhesión, solemne e intuitu personae.

CEP: Es el acto estatal solemne o declaración bilateral o multilateral de voluntad común, entre dos o más personas, siendo obligatoriamente una de ellas la Administración Pública, productora de efectos y relaciones jurídicas; se rige por las normas jurídicas aplicables al caso y siguen, para su formación, dos fases claras: la precontractual y la contractual o de ejecución.

Contrato oneroso fundamentado en la necesidad de un interés general y cuidado de los recursos públicos, toda vez que a su suscripción el particular —o la entidad pública, de ser la contratista— se obliga a la ejecución de una obra o servicio público, siendo este uno de los elementos que le diferencia de los contratos entre particulares.

Son contratos de adhesión en donde la voluntad de la función administrativa se impone a la del particular, quien se adhiere y acepta las condiciones impuestas en las condiciones precontractuales y el contrato mismo, de ahí que sea una de sus características el que se

⁵⁸ RIVAS CASARETTO, María, *El control de los contratos administrativos*, Editorial EDINO, Guayaquil, 2004, p. 13.

impongan cláusulas exorbitantes, por la cual la Administración se reserva la facultad de declarar terminado el contrato en forma unilateral, lo que genera que las partes, en el contrato administrativo, no se encuentren en igualdad de condiciones.

Es un contrato intuitu personae, pues se celebra con la persona que ha sido seleccionada para la contratación, no pudiendo delegarse, cederse o subcontratarse con otras personas para su ejecución en forma libre (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 75; 76*).

TR: Acto administrativo; Contratación Pública; Contrato complementario; Contrato de servicios ocasionales; Delegación; Derecho Administrativo; Obra pública.

Contrato Complementario

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “contrato complementario”.

CEP: Contrato celebrado por el Estado o la entidad contratante con un contratista para los casos de que se requiera: ampliar, modificar, complementar una obra determinada en el contrato suscrito con el mismo contratista, que

obedezcan a causas imprevistas o técnicas presentadas al momento de su ejecución; para la creación de nuevos rubros para la adecuada ejecución de la obra; para corregir errores manifiestos, de hecho o de buena fe en las cláusulas contractuales; para el caso de hallarse, al momento de ejecutarse la obra de acuerdo con planos y especificaciones de diseño definitivo, diferencias entre las cantidades reales y las que constan en el cuadro de cantidades estimadas en el contrato, siempre que estas diferencias modifiquen el objeto del contrato.

De igual forma, se entiende la existencia de contrato complementario cuando en una obra determinada que se cumple en dos o más etapas específicas y diferenciadas, se requiera contratar la terminación de una de esas etapas, si el contrato que obligaba a ejecutarla fue declarado unilateralmente terminado por incumplimiento del contratista o por mutuo acuerdo, en cuyo caso, se podrá suscribir el contrato complementario con el o los contratistas que mantengan vigente un contrato respecto de otra de las etapas de la obra, con la condición de demostrar capacidad técnica para el cumplimiento cabal, y con el requisito de contar con informe favorable del Contralor General del Estado.

Las causas imprevistas o técnicas podrán ser invocadas justificadamente, tanto por el contratista como por la institución o entidad contratante, correspondiendo a esta última la calificación y aprobación de dichas causas, para cuyo efecto requerirá el informe del fiscalizador de la obra.

Para la celebración del contrato complementario, no se requerirá licitación ni concurso, público o privado de ofertas, pero deberá contar con informe favorable del Contralor General del Estado⁵⁹ y de la Procuraduría General del Estado⁶⁰, de acuerdo con el caso; con la condición, también, de que los precios unitarios del contrato original se mantengan, reajustados a la fecha de celebración del contrato complementario.

No procede la celebración de contratos complementarios para los de adquisiciones de bienes y prestación de servicios sujetos a la Ley de Contratación Pública. (*Ley de Contratación Pública: Arts. 96-100 // Reglamento a la Ley de Contratación Pública: Arts. 94-97*).

TR: Contrato administrativo; Fiscalización de ejecución de contrato; Garantía por la debida ejecución de la obra; Reajuste de precios.

Contrato de Consultoría

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “contrato de consultoría”.

CEP: Contrato celebrado para la prestación del servicio de consultoría entre la dependencia, entidad u organismo público interesado en el servicio, y la o las compañías consultoras o consultores individuales inscritos en el Registro de Consultoría.

El contrato de consultoría podrá adjudicarse mediante concurso privado, cuando el monto estimado del contrato supere al valor resultante de multiplicar el coeficiente un cien milésimos por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico y sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente cuatro cien milésimos por el monto del presupuesto inicial del Estado correspondiente al ejercicio económico.

Se adjudicará mediante concurso público, cuando el monto estimado del contrato sea igual o supe-

⁵⁹ El informe favorable del Contralor General del Estado se requerirá, siempre que dicho funcionario lo haya emitido sobre el contrato principal o cuando la suma de las cuantías del contrato principal más el complementario alcance o sobrepase la base prevista para el concurso público de ofertas.

⁶⁰ El informe de la Procuraduría General del Estado se requerirá únicamente para el caso de haber errores en las cláusulas contractuales.

rior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente cuatro cien milésimos por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.

Podrá celebrarse sin necesidad de concurso privado ni público en los siguientes casos: en caso de que el monto del contrato, estimado por la entidad contratante, sea inferior o igual al valor que resultare de multiplicar el coeficiente un cien milésimos por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; los requeridos para superar emergencias graves como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito; los calificados por autoridad competente como necesarios para la seguridad nacional; cuando involucren el empleo de tecnología, equipos y procedimientos muy especializados o de propiedad exclusiva, solicitada la dependencia, entidad u organismo del sector público correspondiente y siempre que se cuente con el informe del Comité de Consultoría y la autorización del Presidente de la República, mediante decreto ejecutivo; cuando a criterio de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), los servicios de consultoría y la

ejecución de la obra o adquisición de bienes sea prioritario para el desarrollo o seguridad nacional; y, otros que por ley sean exonerados de este requisito (Ley de Consultoría: Arts. 12-15).

TR: Comité de Consultoría; Concurso de consultoría; Consultoría; Emergencia; Ley de Consultoría; Fiscalización de ejecución de contrato.

Contrato de Endeudamiento Externo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “contrato de endeudamiento externo”.

Roberto DROMI⁶¹ habla de “empréstito público” como una forma de contrato por el cual “el Estado obtiene recursos financieros destinados al cumplimiento de sus fines. Esos recursos financieros se obtienen a través de la emisión de valores o títulos generalmente al portador, que devengan intereses y se cancelan en determinadas condiciones. [...]”.

En el contrato de empréstito público, la Administración debe cumplir con las condiciones estipuladas; así, debe respetarse todo

⁶¹ DROMI, Roberto, op. cit., p. 666.

lo convenido en cuanto a tasa de interés, exención impositiva, tipo de cambio, formas de amortización o rescate, etcétera”.

CEP: Contrato al que están facultados celebrar las entidades y organismos del sector público con prestamistas de cualquier índole o proveedores, con la autorización respectiva del Ministro de Economía y Finanzas, para financiar el o los proyectos de inversión, así como operaciones de reingeniería de deuda.

Para proceder a la autorización del Ministro de Economía y Finanzas sobre la celebración del contrato de endeudamiento externo, la Subsecretaría de Crédito Público, luego de los dictámenes del Procurador General del Estado y del Directorio del Banco Central del Ecuador respecto del proyecto de contrato de préstamo, emitirá informe fundamentado sobre: el resumen del proyecto, las condiciones financieras del crédito, los organismos que intervienen en la ejecución del proyecto, el análisis financiero de la entidad beneficiaria, su capacidad de endeudamiento, el efecto del préstamo sobre la balanza de pagos, la capacidad de endeudamiento del país, los requerimientos de aporte local y su incidencia en las finanzas públicas, el análisis de los aspectos legales y,

finalmente, las conclusiones y recomendaciones.

Con dicho informe, el Ministro de Economía y Finanzas aprobará o rechazará total o parcialmente la solicitud para acceder al contrato de deuda, y en caso de ser aprobada, se procederá a autorizar mediante decreto ejecutivo, y una vez suscrito el contrato se inscribirá en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Banco Central del Ecuador (*LOAFYC: Arts. 121; 122; 124; 125; 126; 127 // Reglamento sustitutivo al Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal: Arts. 21; 25; 38*).

TR: Deuda pública.

Contrato de Servicios Ocasionales

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “contrato de servicios ocasionales”.

CEP: Es el contrato suscrito entre la institución, entidad u organismo público que requiere los servicios personales de un trabajador, y éste; teniendo como finalidad, y por lo cual se autorizará su suscripción, el satisfacer necesidades institucionales de trabajo temporal u ocasional y de excepción, cuan-

do no puedan ser realizados con el personal o servidor público de carrera de la propia institución; siempre que existan los recursos económicos suficientes para cumplir con sus objetivos y que no implique incremento de la masa salarial en el presupuesto institucional ya aprobado; además, no se sujetará a concurso de merecimientos y oposición.

Serán autorizados por la autoridad nominadora, previo informe de la respectiva Unidad de Administración de Recursos Humanos, y, en caso de ser entidades de la Función Ejecutiva, la SENRES calificará los procedimientos utilizados por la respectiva Unidad para la celebración de este tipo de contratos.

Se prohíbe su contratación para cumplir actividades permanentes que se deriven de la funcionalidad de las unidades o procesos organizacionales o para la ejecución de actividades en calidad de directores o titulares de unidades, áreas o procesos que orgánica y presupuestariamente deben disponer de puestos fijos.

El plazo máximo de duración del contrato de servicios ocasionales será el correspondiente al del tiempo restante del ejercicio fiscal en curso, no podrá ser renovado

durante el siguiente ejercicio fiscal, excepto en aquellos que por la naturaleza del trabajo, determinada en el informe técnico favorable de la Unidad de Administración de Recursos Humanos de cada institución, requiera un tiempo mayor al señalados sin que por esta circunstancia se entienda que es una actividad permanente que otorgue estabilidad al servidor.

Contendrá básicamente: lugar y fecha de celebración, comparecientes, antecedentes, objeto del contrato, descripción de las actividades a cumplir y la especificación de los productos a entregar, la remuneración pactada con sujeción a los niveles de la escala de remuneraciones unificadas de los servidores permanentes; certificación de disponibilidad y partida presupuestaria correspondiente; y, el dictamen favorable emitido por la Unidad de Administración de Recursos Humanos.

Terminará por: cumplimiento del plazo, mutuo acuerdo de las partes, renuncia voluntaria presentada, incapacidad absoluta y permanente del servidor, pérdida de los derechos de ciudadanía del servidor contratado, declarada judicialmente en providencia ejecutoriada, destitución del servidor, muerte del servidor y en caso de que el contratado no se presentare

al puesto de trabajo en el término de veinte y cuatro horas de la inscripción del contrato.

El personal que labora en el servicio civil bajo el régimen de prestación de servicios ocasionales por contrato, tendrán derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el servicio civil en general, inclusive vacaciones, con excepción de que no se le concederá las licencias y comisiones de servicio, con o sin remuneración, previstas para los servidores públicos (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 19; 25 Lit. g; 64 // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 15; 20-22 // Resolución SENRES-2005-000141*⁶²).

TR: Concurso de merecimientos y oposición; Contrato administrativo; Estabilidad del servidor público; Ley de Servicios Personales por Contrato; Servicio público; Servidor público.

Convenio de Mancomunidad

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “convenio de mancomunidad”.

CEP: Es el convenio celebrado por el Presidente de la República y ministros de Estado competentes, con dos o más entidades del régimen seccional autónomo, con el objeto de establecer la gestión común de programas, proyectos, servicios u obras públicas a ejecutarse, en forma conjunta, en la o las respectivas circunscripciones territoriales de los organismos del régimen seccional autónomo.

Para la suscripción de estos convenios, se requerirá la deliberación previa entre los organismos involucrados, considerando las resoluciones motivadas de cada uno de ellos, con precisión del objeto, plazo, resolución, recursos financieros y más condiciones, y entrará en vigencia inmediatamente luego de su suscripción.

Para el impulso de los convenios de mancomunidad, consolidación de los procesos derivados de él, y la atención y resolución de reclamos y controversias que surgieren en razón de su vigencia, la Comisión Nacional de Competencia será competente, así como para las sanciones respectivas en caso de incumplimientos o faltas.

Los convenios de mancomunidad también son previstos en la legislación ecuatoriana para el caso de que la prestación de un servicio

⁶² Resolución SENRES-2005-000141 (RO 187: 13-ene-2006), por la cual se emiten las Normas Técnicas del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos.

público atribuido a las municipalidades abarquen varios cantones (*Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social: Art. 14 // Reglamento a la ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social: Arts. 14; 28 // Ley de Régimen Municipal: Art. 179*).

TR: Empresa municipal; Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social; Servicio público.

Convocatoria

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Convocatoria”.

CEP: Acto administrativo formalizado en un documento precontractual, por el cual la Administración pública manifiesta su voluntad de contratar la ejecución de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios.

Con este acto, generador de efectos jurídicos, se inicia el procedimiento precontractual y consiste en el llamamiento que realiza la entidad, institución u organismo público, interesado en la contratación, o invitación a todas las personas, también interesadas en presentarse como postulantes u oferentes.

La convocatoria contendrá: el objeto de la contratación, forma de pago, indicación del lugar en que deben retirarse los documentos precontractuales y entregarse las propuestas y derechos de inscripción, el día y hora hasta los cuales se recibirán las ofertas y el señalamiento de la fecha de la apertura del sobre único.

La convocatoria, suscrita por el Presidente del Comité de Contrataciones, se podrá llevar a efecto de las siguientes formas:

- Publicación en la prensa, por tres días consecutivos en dos periódicos de mayor circulación nacional, editados en dos ciudades diferentes, y de ser necesario, cuando convenga a los intereses nacionales e institucionales, podrá publicarse en medios de comunicación del exterior.
- Publicación electrónica, a través del sitio Web habilitado por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción para el efecto, Contratanet, por propia decisión de la institución del Estado que convoca.
- Invitación directa a los proveedores de bienes y contratistas de bienes y servicios de la institución, mediante carta escrita a todas las personas y empresas que pudieran

tener interés en la contratación
(*Ley de Contratación Pública: Arts. 16;
17 // Reglamento de la Ley de Contrata-
ción Pública: Arts. 28; 28.1; 58*).

TR: Comité de Contrataciones;
Concurso privado de ofertas; Con-
curso público de ofertas; Contrata-
ción Pública; Contratanet; Docu-
mentos precontractuales; Licitación;
Procedimientos precontractuales.

D

Declaratoria de Utilidad Pública

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “declaratoria de utilidad pública”.

CEP: Acto administrativo que se emite mediante resolución como requisito previo para la adquisición de un bien inmueble por parte de un organismo o entidad del sector público, excepto cuando la transferencia de dominio se efectúe entre entidades del sector público.

La resolución que declare el inmueble como de utilidad pública deberá, además, justificar la necesidad de la declaratoria y enunciar el destino que se dará al inmueble; una descripción detallada de sus linderos, superficie, dimensiones y ubicación, así como la identificación de sus actuales propietarios y el número de la partida presupuestaria a la cual se aplicará el egreso; y en caso de ser inmuebles sujetos al Régimen de Propiedad Horizontal, determinará la alícuota que les corresponda de los bienes co-

munes. La declaratoria de utilidad pública puede ser revocada por la misma autoridad que la declaró, mediante una nueva resolución debidamente fundamentada.

A más de la resolución de la máxima autoridad de la respectiva entidad u organismo del sector público o de la aprobación del Ministro en caso de tratarse de entidades adscritas a ministerios de Estado, se requiere para la declaratoria de utilidad pública: el avalúo practicado por la respectiva dependencia de Avalúos y Catastros; certificado que acredite la existencia suficiente de fondos para pagar el precio del inmueble, con la determinación del número de la partida presupuestaria a la cual se aplicará el egreso, expedido por el correspondiente funcionario de la entidad; informe técnico que justifique que con el inmueble adquirirse se satisfará el propósito de destino; certificado actualizado, conferido por el respectivo Registrador de la Propiedad, en el que conste la ubicación del inmueble, la titularidad del

dominio y sus limitaciones, las prohibiciones de enajenar, servidumbres, gravámenes e historia del dominio por quince años; e informe de la asesoría jurídica de la entidad u organismo sobre el cumplimiento de los requisitos legales.

En el ámbito municipal, el Concejo Municipal tiene el deber y atribución de realizar la declaratoria de utilidad pública, sin la intervención de organismo alguno del gobierno central, en base a los planes de desarrollo físico cantonal y reguladores del desarrollo urbano y en general, respecto de los bienes a ser expropiados para destinarlos a obras y servicios públicos

(Ley de Contratación Pública: Art. 36 // Reglamento de la Ley de Contratación Pública: Arts. 41; 42; 45; 52 // Ley Orgánica de Régimen Municipal: Arts. 63 Num. 11; 147 Lit. d; 239).

TR: Bien afectado al servicio público; DINAC; Documentos precontractuales.

Decreto Ejecutivo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “decreto ejecutivo”.

Roberto DROMI⁶³ menciona que los decretos “son los actos de poder por los cuales se expresa la voluntad del Poder Ejecutivo dentro del orden jurídico. Es la forma de exteriorización jurídica que asumen los actos del presidente. Por los efectos jurídicos que produzca puede tener forma de acto administrativo (efectos individuales, directos e inmediatos), o reglamento administrativo (efectos generales)”.

CEP: Acto normativo del Poder Ejecutivo, de carácter esencialmente administrativo, que expide el Presidente de la República en ejercicio de sus funciones constitucionales o legales dentro del giro habitual o normal de su función administrativa, que pueden tener efectos individuales o generales, estos últimos en relación con la potestad reglamentaria del Presidente y que se emiten para posibilitar la aplicación o ejecución de la ley; sin embargo, también se dictan en forma independiente de si existe o no una ley previa —*praeter legem*—, regulación *ex novo* que nunca puede, dentro de lo ideal, estar en contradicción de una ley existente, y mantiene su vigencia mientras no se dicte una norma de mayor jerarquía, como la ley que le sustituya expresa o tácitamente.

⁶³ DROMI, Roberto, op. cit., p. 293.

TR: Acto normativo; Potestad reglamentaria.

Delegación

La Ley de Modernización del Estado (Art. 6) menciona que “el Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de servicios públicos y la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de su propiedad. Esta delegación se hará por cualesquiera de los medios establecidos en la Constitución garantizando que, si se tratare de servicios públicos, éstos respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, con especial énfasis en la determinación equitativa de precios y tarifas; y si se tratare de la exploración y explotación de recursos, se realice en función de los intereses nacionales”.

CEP: Contrato administrativo por el cual la Administración Pública, dentro de los procesos de modernización del Estado, otorga, total o parcialmente, a las empresas mixtas o privadas la prestación de servicios públicos, tales como: agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias,

servicio postal u otras de naturaleza similar; así mismo, podrá delegar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de su propiedad inalienable e imprescriptible.

La participación de las empresas mixtas o privadas, por delegación, se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual.

Contendrán las cláusulas necesarias para asegurar que los servicios públicos a prestarse atiendan los intereses de los usuarios y la preservación del ambiente; pero el Estado no garantizará la rentabilidad del negocio a las empresas mixtas o privadas a quienes se delega, ni establecerá tratamientos tributarios especiales o diferentes a los que rijan al momento de la celebración del contrato. El contrato no será susceptible de modificaciones unilaterales en las condiciones contractuales que se haya acordado entre las partes, ni por ley ni por cualquier otra disposición de carácter general posteriores a su celebración (*Ley de Modernización del Estado: Arts. 41; 42; 46 // Reglamento de la Ley de Modernización del Estado: Arts. 1; 67*).

TR: Competencia administrativa; Concesión; Contrato administrativo; Descentralización administrativa; Desconcentración administrativa; Desmonopolización de servicios públicos; Modernización del Estado; Participación social; Privatización de servicios públicos; Racionalización administrativa.

Derecho Administrativo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “derecho administrativo”.

Diego YOUNES MORENO⁶⁴ define al Derecho Administrativo como “la rama del derecho público concerniente a la Administración; en otras palabras, es el conjunto de reglas jurídicas aplicables a la Administración Pública”.

Por su parte, desde otro punto de vista, para Libardo RODRÍGUEZ⁶⁵ el Derecho Administrativo “comprende el estudio de los principios que rigen la organización y funcionamiento de la administración, incluyendo las nociones básicas relativas a la jurisdicción administrativa y al procedimiento contencioso administrativo”. Posteriormente, el mismo autor define al derecho adminis-

trativo como “el conjunto de principios y reglas jurídicas que rigen la actividad administrativa de las entidades públicas y de las personas privadas que participan en esa actividad o que son afectadas por ella”.

Para Jorge ZAVALA EGAS⁶⁶, quien luego de discurrir acerca de las diferentes posturas y corrientes que afectaron la comprensión del Derecho Administrativo, propone una definición: “conjunto de principios y reglas de Derecho público interno que regulan la actividad de las administraciones públicas o de sus delegatarios, entendiendo por estos a los sujetos-poderes públicos (criterio subjetivo) que desarrollan funciones administrativas (criterio funcional u objetivo) para satisfacer necesidades públicas, desarrollando servicios públicos o atendiendo intereses públicos o asuntos de mera utilidad pública (criterio teleológicos o finalista)”.

CEP: Rama del Derecho Público interno, compuesto por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del Poder Ejecutivo y la actividad materialmente administrativa de todas las instituciones del Estado, entidades y organismos del sector público; establece la organización administrati-

⁶⁴ YOUNES MORENO, Diego, op. cit., p. 3.

⁶⁵ RODRÍGUEZ, Libardo, op. cit., pp. 4, 21.

⁶⁶ ZAVALA EGAS, Jorge, *Derecho Administrativo*, Editorial EDINO, Guayaquil, 2005, t. I, p. 47.

va de la estructura pública, a la vez que otorga los medios sustantivos y adjetivos necesarios para mantener un equilibrio en las relaciones jurídicas entre Administración Pública y administrado y proteger sus derechos.

Consta como uno de sus objetivos el arbitrar los cauces jurídicos necesarios para la defensa de derechos colectivos, asegurando la realización del interés social o público y el manejo adecuado de la Administración Pública como medio para alcanzar los fines del Estado de servicio a la comunidad.

Se caracteriza por ser un derecho común a todas las actividades y aplicable en todas las materias; autónomo, aunque se deriva del derecho público, paralelo al derecho privado, pero que le excede en tanto es exorbitante por manejarse en un plano donde no hay igualdad entre las partes.

TR: Acto administrativo; Administración Pública; Administración Pública Central; Administración Pública Institucional; Competencia administrativa; Contrato administrativo; Derecho Público; Hecho administrativo; Procedimiento administrativo; Reclamo administrativo; Recurso administrativo.

Derecho de Acceso a la Información

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “derecho de acceso a la información”.

CEP: Derecho garantizado por el Estado y obligatoriamente promocionado por todas las instituciones del Estado, que en forma elemental consiste en la prerrogativa que tienen todas las personas para solicitar y acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de las entidades públicas y empresas privadas que utilicen fondos públicos y/o cumplan funciones de autoridad; derecho subsidiario o derivado del derecho a la información que se constituye, en forma general, en el derecho a leer, escuchar y acceder a archivos y documentos públicos; a informar y ser informado.

El derecho de acceso a la información pública se fundamenta en que la información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas; que su acceso, por regla general, es gratuito, a excepción de los costos de reproducción; que el Estado garantiza el derecho a acceder a fuentes de información, buscar, recibir, conocer y difundir objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimiento de interés general; que no

existe reserva sobre informaciones que reposan en archivos públicos, con excepción de documentos que han sido reservados por razón de defensa nacional u otras causas legales; y, que el ejercicio de la función pública se somete al principio de transparencia, apertura y publicidad de sus actuaciones.

Por ello habría que entenderse que es pública toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado en que tenga participación el Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG's), salvo excepciones legales o que se establezca como información confidencial.

Tiene como objeto primordial o bien jurídico protegido, el derecho de las personas a mejorar su calidad de vida, que de acuerdo con nuestra norma constitucional se detalla en el derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad, así como a recibir información adecuada y veraz so-

bre su contenido y características; sin embargo, va más allá, y se adentra a las esferas propias de las decisiones estatales y gubernamentales, inclusive, tanto en forma directa o indirecta, de ahí, que involucre derecho directos que tienen relación con los actos públicos que benefician directamente al titular, como aquellos indirectos o difusos que tienden a optimizar la convivencia democrática y las relaciones entre los actores sociales, políticos y económicos, en suma entre el Estado y la sociedad, llegando al punto de permitir la fiscalización de la Administración y los recursos públicos.

De ahí que el derecho de acceso a la información pública se convierta en el requisito indispensable para poder ejercer otros derechos garantizados por el Estado y constitucionalmente tutelados, por ejemplo, el ejercicio del derecho al voto no puede estar totalmente garantizado si la ciudadanía en general no puede tener acceso a la información veraz y objetiva que sobre los candidatos y sus propuestas existan en arcas de la entidad electoral competente; de igual forma, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública requiere del complemento necesario de contar con otros derechos, como contar con entidades públi-

cas eficientes, ágiles, transparentes, que rinda cuentas de sus actos, y sobre todo, depende mucho del derecho a que se descubran o puedan ver las acciones de las entidades públicas.

Son sujetos de este derecho, por un lado el activo, que es el titular del derecho de acceso a la información pública, es decir, cualquier persona, conforme lo mencionamos; mientras que el sujeto pasivo es quien tiene a su cargo el deber de proporcionar la información solicitada.

La Defensoría del Pueblo, sin perjuicio de las obligaciones de las entidades públicas, será la encargada de velar y garantizar, promover y vigilar el correcto ejercicio de este derecho de acceso a la información pública y cumplimiento de las entidades públicas y privadas obligadas a proporcionar dicha información.

Se diferencia del derecho de hábeas data, en tanto en éste el titular es aquella persona de quien se tenga alguna información, y sólo puede hacer consulta de esos datos que se tenga sobre esa persona, mientras que por el derecho de acceso a la información, cualquier persona puede ejercer esta prerrogativa, sobre cualquier tipo de información que haya sido ca-

talogada de pública o que conste en registros públicos (*Constitución Política: Art. 81 // Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Arts. 1-6 // Reglamento a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Arts. 1-10*).

TR: Información confidencial; Información pública; Información reservada; Recurso de acceso a la información.

Derecho de Petición

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “derecho de petición”.

CEP: Constitucionalmente, el Estado reconocerá y garantizará a todas las personas, entre otros, el derecho de petición, que siendo un derecho subjetivo, consiste en la facultad o prerrogativa que tienen las personas a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, solicitar, reclamar, recurrir, o instar a la autoridad a un pronunciamiento de carácter jurídico, en forma verbal o escrita, y como consecuencia de este derecho, a recibir la atención o las respuestas pertinentes, en el plazo adecuado, pero en ningún caso en nombre del pueblo.

La garantía de cumplimiento de este derecho de petición, está dada

por el mandato legal de que todo reclamo, solicitud o pedido dirigido a una autoridad pública, como obligación para ésta, debe ser resuelto oportuna y expresamente, ajustado a derecho, dentro del trámite al que se debe dar curso, a lo que se ha llamado el derecho a recibir debida atención y respuesta, lo que no involucra que deba siempre ser una respuesta favorable.

Por ello, en condiciones generales se ha establecido que toda petición deba ser resuelta en un término legal y previamente establecido, contados a partir de la fecha de presentación, de ahí que se deja a cada ley, para cada trámite o asunto, el establecer el tiempo necesario para su resolución, pues en su defecto, en caso de que no sea resuelto en ese tiempo, operará el silencio administrativo, con las consecuencias legales para el efecto; sin embargo, el efecto jurídico consiste en que una vez ejercido este derecho de petición, deba ser resuelto no al arbitrio de la autoridad sino con las condiciones exigidas legalmente, tales como la debida motivación, en forma legítima y ser conforme a ley.

No obstante, al parecer esta garantía una amplísima facultad a favor del administrado, hay que tener en cuenta que éste también

debe cumplir con ciertas exigencias legales, tales como el cumplimiento de determinados requisitos, el dirigir la petición a la autoridad competente, la debida fundamentación del pedido, tanto en hechos como en derecho, y sobre todo el interés legítimo para ejercer el derecho, como básicos, y otros que apelan al decoro y buenas costumbres sociales como el respeto necesario a la autoridad establecida (*Constitución Política: Art. 23 Num. 15 // Ley de Modernización del Estado: Art. 28*).

TR: Derecho subjetivo; Silencio administrativo; Solicitud.

Derecho Público

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “derecho público”.

Para el Dr. Efraín PÉREZ CAMACHO⁶⁷ el derecho público “comprende las normas que regulan las relaciones dentro del Estado, entre el Estado y las entidades públicas, de las entidades públicas entre sí y en fin, entre el Estado y los particulares”.

⁶⁷ PÉREZ CAMACHO, Efraín, op. cit., p. 36.

Joaquín ESCRICHE⁶⁸ define el Derecho Público como “el que se compone de las leyes establecidas para la utilidad común de los pueblos considerados como cuerpos políticos; a diferencia del derecho privado, que tiene por objeto la utilidad de cada persona considerada en particular e independientemente del cuerpo social”.

CEP: División del Derecho, en contraposición con el Derecho privado, que comprende las normas que regulan por un lado los intereses, bienes y recursos públicos —la cosa pública—, y por otro, todas las relaciones humanas, jurídicas y sociales en las que entran como partes los particulares —personas naturales o jurídicas— y el Estado; involucra, además, las relaciones dentro del Estado, entre éste y las demás entidades, instituciones y organismos públicos y las relaciones entre ellas; persiguiendo con ello la utilidad común, el beneficio público y social, dentro de un marco de subordinación del particular hacia el Estado, a diferencia de la relación que se marca en el plano de igualdad en base al derecho privado, puesto que las normas dadas, las reglas establecidas para la regulación de dichas relaciones, no son susceptibles de

ser modificadas a voluntad de las partes, ni siquiera con el advenimiento de la función administrativa, salvo que se encuentre facultada para ello.

TR: Derecho Administrativo.

Derecho Subjetivo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “derecho subjetivo”.

En términos generales el Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales⁶⁹ define a los Derechos Subjetivos como las “facultades reconocidas por el ordenamiento jurídico a las personas para poder exigir del resto el cumplimiento de una conducta con fines a satisfacer un interés de carácter lícito”.

Desde un punto de vista filosófico, tal como lo expresa Roberto DROMI⁷⁰, “estos derechos pre-existen. Antes de ser propietario, soy un ser humano; antes de tener derecho a la industria y al comercio, tengo derecho a la vida y a la no discriminación. Las libertades individuales son técnicamente derechos subjetivos.

⁶⁸ ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1985, t. 2, p. 669.

⁶⁹ *Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales (CD)*, op. cit.

⁷⁰ DROMI, Roberto, op. cit., p. 134.

El reconocimiento y la consecuente protección que hace el Estado de determinados derechos fundados en la dignidad y la libertad del hombre dan nacimiento a la categoría jurídica de derechos subjetivos, como facultad excluyente de un individuo reflejada en el deber del otro [...].

Los derechos subjetivos no pueden existir al margen del Estado; para que un derecho sea jurídicamente exigible, requiere de su reconocimiento estatal. [...] La misión del derecho objetivo, es entonces, reconocer y proteger esos derechos subjetivos y otorgarles garantías sustantivas como deberes del Estado”.

CEP: Facultad o conjunto de ellas o prerrogativas, nacidas del derecho natural o positivo, que tiene toda persona y que le posibilita hacer o no hacer algo, de exigir o no exigir algo a alguien, de hacer valer sus propios derechos, de limitar los derechos ajenos, de poseer algo, de impeler o impedir a otro hacer algo, para la satisfacción de sus propios intereses y que han merecido tutela legal; involucra por tanto la posibilidad de realizar libremente las acciones que el derecho le garantiza, así como a disponer de sus propios derechos, adoptando decisiones

sobre su ejercicio, conservación, modificación o extinción.

Básicamente, los derechos subjetivos se dividen en absolutos y relativos, los primeros son los que se ejercitan frente a todos los demás, mientras que los relativos son aquellos que pueden ser ejercidos sólo respecto de otros que asumieron un compromiso, legal o contractual, de dar, hacer o no hacer una cosa; sin embargo, el ejercicio del derecho subjetivo es limitado, pues devela siempre en contrapartida una obligación y el respeto al derecho ajeno, limitando el abuso del propio derecho.

Por otro lado, existen los derechos subjetivos de libertad, los de pretensión y los de modificación. Los primeros por los que se permite actuar libremente al titular del derecho en los ámbitos de la vida humana; los segundos que hacen referencia a la posibilidad de exigir a otro que realice un comportamiento o prestación, dentro de este último entra el derecho de petición, por ejemplo; y los terceros, de modificación, están determinados por la facultad de adoptar decisiones sobre la existencia de situaciones, relaciones, derechos o deberes jurídicos, ya para lograr su nacimiento, ya para modificarlos o extinguirlos.

Con todo ello, debe mencionarse que el derecho subjetivo exige: que haya un sujeto pasivo con una obligación jurídica frente al sujeto activo o titular del derecho subjetivo, que esa obligación genere satisfacción a ciertos intereses individuales y que efectiva y legítimamente se ejerza la titularidad del derecho subjetivo.

TR: Derecho de petición; Información confidencial; Interés legítimo; Recurso contencioso administrativo subjetivo.

Descentralización Administrativa

El Reglamento a la Ley de Modernización (Art. 31) dispone que la descentralización administrativa “es el proceso mediante el cual una entidad u organismo del Gobierno Central transfiere atribuciones, facultades u obligaciones de que gozaba a favor de otra entidad que es descentralizada ya sea territorialmente o funcionalmente. La descentralización comprende también la creación de nuevas entidades para que ejerzan en el ámbito regional o provincial o de manera especializada funciones originalmente atribuidas al Gobierno Central”.

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social (Art. 3 Inc. 1) menciona que la descentralización “consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”.

Roberto DROMI⁷¹ menciona que “Se opera la descentralización cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre propio y por cuenta propia, bajo el control del Poder Ejecutivo, por ejemplo, las Universidades Nacionales”.

Melva LOZANO VÉLIZ⁷² explica que “es la transferencia a diversas corporaciones o personas de una parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado [...] La descentraliza-

⁷¹ Ibídem, p. 272.

⁷² LOZANO VÉLIZ, Melva, *Autonomías o descentralización*, www.uecs.edu.ec.

ción tiene una naturaleza y fundamento propios que es la de garantizar la independencia local, en cada grupo hace participar a los mejores y más aptos en el manejo y ejercicio de funciones”.

CEP: Proceso de administración o de organización administrativa. Forma jurídica que consiste en el fraccionamiento de las competencias del Gobierno y la transferencia de ellas a los órganos o entidades de derecho público, seccionales, dotadas de personalidad jurídica propia, especializados y con poder de decisión autónomo y quienes mantienen no una relación de dependencia como subordinada de la central, sino una vinculación orgánica y administrativa. En términos generales, consiste en entregar y confiar, de manera definitiva, la realización de determinadas funciones que desempeñan los órganos de la Administración Pública Central a favor de órganos o entidades de la Administración Pública Institucional o del Régimen Seccional Autónomo, sea que los cree mediante ley para el efecto o ya creados y a quienes se les atribuye las competencias a descentralizarse.

Constitucionalmente la descentralización forma parte de las obligaciones políticas del Estado, en la cual se la plantea en forma planifi-

cada y en relación a ciertas competencias, con excepción de las atribuidas a la defensa y seguridad nacional, la dirección política del exterior y las relaciones internacionales, las relacionadas con la política económica y tributaria del Estado, aquellas sobre el endeudamiento externo y las excluidas por convenios internacionales.

Los procesos de descentralización se deben fundamentar en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social (*Constitución Política: Arts. 225; 226; Disposición transitoria trigésima segunda // Ley de Modernización del Estado: Arts. 1 Lit. b; 5 Lit. b // Reglamento a la Ley de Modernización del Estado: Arts. 1 Lit. a; 31; 33 // Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social: Arts. 3 Inc.1; 4; 5 // Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 51*).

TR: Administración Pública; Administración Pública Central; Administración Pública Institucional; Autarquía; Autonomía; Competencia administrativa; Delegación; Desconcentración administrativa; Desmonopolización de servicios públicos; Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social; Modernización del Estado.

Desconcentración Administrativa

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 54), dispone: “La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado. La desconcentración se hará por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial”.

Por su parte el Reglamento a la Ley de Modernización del Estado (Art. 34) enuncia: “La desconcentración administrativa es el proceso mediante el cual las instancias superiores de un ente u organismo público transfieren el ejercicio de una o más de sus facultades a otras instancias que forman parte del mismo ente u organismo, para lo cual deberán solicitar al Ministro de Economía y Finanzas, determine y apruebe los mecanismos y procedimientos necesarios para la desconcentración económica conforme con los principios contenidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público”.

Por su parte, Libardo RODRÍGUEZ⁷³, citando la legislación colombiana, indica que “es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración. Es decir, que a pesar de que las funciones continúan monopolizadas por las entidades centrales, algunas de esas funciones son desempeñadas por agentes de aquellas, que se desplazan físicamente a las diversas partes del territorio, dada la imposibilidad o inconveniencia de ejercerlas desde la capital. [...] Es decir que, en definitiva, la desconcentración es apenas un fenómeno de limitación a la excesiva centralización, pero que se ubica todavía dentro de esta última, pues el Estado continúa monopolizando el ejercicio de las funciones. Podría decirse que es una centralización atenuada”.

CEP: Proceso jurídico-administrativo de organización y modernización administrativa que permite a la autoridad en sus instancias superiores entregar en sus funcionarios u órganos subalternos o subordinados propios o de

⁷³ RODRÍGUEZ, Libardo, op. cit., p. 52.

menor categoría en la estructura administrativa, las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones a él encomendadas o de su competencia, excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente; prestar servicios o desarrollar acciones en distintas regiones —no en la sede de la dependencia principal o superior—; y, transferir los recursos presupuestarios y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que se pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central, y quien mantiene el control jerárquico sobre la actividad desconcentrada. Este proceso no requiere de la creación de un órgano u organismo nuevo, pues se ejerce a nombre de la entidad desconcentrada por autorización legal que faculta este procedimiento.

La desconcentración administrativa nace como solución a los problemas de congestionamiento en una dependencia de gobierno y por tanto tiende a erradicar la concentración funcional y operativa de los distintos órganos de gobierno mediante la delegación de funciones, responsabilidades operativas y recursos a órganos desconcentrados.

Entonces, su objetivo es el de acercar la prestación de servicios públicos o burocráticos, ejecutar acciones y tomar resoluciones en el sitio mismo o domicilio del usuario, provocando economía en el administrado, celeridad en el despacho de los trámites y descongestión en el poder central; y por tanto su efecto jurídico principal es el transferir la competencia, funciones, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria desde un Gobierno Central u órgano centralizado a otro desconcentrado en sus propias dependencias provinciales o regionales, para lo cual, cada entidad u organismo del sector público, establecerá un programa de desconcentración (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 54 // Ley de Modernización del Estado: Arts. 1; 5; 34 // Reglamento de la Ley de Modernización del Estado: Arts. 1; 34-36*).

TR: Administración pública; Administración Pública Central; Administración Pública Institucional; Autarquía; Autonomía; Competencia administrativa; Delegación; Descentralización administrativa; Desmonopolización de servicios públicos; Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social; Modernización del Estado; Privatización de servicios públicos; Racionalización administrativa.

Desmonopolización de Servicios Públicos

El Reglamento de la Ley de Modernización del Estado (Art. 39) menciona que “mediante el proceso de desmonopolización se busca que la economía nacional se beneficie de la participación de más de un agente en el ejercicio y desarrollo de actividades económicas o prestación de servicios bajo condiciones de competencia, eficiencia y racionalidad en áreas que no sean las expresamente señaladas en los literales a), b) y c) del artículo 46 de la Constitución”.

CEP: Proceso jurídico administrativo de modernización del Estado por el cual éste entrega la prestación de servicios públicos a más de un agente económico participante, público o privado, por cualquiera de los mecanismos establecidos en la ley como: delegación –total o parcial–, concesión de servicios, licencia, permiso u otras; basados en la prohibición legal de existencia de monopolios, pero con las excepciones del caso en que se establezcan condiciones de exclusividad regulada y autorizada por el Presidente de la República, y también en el derecho de toda persona natural o jurídica de ejercer libremente actividades económicas o prestar servicios que han venido siendo ejercidas o

prestado sola o exclusivamente por entidades, organismos o instituciones del sector público, ya sea que lo hayan realizado en forma directa o por asociación, empresas u otras formas.

Mediante el proceso de desmonopolización de los servicios públicos el Estado se encuentra facultado a invitar a empresas públicas o privadas, de economía mixta, nacionales o extranjeras, para que se encarguen de la ejecución de las prestaciones públicas que vienen siendo asumidas por él, obviamente mediante procedimientos claros de selección y contratación, sea mediante licitación o concurso de ofertas y sin que ello implique ausencia del control estatal a la forma, calidad y mecanismos de ejecución, todo ello con la intención de descongestionar a la Administración Pública y facilitar el mejor acceso a los servicios en provecho del interés colectivo (*Ley de Modernización del Estado: Arts. 42; 43; 47; 56 // Reglamento de la Ley de Modernización del Estado: Arts. 1; 39; 40; 42; 43*).

TR: Concesión; Delegación; Descentralización administrativa; Desconcentración administrativa; Modernización del Estado; Participación social; Privatización de servicios públicos; Racionalización administrativa.

Destitución

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “destitución”.

El Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales⁷⁴, menciona que destitución significa “Apartar a una persona de un cargo, como sanción. Término utilizado en general por el derecho público, o más precisamente el administrativo, como una orden de cesantía o como una separación de su cargo en respuesta a la decisión de alguien jerárquicamente superior”.

CEP: Forma jurídica administrativa por la cual cesa definitivamente el servidor público en su cargo o puesto público, como efecto jurídico directo, y que depende de decisión de superior jerárquico que destituye al servidor público mediante acto administrativo fundamentado y motivado, expedido luego de un sumario administrativo levantado por la Unidad de Administración de Recursos Humanos de la entidad y siempre que obedezca a una de las causales establecidas por ley, constituyéndose en la máxima sanción administrativa en el sector público.

La resolución de destitución será debidamente notificada al servidor público, momento desde el cual surtirá sus efectos, dejando a salvo sus derechos para demandar o recurrir ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

La destitución provoca la pérdida de la calidad de servidor público de carrera (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 45; 46; 48-Art. 51; 95 // Reglamento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 77; 87*).

TR: Estabilidad del servidor público; Rehabilitación por destitución; Servidor público; Servidor público de libre nombramiento y remoción.

Determinación de Responsabilidades

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “determinación de responsabilidades”.

CEP: Facultad potestativa exclusiva y obligación de la Contraloría General de determinar las responsabilidades civiles y administrativas e inclusive a determinar indicios de responsabilidad penal, luego de ejecutados los procesos de auditoría gubernamental, sea de gestión o financiera, y en base a sus resultados contenidos en actas

⁷⁴ *Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales (CD)*, op. cit.

o informes de hallarse irregularidades en el manejo de los recursos públicos, en la eficacia, efectividad y economía en la ejecución de los programas públicos y en cumplimiento de objetivos y metas institucionales.

En el contexto del mandato constitucional, que constituye la base para la determinación de responsabilidad, se manifiesta que no habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones, por lo que las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.

Las responsabilidades se determinan debidamente motivadas, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho, pertinentes, con todas las evidencias que sean suficientes, competentes y pertinentes, respetando todos los requisitos para fundamentar en juicio y los principios del debido proceso, de acuerdo con el proceso previsto para el efecto; de cuya resolución podrá impugnarse ante

los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

Esta facultad de determinación de responsabilidades de potestad y competencia de la Contraloría General del Estado caducará en cinco años contados desde la fecha en que se hubieren realizado las actividades o actos de control y auditoría (*Constitución Política: Arts. 120; 121 // Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 39; 69; 71 // Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 53; 55; 65*).

TR: Auditoría Gubernamental; Auditoría Gubernamental de Gestión; Auditoría Gubernamental Financiera; Contraloría General del Estado; Glosa de responsabilidad civil culposa; Resolución de determinación civil culposa; Responsabilidad administrativa culposa; Responsabilidad civil culposa.

Deuda Pública

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “deuda pública”.

El Diccionario Jurídico ESPASA⁷⁵ menciona que deuda pública “Es el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado o sus organismos autónomos. La deuda

⁷⁵ *Diccionario Jurídico ESPASA (CD)*, op. cit.

pública puede ser interior o exterior”.

CEP: Constituyen los pasivos o el endeudamiento asumidos por el sector público, interna y externamente, generados por operaciones de financiamiento o de crédito público que ejecuta el Gobierno Nacional y demás entidades y organismos del sector público en casos de iliquidez, para afrontar pagos inmediatos o para financiar operaciones o proyectos de inversión a mediano o largo plazo. Conjunto de valores de renta fija—títulos valores, bonos u obligaciones— emitidos que se constituyen en un ingreso ordinario de carácter público y financiero —no tributario—, y que a su vez también genera un gasto previsto en el Presupuesto General del Estado, y que se obtiene en base a una relación contractual.

Se comprende dentro de este concepto general, a la deuda pública interna, como aquella que se genera, registra como tal y se cancela dentro del territorio nacional, es decir, que los recursos obtenidos por el beneficiario del endeudamiento surgen de la economía nacional; y a la deuda pública externa, que es considerada aquella contraída con otro Estado, organismo internacional o con cual-

quier otra persona extranjera que provee de recursos externos.

La deuda pública del Gobierno Nacional o de las demás entidades u organismos del sector público comprende las deudas provenientes de contratos de mutuo o de financiamiento, emisiones de bonos y demás títulos valores, garantías, convenios de novación o de consolidación de obligaciones y la deuda flotante legalmente reconocida, y que grava todas las rentas del Estado.

La formulación, coordinación y ejecución de las políticas de endeudamiento y su administración son atribuciones del Ministro de Economía y Finanzas; y dentro de ello, en previsión del pago, por mandato legal, el Presupuesto General del Estado y el de las entidades y organismos del sector público será aprobado únicamente si se hubiere previsto asignaciones suficientes para el servicio de amortización e intereses de la deuda pública.

Las entidades y organismos del sector público podrán adquirir compromisos o celebrar contratos de endeudamiento externo con cualquier prestamista o proveedores, con la aprobación previa del Ministro de Economía y Finanzas, siguiendo el trámite establecido en

la ley, y con los dictámenes del Procurador General del Estado, del Directorio del Banco Central y de la Subsecretaría de Crédito Público quien emitirá informe para el Ministro, y de aprobar la solicitud de crédito se dispondrá, mediante Decreto Ejecutivo, la celebración del respectivo contrato, para luego ser inscritos en el Banco Central del Ecuador y el Ministerio de Economía y Finanzas.

El pago del capital e intereses de títulos de deuda pública interna y externa, se hará por medio del Banco Central del Ecuador, como agente oficial del Gobierno Nacional y depositario de los fondos públicos, para lo cual retendrá los recursos necesarios para el servicio de la deuda pública (*Ley Orgánica de Administración Financiera y Control: Arts. 24 Lit. e; 53; 76; 112; 114; 115; 119-127; 132-145 // Ley de Presupuestos del Sector Público: Arts. 10; 38 Inc. 4 // Reglamento de la Ley de Presupuestos del Sector Público: Arts. 12; 44; 77 // Reglamento sustitutivo al reglamento a la ley orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal: Arts. 21; 25; 38 // Reglamento de operaciones de deuda pública interna y externa del gobierno nacional y demás entidades y organismos del sector público: Arts. 3-5*).

TR: Bonos; Contrato de endeudamiento externo; LOAFYC; Recursos públicos.

Dieta

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “dieta”.

El Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales⁷⁶, pese a definir al término en relación con el Derecho Laboral, menciona que dieta es la “Prevención que suele otorgarse en dinero o en especies a modo de sustento para quien realiza un viaje. Tiene gran importancia en materia de derecho laboral, representando los pagos o retribuciones efectuadas por los empleadores a sus empleados en ocasión de desarrollar actividades fuera del lugar habitual de sus funciones”.

CEP: Reconocimiento pecuniario que perciben y tienen derecho a percibir los miembros, funcionarios o empleados de los cuerpos colegiados, inclusive aquellas personas que no sean funcionarios públicos⁷⁷, a aquellos miembros que no recibieren ingresos del Estado y sean designados como representantes de instituciones, entidades y organismos del sector público o vocales a directorios, juntas, comités o cuerpos colegia-

⁷⁶ *Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales (CD)*, op. cit.

⁷⁷ Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, Oficio PGE. 06585: 16-feb-2004 (RO 303: 30-mar-2004).

dos en general de las instituciones del Estado, salvo excepciones legales establecidas.

No tendrán derecho a percibir dietas aquellos servidores públicos que por disposición de autoridad competente, conformen cuerpos colegiados y presten sus servicios regularmente en la misma institución, sean de carrera, de libre nombramiento y remoción o a período fijo⁷⁸.

El valor de la dieta por sesión realizada, según el caso, será:

- El equivalente al uno por ciento de la remuneración mensual unificada establecida y aprobada legalmente para el grado uno de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Nivel Jerárquico Superior que se encuentre en vigencia.

- El equivalente al cinco por ciento de la remuneración mensual unificada establecida y aprobada legalmente para el grado uno de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Nivel Jerárquico Superior que se encuentre en vigencia, para aquellos miembros que no perciban ingresos del Estado y sean designados como

representantes o vocales a consejos, directorios, juntas y comités o cuerpos colegiados en general de las instituciones del Estado.

- El equivalente al uno por ciento de la remuneración mensual unificada establecida y aprobada legalmente para el grado uno de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Nivel Jerárquico Superior que se encuentre en vigencia y adicionalmente se reconocerá y cancelará el cincuenta por ciento de su dieta por cada sesión y reunión asistida, para el caso de que el Presidente del consejo, directorio, junta y comité o cuerpo colegiado en general que perciba ingresos del Estado.

- El equivalente al cinco por ciento de la remuneración mensual unificada establecida y aprobada legalmente para el grado uno de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas del Nivel Jerárquico Superior que se encuentre en vigencia y adicionalmente se reconocerá y cancelará el cincuenta por ciento de su dieta por cada sesión y reunión asistida, en el caso del Presidente del consejo, directorio, junta y comité o cuerpo colegiado en general no perciba ingresos del Estado (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Art. 131*

⁷⁸ Pronunciamento de la Procuraduría General del Estado, Oficio PGE. 29456: 22-nov-2006 (RO-S 21: 13-feb-2007).

// Resolución SENRES-2006-000102⁷⁹: Arts. 2; 3 // Normas técnicas para regular los créditos presupuestarios que se destinan a remuneraciones: Art. 16).

TR: Movilización; Servidor público; Servidor público de libre nombramiento y remoción; Subsistencia; Viático.

DINAC (Dirección Nacional de Avalúos y Catastros)

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “DINAC”.

CEP: Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, DINAC; llamada Dirección por el Código Tributario de 1975 (DS-1016-A. RO-S 958: 23-dic-1975) en sustitución de la denominación de Oficina Nacional de Avalúos y Catastros, esta última creada por Decreto Ejecutivo 1146 (RO 162: 24-ene-1964) como dependencia de la Subsecretaría de Rentas del Ministerio de Finanzas y encargada, en forma general, del avalúo de los bienes del sector público o en los que tenga relación o interés alguna entidad o institución pública, particularmente de la propiedad rural, y de confeccionar los catastros correspondientes.

Fue transferido, en teoría, al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda mediante Decreto Ejecutivo 3 (RO 1: 11-ago-1992) pero en la práctica se mantuvo como adscrito al Ministerio de Finanzas y Crédito Público, hasta que mediante Decreto Ejecutivo 833 (RO 186: 7-may-1999) se efectiviza esta transferencia, perdiendo de esta forma, la DINAC, su individualidad jurídica, al formar parte de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial.

Actualmente, dentro de la estructura organizacional del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda consta la Dirección de Avalúos de Bienes Inmuebles⁸⁰.

TR: Bien afectado al servicio público; Declaratoria de utilidad pública.

Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (Ver: DINAC)

Diseño de Proyecto

El Reglamento de determinación de etapas del proceso de ejecución de obras y prestación de servicios públicos (Art. 9 Inc. 2), define: “Diseño es la representación y

⁷⁹ Resolución SENRES-2006-000102 (RO 340: 23-ago-2006).

⁸⁰ De acuerdo con la página web del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, <http://www.miduvi.gov.ec>.

descripción gráfica y escrita de la obra que se trata de ejecutar, de tal manera que sea idónea y eficiente para su ejecución”.

CEP: Etapa obligatoria de todo proyecto de obra pública que tiene como objetivo el representar y describir a la obra a ejecutarse en forma detallada, gráfica y escrita, con la finalidad de establecer los parámetros de una ejecución idónea y eficiente de los trabajos de construcción, restauración, conservación, readecuación, ampliación o modificación que se realicen, directa o indirectamente, en las entidades del sector público y en general de la obra pública.

En el diseño del proyecto de obra pública se cubrirán las siguientes actividades: estudios y cálculos, memorias descriptivas, planos constructivos, especificaciones técnicas, análisis de precios unitarios, presupuesto por rubros y global, programas de trabajo, plazos de construcción y recomendación de la ampliación o actualización del financiamiento, de ser necesario (*Reglamento de determinación de etapas del proceso de ejecución de obras y prestación de servicios públicos: Arts. 1; 5; 9*).

TR: Documentos precontractuales; Estudio de Impacto Ambiental; Evaluación de Impacto Ambiental; Factibilidad de proyecto; Obra pública; Prefactibilidad de proyecto de obra pública; Proyecto de obra pública.

Distrito Metropolitano

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “distrito metropolitano”.

CEP: Acudiendo a la comprensión general, “metropolitano” tiene pertenencia o es relativo a “metrópoli”, y ésta es la ciudad principal, cabeza de provincia o Estado, ciudad madre; sin embargo, en una concepción más moderna, se ha entendido al distrito metropolitano como un área o región urbana en donde existe una ciudad central y otras satélites organizadas y relacionadas con ella.

Bajo el concepto de metrópoli, las ciudades metrópolis y las áreas metropolitanas se creaban o establecían en base a la extensión de la ciudad y el número de habitantes; sin embargo, en la actualidad, a más de ello, se establecen en relación con las áreas de influencia político, económico, social que tiene una ciudad dividida en sus

centros poblacionales que le conforman.

Entonces, la idea de distrito metropolitano involucra que la ciudad principal delegue a las otras, satélites, la administración que le correspondería en todas sus ciudades, por lo que el distrito metropolitano se conforma como una solución a los problemas de administración municipal centralizada cuando la extensión de la ciudad y su densidad poblacional obligan a dividirla en esferas para una mejor administración y eficiencia en bienes y servicios urbanos.

En el caso ecuatoriano, solamente Quito ha sido creado, por ley, como Distrito Metropolitano, y la idea sugerida se acopla a dicha explicación en cuanto la ciudad ha sido dividida en varios distritos zonales a las cuales les corresponden parroquias metropolitanas de acuerdo con los focos de influencia poblacional y a cada uno de ellas se les ha delegado la ejecución de determinadas competencias que le hubiese correspondido al Municipio de Quito (central) en caso de no constituirse en Distrito Metropolitano. En este caso, las zonas metropolitanas se crearán, fusionarán o suprimirán mediante Ordenanza y por competencia del Concejo Metropolitano.

En conclusión, el Distrito Metropolitano es una figura de carácter administrativo con la finalidad de crear zonas administrativas descentralizadas a las cuales se les delega la administración municipal en su respectiva circunscripción territorial y con dependencia del gobierno del Distrito Metropolitano. (*Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito: Arts. 4; 6; 7; 10*).

Documentos Precontractuales

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “documentos precontractuales”.

CEP: Documentos de base del procedimiento precontractual y en el cual se establecen sus condiciones y de la posterior etapa de contratación, por lo que en ellos la entidad contratante deberá facilitar toda la información necesaria en relación con el contrato de que se trate, con el fin de que los posibles proponentes puedan presentar en forma correcta su oferta; en definitiva son el conjunto de disposiciones redactadas unilateralmente y que regulan el trámite, mecanismo y formalidades del procedimiento de preparación y ejecución ulterior del contrato; en ellos se particulariza sobre el objeto, obra o servicio que se pretende

contratar y las condiciones de la contratación.

Estos documentos serán puestos a disposición por solicitud de la máxima autoridad de la entidad contratante una vez que se haya decidido realizar el concurso o licitación, y son: la convocatoria, modelo de carta de presentación y compromiso, modelo de formulario de propuesta, instrucciones a los oferentes, proyecto de contrato, especificaciones generales y técnicas, planos, valor y plazo estimado, lista de equipo mínimo requerido, principios y criterios para valoración de ofertas.

Los documentos precontractuales serán elaborados bajo la responsabilidad de la entidad contratante y con la aprobación, en algunos casos, por parte del Comité de Contrataciones, y entregados a los interesados al momento de su inscripción en el concurso, quienes tendrán el derecho de pedir, por escrito, aclaraciones sobre los mismos.

Se constituyen en el instrumento de base, por un lado para el futuro concursante, pues en armonía con dichos documentos deberá hacer su propuesta, en las condiciones, especificaciones técnicas, obligaciones, plazos, contenidos y requisitos que se establezcan, e inclusi-

ve para determinar si le es factible o favorable participar; y por otro lado, para la entidad contratante o que convoca al concurso o licitación, que le sirve para el análisis de las propuestas presentadas, por medio de los cuales la Comisión Técnica y el Comité de Contrataciones proceden a hacer el estudio de cada una de las ofertas, para desechar aquellas que no cumplan con los requisitos y para seleccionar y adjudicar a la mejor (*Ley de Contratación Pública: Arts. 16; 19; 20 // Reglamento de la Ley de Contratación Pública: Art. 29 // Acuerdo 007-CG*⁸¹).

TR: Apertura de ofertas; Comisión Técnica; Comité de Contrataciones; Concurso privado de ofertas; Concurso público de ofertas; Contratación Pública; Convocatoria; Declaratoria de utilidad pública; Diseño de proyecto; Estudio de impacto ambiental; Evaluación de impacto ambiental; Factibilidad de proyecto; Prefactibilidad de proyecto de obra pública; Proyecto de obra pública; Licitación; Procedimientos precontractuales.

81

Acuerdo que contiene los Modelos de Documentos Precontractuales, sus formularios e instructivos; publicado (RO 311: 23-abr-2001).

E

E

Ejecutividad del Acto Administrativo

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 124) dispone que “los actos de la Administración Pública serán ejecutivos, salvo las excepciones establecidas en esta norma y en la legislación vigente. Se entiende por ejecutividad la obligación que tienen los administrados de cumplir lo dispuesto en el acto administrativo”.

Para Roberto DROMI⁸² “es la obligatoriedad, el derecho a la exigibilidad y el deber de cumplimiento del acto a partir de su notificación.

La obligatoriedad es una característica insoslayable del acto administrativo, que asegura a la autoridad la disposición exclusiva sobre la eficacia del acto como garantía de los intereses que tutela la Administración. Todo acto administrativo regular tiene la propiedad de ser esencialmente ejecu-

vo; es una cualidad genérica inseparable del acto, con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede depender ya de la decisión adoptada por la misma administración, ya de la suspensión dispuesta por órgano jurisdiccional. [...].

El acto debe ser respetado por todos como válido mientras subsista su vigencia. La ejecutividad señala como rasgo común y ordinario la fuerza obligatoria, el deber de cumplirlo y su posible ejecutoriedad”.

CEP: Principio elemental del acto administrativo y característica esencial de éste, por el cual se garantiza que una vez perfeccionado el acto, y quedado firme o causado estado, genere derecho a la exigibilidad, goza de obligatoriedad, produce por sí mismo sus efectos, sin necesidad de otro mecanismo legal, jurídico o material de ejecución, y por tanto deber de cumplimiento por los administrados y por la propia administración pública, inclusive por la misma autoridad que la emite, y mientras

⁸² DROMI, Roberto, op. cit., p. 384.

esté vigente, sin que se pueda diferir ese cumplimiento, asegurando de esta forma la eficacia del acto administrativo.

Capacidad jurídica, funcional que posee la autoridad para dar órdenes, claras, concretas, veraces y objetivas a través de los actos administrativos y exigir su obediencia.

La presunción de ejecutividad del acto administrativo es independiente de su cumplimiento y legitimidad, puesto que emanado de autoridad competente, se presume su legitimidad y por tanto, aun cuando sea objeto de discusión, mientras se resuelva y se demuestre lo contrario, el acto es perfectamente obligatorio y debe cumplirse (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 124; 161*).

TR: Acto administrativo; Competencia administrativa; Ejecutoriedad del acto administrativo; Legitimidad del acto administrativo; Lesividad; Ordenanza.

Ejecutoriedad del Acto Administrativo

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 68) dispone que “los

actos administrativos [...] deben cumplirse desde que se dicten y, de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este Estatuto”.

Roberto DROMI⁸³, menciona que “es un elemento inescindible (sic) del poder. La ejecutoriedad es un carácter esencial de la actividad administrativa, que se manifiesta en algunas categorías o clases de actos y en otros no, dependiendo esto último del objeto y la finalidad del acto administrativo. [...]”.

Es una facultad propia de la Administración, aunque no la ejerza con exclusividad, y que se apoya jurídicamente en la norma constitucional. Por lo tanto, la Administración la tiene otorgada por el ordenamiento jurídico de manera explícita o implícita; éste le confiere los medios coercitivos para ejecutar por sí misma o hacer ejecutar por el administrado obligado o por terceros el acto administrativo en cuestión. [...] la ejecutoriedad es un típico caso de autotutela propia de la función administrativa, a la que el ordenamiento jurídico por ley, contrato o reglamento, le otorga tal carácter, dotándola de medios de coerción que habilitan la realización inmediata y unilateral de estos actos administrativos”.

⁸³ Ibídem., p. 385.

CEP: Sinónimo de exigibilidad. Principio elemental del acto administrativo, característica esencial de éste y facultad o potestad de la Administración, por el cual se dispone e impone el cumplimiento del contenido de la declaración de voluntad, inclusive por medios coercitivos, garantizando de esta forma la prosecución de los objetivos del acto, que a la final significa el interés general. En términos generales, en base a este principio la Administración Pública no requiere de declaración judicial previa para que la decisión concreta se cumpla⁸⁴.

No obstante la amplitud de esta facultad, el acto administrativo debe gozar de las presunciones de legitimidad y ejecutividad, que sea válido —emitido por órgano competente— y que se haya notificado al administrado (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 68; 162; 163 // Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: Art. 76 Inc. 1*).

TR: Acto administrativo; Ejecutividad del acto administrativo; Legitimidad del acto administrativo; Lesividad.

Emergencia

El Reglamento a la Ley de Contratación Pública (Art. 2), define como emergencia a “la situación de apremio suscitada por peligros inminentes, daños o catástrofes que se presenten en el territorio o sector dentro del cual la entidad tiene su ámbito de acción, o en la entidad misma, y cuyas repercusiones causarían en su desenvolvimiento normal o en las actividades a ella encomendadas alteraciones graves; para conjurar las cuales se requiera de medidas que rebasen la actuación ordinaria de aquella o de sus funcionarios.

Para efectos de lo previsto en el inciso anterior, entiéndase por peligro inminente la amenaza latente que obligue a una atención preventiva e inmediata”.

CEP: Alteraciones graves, hechos o actos potencialmente o realmente nocivos, que en forma inminente provoquen daños, catástrofes naturales o conmociones internas, sea en la totalidad del territorio nacional o un sector, que afecte a una o más entidades del sector público o al Estado entero o que amenacen contra la seguridad nacional interna y/o externa del país; agresión externa o guerra internacional que puedan afectar las acti-

⁸⁴ Opinión emitida en Voto Salvado por los Doctores Enrique Herrería Bonnet y René de la Torre Alcívar, en el caso 0048-2003-AA, Quito, 28 de octubre de 2003 (RO 206: 7-nov-2003).

vidades de la sociedad entera o alguna de ellas.

En base a esta descripción la legislación ecuatoriana ha facultado al Presidente de la República el asumir determinadas acciones para afrontar dicha situación irregular, en base a decretar el estado de emergencia, entre otras, la recaudación anticipadas de impuestos y contribuciones; utilización de fondos públicos destinados a fines distintos de la defensa nacional o para afrontar catástrofes; trasladar la sede del gobierno; establecer zonas de seguridad; disponer censuras a los medios de comunicación social; suspender o limitar ciertos derechos constitucionales garantizados a las personas; disponer el empleo de la fuerza pública y llamar al servicio activo a la reserva de la fuerza pública; disponer movilización, desmovilización y requisiciones; cierre o habilitación de puertos. En particular, en relación a la contratación pública, el Presidente de la República, podrá disponer, en base a la emergencia, la contratación de servicios⁸⁵, bienes o ejecución de

obras sin cumplir con los procedimientos precontractuales establecidos como obligatorios y generales (*Constitución Política: Art. 180; 181; 265 // Ley de Contratación Pública: Art. 6 Lit. a // Reglamento a la Ley de Contratación Pública: Art. 2*).

TR: Concurso de consultoría; Contrato de consultoría; Procedimientos precontractuales.

Empresa Municipal

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “empresa municipal”.

CEP: Empresa pública constituida por el gobierno municipal, por lo regular con autonomía administrativa, para prestación de servicios públicos. Normalmente los gobiernos municipales, a través del Concejo Municipal, crean estas empresas municipales con la finalidad de delegarles a ellas ciertas competencias en la prestación de determinados servicios cuando, a juicio del Concejo, sea lo más conveniente para los intereses del municipio y que garanticen mayor eficiencia y mejor prestación del servicio; inclusive, de ser el caso de que la prestación de los servicios involucre a más de una municipalidad, se puedan establecer convenios de mancomunidad para

⁸⁵ En la Ley de Consultoría y su Reglamento, al tratarse sobre el Concurso de Consultoría se establece la posibilidad de contratación de los servicios de consultoría sin necesidad de Concurso, entre otras, en los casos en que se requiera superar emergencias graves como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito.

la constitución de empresas municipales.

Se constituirán conforme las disposiciones legales que rigen las compañías y conformando su patrimonio con el aporte integral de la respectiva municipalidad; su presupuesto será elaborado anualmente en forma independiente pero aprobado por su Directorio y por el Concejo Municipal, apareciendo como anexo del presupuesto municipal (*Ley de Régimen Municipal: Arts. 63 Num. 17; 177-179; 194*).

TR: Convenio de mancomunidad; Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Estabilidad del Servidor Público

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “estabilidad del servidor público”.

Roberto DROMI⁸⁶ se refiere a la estabilidad como un derecho del empleado público y menciona que es el derecho a “la continuidad en el cargo o empleo del que no puede, en principio, ser separado. El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los

mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes a la carrera administrativa cuya financiación se prevea para cada jurisdicción u organismo descentralizados [...] y abarca el derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzados [...]”.

CEP: Derecho de que gozan los servidores públicos de carrera, por el cual se les garantiza la permanencia o estabilidad en el puesto público, pudiendo ser destituidos únicamente por las causas determinadas en la Ley y siempre que se haya cumplido con el correspondiente sumario administrativo y por resolución debidamente motivada. La estabilidad es un elemento imprescindible de la organización administrativa, pues ella brinda profesionalismo leal accionar de la función pública e independencia respecto de criterios políticos coyunturales, institucionalizando a los organismos públicos y evitando la improvisación en el manejo de la cosa pública⁸⁷. Es un principio propio del sistema de carrera para el empleo público, siendo uno de los principios fundamentales de la organización administrativa, teniendo íntima re-

⁸⁶ DROMI, Roberto, op. cit., p. 592.

⁸⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Primera Sala, Res. 0146-2005-RA, Acción de Amparo Constitucional, Fani Esperanza Quito Tenesaca-Alcalde Gualaceo, (RO 283: 2-jun-2006).

lación con las funciones que el servidor presta, pues al permanecer el servidor realizando tareas relacionadas con el cargo, logra la especialización de su trabajo y, por tanto, la continuidad y mejoramiento de los servicios que prestan, ya que acumula la experiencia necesaria en sus funciones⁸⁸ (*Constitución Política: Art. 124 Inc. 2 // Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Art. 96*).

TR: Carrera Administrativa; Contrato de servicios ocasionales; Destitución; Servidor público; Servidor público de libre nombramiento y remoción.

Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva”.

CEP: Cuerpo normativo o conjunto de normas que instituyen la estructura general de la Administración Pública Central e Institucional que depende de la Función

Ejecutiva; establece su funcionamiento, los procedimientos administrativos comunes y las responsabilidades que asumen los funcionarios, órganos y entidades que le integran y que comprende en general a la Función Ejecutiva (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 1; 2*).

TR: Ley de Régimen Administrativo.

Estudio de Impacto Ambiental

En el Glosario de términos de la Ley de Gestión Ambiental consta que “Son estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de los impactos ambientales. Además describen las medidas para prevenir, controlar, mitigar y compensar las alteraciones ambientales significativas”.

CEP: Estudio o análisis multidisciplinario que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación, en relación a la predicción, identificación e interpretación de su impacto sobre la salud ambiental, la integridad de los ecosistemas y los servicios ambientales, describiendo las acciones que se ejecutarán para impedir

⁸⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Primera Sala, Res. 0971-2005-RA, Acción de Amparo Constitucional, Magdalena Olga Molina Herrera-Director Provincial de Salud del Guayas, (RO-S 360: 20-sep-2006).

o minimizar sus efectos significativamente adversos, mediante la prevención, mitigación o compensación de dichos efectos.

El estudio de impacto ambiental tiene como objetivo: describir y analizar el proyecto en cuanto genere dicho impacto; definir y valorar el medio sobre el que se va a llevar a efecto el proyecto, para minimizar y/o anular las posibles consecuencias ambientales; prever los efectos ambientales, a fin de juzgar la idoneidad de la obra y autorizar o no su realización; y, determinar medidas minimizadas, correctoras y compensatorias.

Esta actividad, como parte y piedra angular de la Evaluación de Impacto Ambiental, se constituye como un requisito previo en la ejecución de cualquier proyecto nuevo o modificaciones o ampliaciones a los existentes, obra, actividad, industria, del sector público o privado, a nivel nacional regional o local, enfocándose a los elementos principales de afectación del clima, suelo, agua, la naturaleza, plantas, animales, ecosistema, valores culturales o históricos, y las actividades humanas como agricultura, empleo, calidad de vida, etc.

Los Estudios de Impacto Ambiental contendrán lo siguiente:

una declaración o explicación del proyecto o actividad; descripción del entorno ambiental (línea base); descripción pormenorizada de sus efectos; identificación, predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo; las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las situaciones de reparación que se realizaran, cuando ello sea procedente; plan de seguimiento y monitoreo; y plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable (*Ley de Gestión Ambiental: Glosario // Ley de prevención y control de la contaminación ambiental: Art. 5 // Libro VI del Texto Unificado de Legislación Ambiental: Arts. 17; 22; 58*).

TR: Diseño de proyecto; Documentos precontractuales; Evaluación de Impacto Ambiental; Factibilidad de proyecto; Gestión Ambiental; Impacto Ambiental; Ley de Gestión Ambiental; Licencia ambiental; Medio Ambiente; Procedimientos precontractuales; Proyecto de obra pública.

Evaluación de Impacto Ambiental

En el Glosario de términos de la Ley de Gestión Ambiental define como “el procedimiento adminis-

trativo de carácter técnico que tiene por objeto determinar obligatoriamente y en forma previa, la viabilidad ambiental de un proyecto, obra o actividad pública o privada. Tiene dos fases: el estudio de impacto ambiental y la declaratoria de impacto ambiental. Su aplicación abarca desde la fase de prefactibilidad hasta la de abandono o desmantelamiento del proyecto, obra o actividad pasando por las fases intermedias”.

CEP: Procedimiento jurídico administrativo de carácter técnico que se desarrolla con la intención de determinar la posibilidad, o no, de ejecución de un proyecto, obra o actividad pública o privada, en cuanto sea ambientalmente viable y guarde armonía con el entorno; involucra al estudio de impacto ambiental y la declaratoria de impacto ambiental; su objeto es la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría en caso de ejecutarse hasta la prevención, corrección y valoración de los mismos.

Contendrá: la estimación de los efectos causados a la población humana, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, el paisaje, la estructura y función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada; las condiciones de

tranquilidad públicas, tales como: ruido, vibraciones, olores, emisiones luminosas, cambios térmicos y cualquier otro perjuicio ambiental derivado de su ejecución; y la incidencia que el proyecto, obra o actividad tendrá en los elementos que componen el patrimonio histórico, escénico y cultural.

En los documentos precontractuales, dentro del procedimiento de contratación pública, de ser el caso, se contendrán las especificaciones, parámetros, variables y características de esta evaluación de impacto ambiental, estableciendo las condiciones y obligaciones para prevenir o mitigar los impactos ambientales que deberán ser observadas por los contratistas y la decisión de si es viable o no el proyecto (*Ley de Gestión Ambiental: Arts. 23; 24; 26; Glosario*).

TR: Diseño de proyecto; Documentos precontractuales; Estudio de Impacto Ambiental; Factibilidad de proyecto; Gestión Ambiental; Impacto Ambiental; Ley de Gestión Ambiental; Licencia ambiental; Medio Ambiente; Procedimientos precontractuales; Proyecto de obra pública.

Evaluación del Desempeño

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 83) explica

que “es el conjunto de normas, técnicas, métodos y procedimientos que sistemáticamente se orientan a evaluar mediante indicadores cuantificados y objetivos el desempeño de los servidores públicos en función de los fines de la institución, en orden a identificar sus niveles y resultados de gestión y determinar los procesos de mejoramiento continuo de sus labores y el desarrollo profesional”.

CEP: Procedimiento técnico, jurídico y administrativo que como parte del sistema integrado de desarrollo de recursos humanos del sector civil, evalúa el trabajo o labor desempeñados, los procesos internos y los ocupantes de los puestos; además, participa en la rendición de cuentas, programada y continua, basada en comparación de resultados alcanzados y los resultados esperados en la institución, dependencia, entidad u organismo público en un período determinado.

Serán sujetos de esta evaluación todos los servidores que prestan servicios al interior de los procesos institucionales del sector público y tiene como objetivos específicos: medir y estimular los niveles de gestión de la entidad, los procesos internos y servidores, los niveles de mejoramiento continuo en el desempeño y desarro-

llo profesional y el rendimiento del servidor público.

Para esta evaluación, que se desarrollará mediante indicadores técnicos, cuantificados y objetivos, se fijarán metas e indicadores de logro que incorporen al servicio civil una cultura organizacional gerencial basada en la observación y consecución de los resultados esperados, con una política de rendición de cuentas que genere desarrollo en la carrera institucional en base a méritos del recurso humano; se tomarán en cuenta para esta evaluación, las perspectivas institucionales, del usuario externo, de los procesos internos y de los recursos humanos.

La evaluación del desempeño se realizará con conocimiento, por parte del servidor evaluado, de los objetivos e instrumentos de evaluación, y serán suscritos por el jefe inmediato o el funcionario evaluador y el servidor, quien podrá hacer observaciones por escrito.

Los resultados se expresarán en base a una escala de cinco niveles de calificación que van desde excelente hasta inaceptable; estos resultados serán puestos en conocimiento, mediante notificación, al servidor evaluado, quien tendrá derecho a solicitar su reconsideración; serán tomados en cuenta, obligatoriamente, para: ingreso a

la carrera administrativa; evaluar los niveles de productividad durante el período de prueba; ascenso y cesación; concesión de estímulos, menciones honoríficas, licencias para estudio, becas y cursos de adiestramiento y capacitación; de ahí que si resultara calificado como inaceptable, será causa para la destitución. Por otro lado, la calificación obtenida también se utilizará para sugerir recomendaciones encaminadas al mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos y para considerar a la institución evaluada dentro de las políticas de reconocimiento dispuesta por la SENRES.

El sistema de evaluación del desempeño será planificado, administrado y ejecutado periódica y permanentemente, por lo menos una vez al año, por las Unidades de Administración de Recursos Humanos, conjuntamente con la SENRES, aplicando políticas y metodologías objetivas y cuantificables (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 58 Lit. i; 60; 75; 83-88; 94 Lit. a // Reglamento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 116; 167; 169; 187-193; 197*).

TR: Carrera Administrativa; Destitución; SENRES; Servicio civil; Servidor Público.

Examen Especial

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “examen especial”.

CEP: Como parte de la auditoría gubernamental, es la acción fiscalizadora y de control externo ejercido por la Contraloría General del Estado y que tiene como finalidad verificar, estudiar y evaluar aspectos específicos y debidamente limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, con posterioridad a su ejecución. Es una actividad de control limitada, no tan amplia como la auditoría gubernamental pero teniendo los mismos objetivos y finalidades que ésta y puede obedecer a un plan anual de auditoría o a uno imprevisto autorizado por la Contraloría.

Para este examen especial se aplicarán las técnicas y procedimiento de auditoría, de la ingeniería o afines o de disciplinas específicas, tomando en consideración la materia objeto del examen, para concluir en un informe que contenga: comentarios, conclusiones y recomendaciones (*Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 18 Inc. 1; 19*).

TR: Auditoría Gubernamental; Auditoría Gubernamental de Gestión; Auditoría Gubernamental Financiera; Contraloría General del Estado.

F

Factibilidad de Proyecto

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “factibilidad de proyecto”.

CEP: Etapa obligatoria de todo proyecto de obra pública que consiste en un estudio de todos sus aspectos, de tal forma que derive en elementos suficientes para que se tome la decisión definitiva de si el proyecto es ejecutable o no, y por tanto de si debe proseguirse o no, en razón, básicamente, de si se ajusta a los fines perseguidos, tanto institucionales como sociales y al presupuesto para su ejecución; de ahí que incluirá en su estudio: los aspectos económicos y de ingeniería, con esquemas preliminares; aspectos financieros; planeamiento de alternativas del proyecto; estudio de plazos tentativos, por etapas, incluyendo la de construcción; estimación de costos de las alternativas; evaluación de rentabilidad y costo beneficio de las alternativas; y, comparación de alternativas y recomendación razonada de una de ellas o de abandono del proyecto (*Reglamento de de-*

terminación de etapas del proceso de ejecución de obras y prestación de servicios públicos: Art. 7).

TR: Diseño de proyecto; Documentos precontractuales; Estudio de Impacto Ambiental; Evaluación de Impacto Ambiental; Obra pública; Prefactibilidad de proyecto de obra pública; Procedimientos precontractuales; Proyecto de obra pública.

F

Fiscalización de Ejecución de Contrato

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “fiscalización de ejecución de contrato”.

CEP: Etapa de la ejecución del contrato por la cual se vigila el cumplimiento de las estipulaciones previstas en el contrato, según su naturaleza; como en los contratos de obra pública, en la cual la fiscalización se ejerce obligatoriamente en la etapa de construcción y con el objeto de asegurar el cumplimiento del diseño y especificaciones del proyecto. Esta acti-

vidad debe estar expresamente establecida en el respectivo contrato, en todas las obras que realicen las entidades y organismos del sector público, y no puede llevarse a efecto por el propio contratista que tenga a su cargo la realización de la obra, por lo cual, en aquellos contratos de ejecución de obras cuya cuantía sea igual o superior a la base establecida para el concurso público de precios, se contratará con firmas o consultoras privadas.

Los objetivos de la fiscalización son: vigilar y responsabilizarse por el fiel y estricto cumplimiento de las cláusulas del contrato de construcción, a fin de que el proyecto se ejecute de acuerdo a sus diseños definitivos, especificaciones técnicas, programas de trabajo, recomendaciones de los diseñadores y normas técnicas aplicables; detectar oportunamente errores y omisiones de los diseñadores, así como imprevisiones técnicas que requieran de acciones correctivas inmediatas que conjuren la situación; garantizar la buena calidad de los trabajos ejecutados; conseguir de manera oportuna se den soluciones técnicas a problemas surgidos durante la ejecución del contrato; obtener que el equipo y personal técnico de las constructoras sea idóneo y suficiente para la obra; obtener información es-

tadística sobre personal, materiales, equipos, condiciones climáticas, tiempo trabajado, etc., y conseguir que los ejecutivos de la entidad contratante se mantengan oportunamente informados del avance de la obra y problemas surgidos en la ejecución del proyecto.

En razón de dichos objetivos, la fiscalización cumplirá las siguientes funciones, dependiendo del tipo de obra, magnitud y complejidad del proyecto: revisión de los parámetros utilizados para los diseños contratados y elaboración o aprobación de “planos para construcción”; evaluación periódica del grado de cumplimiento de los programas de trabajo; revisión y actualización de los programas y cronogramas; ubicación en el terreno de todas las referencias para la correcta ejecución; sugerir la adopción de las medidas correctivas y/o soluciones técnicas en el diseño y construcción; medir las cantidades de obra ejecutadas y con ellas elaborar, verificar y certificar la exactitud de las planillas de pago, incluyendo la aplicación de las fórmulas de reajuste de precios; examinar cuidadosamente los materiales a emplear y controlar su buena calidad; resolver las dudas respecto de los planos, especificaciones, detalles constructivos y otros asuntos técnicos; preparar

informes de fiscalización; calificar al personal técnico de los constructores y recomendar su reemplazo; comprobar que los equipos sean los mínimos requeridos contractualmente y se encuentren en buenas condiciones de uso; anotar en el libro de obra las observaciones, instrucciones o comentarios que deben ser considerados para el mejor desarrollo de la obra; verificar que se disponga de todos los diseños, especificaciones, programas, licencias y demás documentos contractuales; coordinar con el contratista, en representación del contratante, las actividades más importantes del proceso constructivo; participar como observador en las recepciones provisional y definitiva informando sobre la calidad y cantidad de los trabajos ejecutados, la legalidad y exactitud de los pagos realizados; revisar las técnicas y métodos

constructivos y sugerir las modificaciones que estime pertinentes; registrar en los planos todos los cambios introducidos durante la construcción; preparar memorias sobre los procedimientos y métodos empleados; expedir certificados de aceptabilidad de equipos, materiales y obras o parte de ellas; y, exigir al contratista el cumplimiento de las leyes laborales y reglamentos de seguridad industrial (*Reglamento de la Ley de Contratación Pública: Art. 85 // Reglamento de determinación de etapas del proceso de ejecución de obras y prestación de servicios público: Art. 12 // Reglamento de la Ley de Presupuestos del Sector Público: Art. 83*).

TR: Consultoría; Contrato complementario; Contrato de consultoría.

G

Gabinete

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 18 Inc. 1) dispone: “el Gabinete es el órgano asesor del Presidente de la República, quien lo preside. Está integrado por el Vicepresidente de la República, por los ministros de Estado y por los secretarios generales de la Administración y de la Presidencia”.

CEP: Cuerpo colegiado de carácter político que tiene como finalidad el asesorar al Presidente de la República en todos los aspectos relacionados con la política gubernamental. Estará integrado por el Vicepresidente de la República, ministros de Estado y secretarios generales de la Administración y de la Presidencia; sin embargo, cuando el Presidente de la República lo considere necesario, podrá ampliarse el gabinete con otras autoridades de la Función Ejecutiva.

El Gabinete sesionará de acuerdo con la agenda establecida por el

Presidente de la República, e invitará a participar de las sesiones a quien juzgue conveniente (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 18; 19*).

TR: Administración pública; Administración pública central.

Garantía de Fiel Cumplimiento

La Ley de Contratación Pública (Art. 68 Inc. 1), dispone: “Para seguridad del cumplimiento del contrato y para responder de las obligaciones que contrajeran a favor de terceros, relacionadas con el contrato, el adjudicatario, antes de la firma del contrato, rendirá garantías por un monto equivalente al cinco por ciento del valor de aquél”.

CEP: Caución que rinde el adjudicatario en el proceso de contratación de acuerdo con las condiciones de las bases contractuales y antes de la firma del contrato, con la finalidad de asegurar el cumplimiento del contrato y responder a las obligaciones que se contrajeran

a favor de terceros y relacionadas con el contrato. El monto de la garantía será el equivalente al cinco por ciento del valor del contrato.

No se exigirá la garantía de fiel cumplimiento en los casos de contratos de compraventa de bienes inmuebles, de permuta, de seguro y de adquisición de bienes muebles que se entreguen al momento de efectuarse el pago.

Se podrá rendir este tipo de garantía en las siguientes formas: depósito en moneda de plena circulación en el país, es decir en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, efectivo o en cheque certificado; garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, otorgada por un banco o compañía financiera establecidos en el país o por intermedio de ellos; póliza de seguro, incondicional e irrevocable, de cobro inmediato por una compañía de seguros establecida en el país; primera hipoteca de bienes raíces, siempre que no exceda del sesenta por ciento del valor del inmueble hipotecado; depósitos de bonos del Estado, municipalidades y otras entidades del sector público; certificaciones de la Tesorería General de la Nación, cédulas hipotecarias, bonos de prenda u otros valores fiduciarios calificados por el Directorio del Banco Central del Ecuador.

Es obligación de los contratistas mantener la vigencia de las garantías otorgadas, de acuerdo con la naturaleza y los términos del contrato o hasta la terminación de la obra objeto del contrato; en caso de requerirse renovación, se efectuará con por lo menos cinco días antes de su vencimiento o en su defecto se harán efectivas por la entidad contratante.

La devolución de la garantía de fiel cumplimiento se realizará de acuerdo con la naturaleza y las disposiciones del contrato, así, en caso de contratos de ejecución de obras se lo hará al momento de la entrega-recepción definitiva, real o presunta; en caso de contratos de adquisición de bienes se devolverá a la firma del acta de recepción definitiva; y en los casos de recepciones parciales, la garantía se reducirá en igual porcentaje en que se proceda a la recepción parcial.

La garantía de fiel cumplimiento sólo podrá ser ejecutada en los casos en que haya resolución unilateral del contrato, por orden de Juez competente mediante sentencia ejecutoriada, por falta de renovación de la garantía, y para responder a favor de terceros, mediante decisión judicial, por las obligaciones que se contrajeren.

En caso de haberse ejecutado o hecho efectiva la garantía de fiel cumplimiento por terminación unilateral del contrato, por incumplimiento del contrato, produce, como efecto jurídico, el inhabilitar al contratista para celebrar contratos con el Estado o entidades del sector público por cuatro años después de haberse hecho efectiva, con la debida inscripción en el registro de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos (*Ley de Contratación Pública: Arts. 55 Lit. c; 68; 73-76; 79 // Reglamento de la Ley de Contratación Pública: Art. 83 Num. 2 // Reglamento sustitutivo para registro de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos, registro de contratos, registro de garantías de contratos y régimen de excepción: Art. 17 // Acuerdo 007-CG⁸⁹*).

TR: Acta de recepción; Contratación pública; Garantía de seriedad de la propuesta; Garantía por anticipo; Garantía por la debida ejecución de la obra; Garantía técnica; Recepción definitiva; Recepción definitiva presunta; Registro de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos.

Garantía de Seriedad de la Propuesta

La Ley de Contratación Pública (Art. 67) dispone: “Para asegurar la celebración del contrato, el proponente presentará garantías de seriedad de la propuesta, en las condiciones y montos señalados en esta Ley”.

CEP: Caucción que rinde el postulante, proponente o invitado a presentar ofertas a favor del contratante en el proceso de contratación, específicamente en la etapa precontractual, de acuerdo con las condiciones y montos de las bases contractuales y la ley, con la finalidad de asegurar o garantizar la seriedad de la propuesta presentada, y siempre que el contrato tenga una cuantía igual o superior a la base establecida para el concurso público de ofertas, es decir, el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00002 por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.

Esta garantía tendrá un período mínimo de validez de noventa días, se mantendrá vigente hasta la celebración del contrato y de necesitar ser renovadas, se efectuará con por lo menos cinco días hábiles antes de su vencimiento o en su defecto se hará efectiva por la

⁸⁹ Acuerdo que contiene los Modelos de Documentos Precontractuales, sus formularios e instructivos; publicado (RO 311: 23-abr-2001).

entidad contratante; sin embargo, no se exigirá el mantener vigente la garantía, ni su renovación, en caso de que el contrato no se celebre por culpa de la entidad contratante. La garantía se presentará a la autoridad contratante conjuntamente con la oferta que realiza y su monto será un valor igual al 2% del presupuesto referencial o del porcentaje del valor de la oferta en caso de no existir dicho presupuesto.

Se podrá rendir este tipo de garantía en las siguientes formas: depósito en moneda de plena circulación en el país, es decir en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, efectivo o en cheque certificado; garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, otorgada por un banco o compañía financiera establecidos en el país o por intermedio de ellos; póliza de seguro, incondicional e irrevocable, de cobro inmediato por una compañía de seguros establecida en el país; primera hipoteca de bienes raíces, siempre que no exceda del sesenta por ciento del valor del inmueble hipotecado; depósitos de bonos del Estado, municipalidades y otras entidades del sector público; certificaciones de la Tesorería General de la Nación, cédulas hipotecarias, bonos de prenda u otros valores fiduciarios calificados por

el Directorio del Banco Central del Ecuador.

Esta garantía se devolverá a los postulantes no seleccionados, una vez adjudicado el contrato o declarado desierto el procedimiento, dentro de los cinco días siguientes a la resolución de adjudicación, no así la garantía rendida por el adjudicatario, quien la mantendrá vigente hasta cuando se celebre el contrato y se hubiese aceptado la garantía de fiel cumplimiento del contrato. Para el caso de adjudicación fallida y de llamarse a los otros postulantes, éstos deberán renovar o mantener la garantía.

La garantía de fiel cumplimiento sólo podrá ser ejecutada: en caso de negativa a la celebración del contrato por parte del adjudicatario, o por causa imputable a él, por hallarse impedido para suscribirlo, dentro del término de veinte días para la celebración del contrato, por haberse declarado fallida la adjudicación o cuando no se hiciera la renovación de la garantía.

En caso de haberse ejecutado o hecho efectiva la garantía de seriedad de la oferta por negativa a la celebración del contrato, produce, como efecto jurídico, el inhabilitar al adjudicatario fallido para celebrar contratos con el Estado o entidades del sector públi-

co hasta por tres años después de haberse hecho efectiva, y su inscripción en el registro de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos (*Ley de Contratación Pública: Arts. 4; 21 Lit. f; 28; 55 Lit. b; 61; 62; 67; 73-76; 79 // Reglamento de la Ley de Contratación Pública: Arts. 79; 83 Num. 1 // Reglamento sustitutivo para registro de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos, registro de contratos, registro de garantías de contratos y régimen de excepción: Art. 17 // Acuerdo 007-CG*⁹⁰).

TR: Adjudicación fallida; Contratación pública; Garantía de fiel cumplimiento; Garantía por anticipo; Garantía por la debida ejecución de la obra; Garantía técnica; Procedimiento precontractual; Registro de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos.

Garantía por Anticipo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “garantía por anticipo”.

CEP: Caución que rinde el contratista a favor del contratante para recibir en anticipo, dineros, giros a la vista u otra forma de pago, y previo a ello, cuando, por la forma de pago estipulada en el contrato, la entidad contratante debe otorgar dichos anticipos, cualquiera

fuera su naturaleza, con la finalidad de garantizar su buen uso.

El monto de la garantía será igual al valor del anticipo y que se reducirá en la proporción que se vaya amortizando aquél anticipo o se reciban provisionalmente los bienes hasta su total cancelación.

Se podrá rendir este tipo de garantía en las siguientes formas: depósito en moneda de plena circulación en el país, es decir en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, efectivo o en cheque certificado; garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, otorgada por un banco o compañía financiera establecidos en el país o por intermedio de ellos; póliza de seguro, incondicional e irrevocable, de cobro inmediato por una compañía de seguros establecida en el país; primera hipoteca de bienes raíces, siempre que no exceda del sesenta por ciento del valor del inmueble hipotecado; depósitos de bonos del Estado, municipalidades y otras entidades del sector público; certificaciones de la Tesorería General de la Nación, cédulas hipotecarias, bonos de prenda u otros valores fiduciarios calificados por el Directorio del Banco Central del Ecuador.

⁹⁰ Ibidem.

La garantía de por anticipo sólo podrá ser ejecutada cuando el contratista no devolviera los valores no devengados por dicho anticipo, luego de efectuada la liquidación del contrato y haya sido requerido (*Ley de Contratación Pública: Arts. 69; 73-76 // Reglamento de la Ley de Contratación Pública: Arts. 80; 83 Num. 3 // Acuerdo 007-CG⁹¹*).

TR: Contratación pública; Garantía de fiel cumplimiento; Garantía de seriedad de la propuesta; Garantía por la debida ejecución de la obra; Garantía técnica; Recepción provisional.

Garantía por la Debida Ejecución de la Obra

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “garantía por la debida ejecución de la obra”.

CEP: Caucción que rinde el contratista a favor del contratante, antes del cobro de la primera planilla o del anticipo, con la finalidad de asegurar la debida ejecución y buena calidad de los materiales, asegurar las reparaciones o cambios de aquellas partes de la obra en la que se descubran defectos de construcción, mala calidad o incumplimiento de las especifica-

ciones, imputables al contratista. El monto de la garantía será del cinco por ciento del monto del contrato.

Esta garantía se otorgará en los contratos de obra, en los contratos complementarios y por obras adicionales y se podrá rendir en las siguientes formas: depósito en moneda de plena circulación en el país, es decir en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, efectivo o en cheque certificado, depositado en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda; garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, otorgada por un banco o compañía financiera establecidos en el país o por intermedio de ellos; póliza de seguro, incondicional e irrevocable, de cobro inmediato por una compañía de seguros establecida en el país.

Se devolverá al momento de la firma del acta de entrega-recepción, provisional, real o presunta, en caso de contratos de ejecución de obras, o de la providencia de Juez competente que notifique a la entidad contratante que ha operado la recepción provisional presunta; o a la firma del acta de recepción definitiva, en contratos de adquisición de bienes; o de acuerdo con lo estipulado en el contrato, para los demás casos (*Ley de Contratación Pública: Arts. 71;*

⁹¹ Ibidem.

73; 75; 76; 79 // *Reglamento de la Ley de Contratación Pública: Arts. 81; 83 Nums. 4, 5).*

TR: Contratación pública; Contrato Complementario; Garantía de fiel cumplimiento; Garantía de seriedad de la propuesta; Garantía por anticipo; Garantía técnica; Obra pública; Recepción provisional; Recepción definitiva.

Garantía Técnica

El Reglamento de la Ley de Contratación Pública (Art. 82) establece que es “la garantía del fabricante respecto a la calidad y buen funcionamiento de equipos, maquinaria y vehículos podrá ser extendida por los representantes, distribuidores o vendedores autorizados del fabricante respectivo y abarcará las condiciones y términos de normal funcionamiento usuales para el tipo de los bienes correspondientes”.

CEP: Caución que se exige al contratista al momento de la suscripción del contrato de adquisición, provisión o instalación de equipos, maquinaria o vehículos, o de obras que contemplen aquella provisión o instalación, y que consiste en la garantía del fabricante respecto a la calidad y buen funcionamiento de equipos, maquinaria y vehículos, cuya vigencia se

establecerá de acuerdo con el contrato y abarcará las condiciones y términos normales de funcionamiento usual. Esta garantía entrará en vigencia desde el momento de la entrega recepción del bien.

En caso de no entregarse esta garantía, el contratista deberá proporcionar otra de las permitidas por Ley, por un valor igual al bien a suministrarse, de acuerdo con los documentos precontractuales y el contrato (*Ley de Contratación Pública: Arts. 70; 73-76; 79 // Reglamento de la Ley de Contratación Pública: Art. 82).*

TR: Contratación pública; Garantía de fiel cumplimiento; Garantía de seriedad de la propuesta; Garantía por anticipo; Garantía por la debida ejecución de la obra.

Gestión Ambiental

En el Glosario de términos de la Ley de Gestión Ambiental se menciona que “es el conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida”.

CEP: Dirigida por el Ministerio del Ambiente, es el conjunto de políticas, estrategias, normas, actividades operativas y administrativas, de planeamiento, financiamiento y control orientadas a lograr racionalidad en los procesos de conservación y protección del medio, para garantizar el desarrollo sustentable y cuya planificación y ejecución se sujetarán a los principios de solidaridad, equidad, corresponsabilidad, consentimiento informado previo, cooperación, coordinación, representatividad validada, precaución, prevención, mitigación y remediación de impactos negativos, minimización de desechos, reciclaje y reutilización de desechos, uso de tecnologías más limpias y alternativas de desarrollo y aprovechamiento sustentable del patrimonio y recursos naturales; tecnologías alternativas ambientalmente responsables y respeto a las culturas y prácticas tradicionales y posesiones ancestrales e incluyendo el aporte de la participación ciudadana.

Por lo que, toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental a través de los mecanismos legales y reglamentarios correspondientes, entre los cuales se incluyen: consultas, audiencias públicas, asambleas, foros públicos de diálogo; iniciativas, propuestas, talleres de capaci-

tación, difusión, educación y socialización ambiental; campañas de difusión y concienciación a través de los medios de comunicación; comisiones ciudadanas asesoras y de vigilancia; acciones populares reconocidas constitucional y legalmente, o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. Su participación será un elemento trascendental en: diseño, aprobación y ejecución de políticas, normas, planes, programas y proyectos; adopción de decisiones de riesgo ambiental; evaluaciones de impacto ambiental, y vigilancia o contraloría social (*Ley de Gestión Ambiental: Arts. 2; 7; 28 // Reglamento al artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental sobre la participación ciudadana y consulta previa: Arts. 8; 45; 9 // Libro I del Texto Unificado de Legislación Ambiental: Art. 1).*

TR: Estudio de Impacto Ambiental; Evaluación de Impacto Ambiental; Impacto ambiental; Ley de Gestión Ambiental; Licencia ambiental; Medio Ambiente.

Glosa de Responsabilidad Civil Culposa

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “glosa de responsabilidad civil culposa”.

CEP: Mecanismo jurídico que consiste en el medio de predeterminación de responsabilidad civil culposa, ejecutada por parte de la Contraloría General del Estado – en forma privativa y debidamente motivada– luego de obtenidos y revisados, numérica y contablemente, los resultados de la auditoría gubernamental, cuando se encontrare que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos y/o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado. En términos generales, es la interpretación, censura o crítica de los resultados del examen de auditoría al manejo otorgado a los fondos, valores o bienes públicos, por los cuales se establece, en forma preliminar o previa, las responsabilidades, en este caso, civil culposa.

La glosa de responsabilidad civil culposa será notificada a la o las

personas implicadas, por boleta, por correo certificado o legalmente autorizado o por la prensa; concediéndoles el plazo de sesenta días para contestar y presentar las pruebas correspondientes, luego de lo cual, y dentro del plazo de ciento ochenta días, la Contraloría General del Estado expedirá su resolución debidamente motivada, quedando a salvo el derecho a impugnar dicha resolución (*Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 31 Num. 6; 53; 56 // Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Art. 56 // Reglamento de Responsabilidades: Arts. 25; 26; 28*).

TR: Auditoría Gubernamental; Auditoría Gubernamental de Gestión; Auditoría General Financiera; Contraloría General del Estado; Determinación de responsabilidades; Resolución de determinación civil culposa; Responsabilidad civil culposa.

H

Hecho Administrativo

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 78) define: “el hecho administrativo es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, ya sea que medie o no una decisión de acto administrativo previo”.

Adicionalmente, Roberto DROMI⁹² dice que “de cualquier modo, se trata de un hecho jurídico, en tanto y en cuanto tiene la virtualidad de producir consecuencias jurídicas, que proviene de la Administración Pública (estatal o no estatal) e incide en la relación jurídico-administrativa, de lo que resulta su adjetivación. [...]”.

El hecho administrativo no impone deberes a los administrados. Sus efectos jurídicos se reducen a imponer responsabilidad administrativa si se ha ocasionado un da-

ño [...] Si el ordenamiento jurídico exige una declaración previa (acto previo) a la actuación administrativa, la falta de aquella hará responsable al ente público y al agente ejecutante por los daños y perjuicios que se ocasionen. [...].

El hecho administrativo en sí es una actividad neutra: no es en principio legítima ni ilegítima, a menos que se trate de vías de hecho⁹³ administrativa que comporten un obrar manifiestamente prohibido y lesivo al orden jurídico”.

Desde un punto de vista más generalizado, Libardo RODRÍGUEZ⁹⁴ explica que “son aquellos fenómenos, acontecimientos o situaciones que se producen independientemente de la voluntad de la Administración, pero que producen efectos jurídicos respecto de ella”.

H

⁹² DROMI, Roberto, op. cit., p. 431.

⁹³ DROMI explica que “cuando se habla de vías de hecho en general, se está refiriendo a una acción material (que alcanza incluso el uso de la fuerza) que prescinde de las vías legales para imponer un estado de cosas que carece de una cobertura jurídica, una situación determinada en relación a personas o cosas”, *Ibidem*, op. cit., p. 433.

⁹⁴ RODRÍGUEZ, Libardo, op. cit., p. 236.

CEP: Es un hecho jurídico, actividad material, operaciones técnicas, acontecimientos o actuaciones físicas ejecutadas por la Administración Pública, en ejercicio de sus competencias, que no goza de presunción de legitimidad, pero que produce efectos o consecuencias jurídicas, sea en forma directa o indirecta, sin necesidad de que preexista un acto administrativo, como cuando la entidad, dentro de sus funciones, ejecuta un acción sin estar ordenado por acto administrativo para hacerlo o si existiendo dicha orden, la extralimita u omite.

Hay que entender que la actividad de la Administración no finaliza con la emisión de actos administrativos, sino que exige operaciones materiales de índole administrativa, por lo que la ejecución misma del acto administrativo involucra un hecho administrativo; sin embargo, puede suceder que algunos de estos hechos comporten daños o perjuicios, como cuando la autoridad, dentro de sus funciones, procede al derrocamiento de una construcción por no tener supuestamente los per-

misos respectivos, sin tener un acto administrativo que le ordene en ese supuesto; o la construcción de una carretera que ocasiona daños a propiedades aledañas, e inclusive puede significar actividades ilícitas, como cuando sin el procedimiento de expropiación respectivo la entidad ocupa un bien de propiedad privada para ejecutar una obra pública.

Por tanto, su principal efecto jurídico es atribuir responsabilidades administrativas en caso de ocasionar daños no previstos, por lo que las personas afectadas tienen el derecho a denunciar o reclamar ante la autoridad correspondiente por los hechos ejecutados, e incluso la proposición de acciones como el amparo constitucional en caso de afectar una garantía constitucional de forma cierta e inminente. (*Constitución Política: Art. 95 // Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 78; 79 // Ley Orgánica de Control Constitucional: Art. 46*).

TR: Acto administrativo; Derecho Administrativo; Reclamo administrativo.

I

IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización)

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “IERAC”.

CEP: Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, IERAC, entidad actualmente no existente, creada para la aplicación de la Ley de Reforma Agraria y Colonización (DS-1480. RO 297: 23-jul-1964), como organismo técnico especializado, autónomo con personería jurídica de derecho público, que reemplazó al Instituto Nacional de Colonización y tenía a su cargo el conducir la política agraria del país y todos los aspectos inherentes a la colonización.

Estuvo integrado por: un Consejo Directivo a nivel ministerial, encargado de la adopción de decisiones de tipo político; y de un Comité Ejecutivo, que en unión con la Dirección Ejecutiva, asumiría las responsabilidades de carácter técnico y administrativo

que se requería para la aplicación de la Ley.

Posteriormente, tras varias reformas, mediante Decreto Supremo 1172 (RO 410:15-oct-1973), se expide la nueva Ley de Reforma Agraria, en donde el IERAC, sería encargado de la ejecución de los planes, programas y proyectos de reforma agraria, y particularmente, tendría competencia, en primera instancia, para conocer de los procesos de afectación de tierras, constituyéndose como una entidad de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, con sede en Quito y jurisdicción en todo el territorio nacional.

Contaría con la Dirección Ejecutiva, Subdirección, Inspectoría General, Auditoría y demás direcciones, departamento, jefaturas regionales, jefaturas zonales y dependencias que fueren establecidas en el Reglamento Orgánico Funcional.

Esta estructura y comprensión del IERAC se mantendría a lo largo de las dos siguientes codificaciones de la Ley de Reforma Agraria: la primera constante en el Registro Oficial 631 del 18 de julio de 1978; y la segunda promulgada en el Registro Oficial 877 del 18 de julio de 1978.

Finalmente, mediante la Ley 54 (RO-S 461: 14-jun-1994), se expide la Ley de Desarrollo Agrario, que expresamente derogó a la Ley de Reforma Agraria, y con esto se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), que a la postre sustituyó al IERAC. En la actualidad, se encuentra en vigencia la Codificación de la Ley de Reforma Agraria del 2004 (Cod. 2004-02. RO-S 315: 16-abr-2004), en la cual perdura el INDA como una entidad de derecho público, con ámbito nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería y sede en Quito.

TR: INDA.

Impacto Ambiental

El Glosario de términos de la Ley de Gestión Ambiental define al impacto ambiental como “la alteración positiva o negativa del medio ambiente, provocada directa o

indirectamente por un proyecto o actividad en una área determinada”.

CEP: Efecto o conjunto de efectos que las actuaciones humanas producen en el medio o en alguno de sus componentes; cambio o alteración, adverso o beneficioso, que resulta de las actividades o servicios de una organización o proyecto, sea que haya sido producido en forma directa o indirecta. Es la diferencia entre las condiciones ambientales que existirían con la implementación de un proyecto y las que existen sin el mismo (*Ley de Gestión Ambiental: Glosario*).

TR: Gestión Ambiental; Estudio de Impacto Ambiental; Evaluación de Impacto Ambiental; Ley de Gestión Ambiental; Licencia ambiental; Medio Ambiente.

Impugnabilidad del Acto Administrativo

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 69 Inc. 1), dispone que “todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este Estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se

hará de conformidad de este Estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables”.

Roberto DROMI⁹⁵ menciona que “el acto administrativo, en su calidad de acto productor de efectos jurídicos directos, puede ser impugnado mediante la interposición de recursos administrativos o acciones y recursos judiciales. [...] en ejercicio del derecho de defensa que ampara la Constitución”.

Para el Dr. José Luis LUNA GAIBOR⁹⁶ “el acto administrativo a más de gozar del presupuesto de legalidad, legitimidad y ejecutoriedad, es fundamentalmente impugnable, es decir sujeto a contradicción, a ser refutado; y aquella contradicción que puede ser mediante un recurso, puede darse bien en sede administrativa conforme lo determinan las disposiciones normativas de cada ente gubernamental, o en forma genérica para el poder ejecutivo, al tenor de lo que establece el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva”.

CEP: Característica del acto administrativo en base a la cual se genera el derecho a contradecir o

refutar su contenido, en base a los recursos o vías de impugnación establecidos legalmente. Principio que regula los actos administrativos por el que la parte afectada puede oponerse a la decisión o voluntad expresada, sea mediante recurso en sede administrativa o en instancia judicial.

Esta característica o principio está relacionado con el concepto de acto administrativo firme, pues de tener esta característica, no habrá posibilidad de impugnación, es decir, que cabe la impugnación en los actos que no son firmes. Además, procede en vía administrativa, aquella impugnación que se ejecuta por razones de legitimidad, oportunidad, mérito o conveniencia del acto; y por vía judicial, únicamente en razón de la legitimidad del acto.

La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad con el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, y la impugnación en sede judicial se someterá, en especial, a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; ambas formas son independientes, razón por la cual, se puede impugnar directamente ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo por vía judicial, sin que fuere necesario haber agotado

⁹⁵ DROMI, Roberto, op. cit., p. 398.

⁹⁶ LUNA GAIBOR, José Luis, op. cit., www.dlh.lahora.com.ec.

la vía administrativa o antecedido una reclamación administrativa, ésta será optativa (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 69*).

TR: Acto administrativo; Legitimidad del acto administrativo; Lesividad; Procedimiento administrativo; Reclamo administrativo; Recurso administrativo; Recurso contencioso administrativo; Recurso contencioso administrativo objetivo; Recurso contencioso administrativo subjetivo; Recurso de reposición; Recurso de revisión.

INDA (Instituto Nacional de Desarrollo Agrario)

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “IN-DA”.

CEP: Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, INDA, creada, en sustitución del IERAC, por la Ley de Desarrollo Agrario (L. 54. ROS 461: 14-jun-1994), como entidad de derecho público, con ámbito nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería y con sede en Quito, encargado de la ejecución de las políticas del proceso de promoción, desarrollo y protección del sector agrario.

Son atribuciones del INDA: otorgar títulos de propiedad a las personas naturales o jurídicas que, estando en posesión de tierras rústicas y teniendo derecho a ellas, carecen de título de propiedad; adjudicar las tierras que son de su propiedad; declarar la expropiación de tierras de acuerdo con la Ley de Desarrollo Agrario; realizar y mantener un catastro de las tierras agrarias; y perfeccionar el proceso de reforma agraria integral.

Estará conformado por un Consejo Superior, un Director Ejecutivo, cuatro direcciones distritales – Central, Occidental, Austral y Centro Oriental, con sedes en Quito, Guayaquil, Cuenca y Riobamba, respectivamente–, y las unidades administrativas que se creen por Reglamento.

Comprende el patrimonio del INDA: todas las tierras rústicas que formando parte del territorio nacional carecen de otros dueños, aquellas que mediante resolución que cause estado al amparo de las leyes de Reforma Agraria y de Tierras Baldías y Colonización, entraron al patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización y aún no han sido adjudicadas, y las que sean expropiadas en aplicación de la presente Ley, con excepción de

aquellas que son administradas por el Ministerio del Ambiente.

En la actualidad, se encuentra en vigencia la Codificación de la Ley de Reforma Agraria del 2004 (*Cod. 2004-02. RO-S 315: 16-abr-2004*), en la cual perdura el INDA.

TR: IERAC.

Información Confidencial

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Art. 6 Inc. 1) dispone: “se considera información confidencial aquella información pública personal, que no está sujeta al principio de publicidad y comprende aquella derivada de sus derechos personalísimos y fundamentales, especialmente aquellos señalados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política de la República”.

El Dr. Juan Carlos RIOFRÍO⁹⁷ respecto de la definición de información confidencial explica que “ciertamente la información confidencial no tiene trascendencia pública, y, por tanto, no es información pública en el sentido

objetivo de la palabra: son términos contrapuestos. Sin embargo, dada la presunción hecha por el artículo 5 de la LOTAIP, la información confidencial sí constituye una excepción al principio de publicidad: se presume pública la información que posee una institución pública, salvo aquella que sea confidencial”.

CEP: Aquella información pública personal no sujeta al principio de publicidad, es decir aquella que se deriva de sus derechos personalísimos y fundamentales, por lo que su uso ilegal o divulgación dará lugar a las acciones correspondientes, incluso de carácter penal; sin embargo, la reserva de esta información no podrá invocarse en casos de investigaciones realizadas por autoridades públicas competentes sobre violaciones a derechos constitucionales de las personas, excepto en el caso de indagaciones previas.

Debe entenderse por derechos personalísimos aquellos derechos subjetivos innatos y vitalicios, propios de la naturaleza humana y que se relacionan con las manifestaciones íntimas, particulares, intrínsecas de la persona, tales como la intimidad o el honor; en tanto los derechos fundamentales, aquellos consagrados en la Constitución en los artículos 23 y 24, tal

⁹⁷ RIOFRÍO, Juan Carlos, *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, comentada*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2005, p. 20.

como nos refiere la norma citada: derecho a la honra, buena reputación, a la intimidad, libertad de opinión, convicciones políticas, religiosas, etc.

Por otra parte, el derecho de acceso a la información está garantizado con el recurso respectivo, incluso cuando la negativa a proporcionarla se deba al carácter de confidencial de la misma información solicitada (*Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Arts. 6; 22 // Reglamento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Art. 16 Lit. b*).

TR: Derecho de acceso a la información; Derecho subjetivo; Información pública; Información reservada; Recurso de acceso a la información.

producido con recursos del Estado”.

CEP: Desde una concepción subjetiva de la información pública, y basados en el texto de la norma legal citada, es toda información que se encuentra en poder de las instituciones del Estado o pública, presunción que genera una definición por demás amplísima y que abarca cualquier tipo de dato, que inclusive no llegue a ser verdaderamente público; por lo que, de manera objetiva, sería propicio definir como aquella información que tiene una utilidad social y a la cual todas las personas tienen derecho a acceder en procura de satisfacer su necesidad de acercarse a acontecimientos de interés general, basados, inclusive, en el principio de pertenencia que ejercen todos los ciudadanos y ciudadanas sobre dicha información.

Información Pública

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Art. 5) define que “se considera información pública, todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan

Sin embargo, esta información pública, sobre la cual existe el mandato constitucional de que no existirá reserva alguna, merece también excepciones, como cuando por razones de seguridad se establezca reserva, determinado por el Consejo de Seguridad Nacional, o en el caso de información confidencial o de otros casos establecidos en otros cuerpos legales, como el del siglo bancario.

Por otro lado, si bien la información pertenece a los ciudadanos y ciudadanas, las instituciones públicas o del Estado, en las cuales reposan, serán los administradores de dicha información, por lo que serán los custodios responsables de su difusión, entrega, archivo, reserva y confidencialidad según el caso, alteración, ocultación, pérdida o desmembración de documentos u otros medios que contengan información pública, y finalmente, responsables de garantizar el derecho de acceso a esa información (*Constitución Política: Art. 81 // Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Art. 4 Lit. a; 5 // Reglamento a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Art. 9).*

TR: Derecho de acceso a la información; Información confidencial; Información reservada; Recurso de acceso a la información; Sistema Nacional de Archivos.

Información Reservada

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “información reservada”.

CEP: Excepción al principio de publicidad de la información y que reposa en las entidades públicas e instituciones del Estado, dado que no se puede tener acceso a la in-

formación pública cuando los documentos o cualquier otro medio en los que se contenga, hayan sido calificados, motivadamente, como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional y por otras causas establecidas en leyes vigentes, tales como, a modo de ejemplo, información relativa a propiedad intelectual, la protegida por el sigilo bancario, los informes de auditoría o exámenes especiales, entre otros casos.

La información que es calificada como reservada por razones de defensa nacional comprende: los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado; información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contrainteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional; la información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población; y, los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional.

La clasificación o desclasificación de la información reservada, de conformidad con la Ley, será de

responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional y de los titulares de las instituciones públicas, según el caso, dentro de sus respectivas competencias; sin embargo, no podrá clasificarse de reservada luego de haberse efectuado la solicitud de información, puesto que ello limitaría el derecho de acceso a la información. De igual forma, el período de permanencia de la clasificación como reservada será de hasta quince años y se procederá a la desclasificación cuando se haya extinguido la causa que propició tal hecho, por lo que de permanecer y justificarse sus causas, se podrá ampliar el período de la reserva.

Para llevar un control de los documentos o expedientes que hayan sido clasificados como reservados, las instituciones públicas elaborarán semestralmente un índice de dichos expedientes, ordenados por temas, y disponibles en la página Web de cada institución, excluyéndose de la reserva al propio índice, en el cual se detallará la fecha de resolución y período de vigencia de la reserva (*Constitución Política: Art. 81 // Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Arts. 17; 18 // Reglamento a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Arts. 9; 10*).

TR: Derecho de acceso a la información; Información confidencial; Información pública; Recurso de acceso a la información.

Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (Ver: IERAC)

Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (Ver: INDA)

Instructivo (Ver: Circular)

Interés directo (LOSCCA)

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “interés directo”.

CEP: Interés actual y personal para accionar o recurrir en contra de actos o hechos administrativos que afecten los derechos propios de la persona, natural o jurídica. Requisito necesario para provocar la legitimación activa del recurrente o accionante, es decir el justificativo para demandar, que implica que el recurrente debe estar en condición o busque conseguir un provecho de la decisión, lo que no supone que deba forzosamente darse; además, los efectos de la re-

solución deben ser efectivos y acreditados, es decir, no potenciales ni futuros; por lo que marca como determinante a este interés directo, el que el interesado busque un beneficio, material o moral —no limitándolo a un interés económico— sea mediante una acción que produzca un efecto positivo o la cesación o evitación de actos con efectos negativos y que estuvieren perjudicando a sus derechos.

De esta forma, por ejemplo, el recurso contencioso administrativo podrá interponerse en contra de reglamentos, actos o resoluciones emanados de la Administración Pública o personas jurídicas semi-públicas, por las personas, naturales o jurídicas que hayan sido afectadas o vulneradas en su interés directo por dichos actos, buscando la reparación correspondiente.

Se excluye de la concepción del interés directo el sólo interés por el respeto a la legalidad, como cuando alguien demanda la nulidad de un acto administrativo que no afecta a sus derechos pero que puede provocar el actuar ilegalmente en contra de los derechos de otras personas; sin embargo, hay que dejar a salvo los casos de acción popular.

El interés directo se concibe en forma más restringida del interés legítimo, toda vez que éste legitima el accionar, inclusive si no existiera afectación directa, ni se consiga un beneficio directo, de esta forma, una persona podrá tener el interés legítimo de demandar o recurrir aún cuando no exista afectación directa a sus intereses (*Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: Arts. 1; 3; 23; 25*).

TR: Interés legítimo; Reclamo administrativo; Recurso administrativo; Recurso contencioso administrativo; Recurso contencioso administrativo objetivo.

Interés Legítimo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “interés legítimo”.

Para el Dr. Jorge ZAVALA EGAS⁹⁸, coincidiendo su criterio con Horacio Cassinelli-Muñoz, a quien lo cita, expresa que “el interés legítimo es una situación jurídica subjetiva distinta del derecho subjetivo propiamente dicho”. Explica que nacido el concepto de la doctrina italiana se hizo necesario a causa de diferenciarlo del derecho subjetivo, toda vez que haciendo dicha diferencia

⁹⁸ ZAVALA EGAS, Jorge, op. cit., p. 120.

“nacía el fundamento para establecer la competencia en la jurisdicción ejercida por el poder judicial para la defensa de los derechos subjetivos, aún frente al Estado y la que ejercía la jurisdicción contencioso administrativa por parte del Consejo de Estado.

El mismo autor, haciendo crítica a la legislación ecuatoriana reconoce que “sobre el interés legítimo no existe definición alguna y siempre, éste, pasa a ser un supuesto de las normas como, por ejemplo, en el literal a) del artículo 23 que confiere legitimación para la declaración de no ser conforme a derecho y, en su caso, la anulación de los actos de la Administración, a la persona natural o jurídica que tuviere interés directo en ellos. Luego, no es posible tomar el recurso de anulación u objetivo como de acción popular, sino limitado a las personas naturales o jurídicas que tuvieren interés directo, personal y legítimo en la invalidación de una norma general, expedida por la Administración Pública”. Concluye que el “interés legítimo es una situación jurídica subjetiva que puede quedar satisfecho o, al contrario, insatisfecho, luego que el poder de la Administración se haya ejercido o se haya omitido su ejercicio. Si el poder se ha ejercido en forma adecuada al ordenamiento jurídico, la satisfacción o la in-

satisfacción del interés no tiene trascendencia, pues, no existe daño jurídico y no hay ilicitud alguna. Si, por el contrario, el ejercicio del poder ha sido ilegítimo y ha resultado insatisfecho el interés de la persona, existe lesión de interés legítimo”.

CEP: Concepto mucho más amplio que el de interés personal y directo y que consiste en aquel que tienen todas las personas que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una situación de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación determinada, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendiente a que la Administración Pública actúe de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando, con motivo de la persecución de sus propios fines generales, incida en el ámbito de ese interés propio, aunque la actuación de que se trate no les ocasione, en concreto, un beneficio o servicio inmediato; como cuando un proponente, por ejemplo dentro de un concurso público o licitación, tiene el interés legítimo de que la entidad contratante proceda a actuar y provoque la adjudicación esperada, por lo que puede accionar o exigir a que seleccione a la mejor y más conveniente oferta, aún cuando no sea el seleccio-

nado. Diferente será, pues, en el mismo caso, de que siendo seleccionada la oferta menos conveniente, afecte a su interés directo, y el proponente no seleccionado podrá, por tanto, accionar contra tal decisión por la afectación a su interés directo y, a la vez, en ejercicio de su interés legítimo por el adecuado proceder administrativo.

Por tanto, interés legítimo existe cuando una actuación incide en la esfera jurídica de quien ejerce la pretensión y que se halla protegida; por ello, aun siendo un concepto diferente y más amplio que el de interés directo, ha de entenderse referido a un interés cualificado o específico, aunque sea compartido, distinto del que tiene cualquier ciudadano, es decir que “existe interés legítimo, en concreto en derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí a exigir de la Administración y a reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimien-

to administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, al objeto de defender esa situación de interés”⁹⁹.

TR: Derecho subjetivo; Interés directo; Reclamo administrativo; Recursos administrativo; Recurso contencioso administrativo.

99

ARRACHE MURGUÍA, José Gerardo, *Procedencia de la acción basada en el interés jurídico e interés legítimo en materia administrativa*, www.alipso.com/monografias2/

J

Junta de Reclamaciones

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Junta de Reclamaciones”.

CEP: Organismo técnico administrativo creado a la luz de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1964 (DS-412. RO 198: 6-mar-1964), con sede en la ciudad de Quito y jurisdicción nacional, por la cual estaba encargada de conocer y fallar, inclusive de oficio, sobre las reclamaciones de los servidores públicos de carrera contra las decisiones de sus superiores jerárquicos en lo atinente a despido o suspensión temporal de sueldo o funciones y de las decisiones del Director Nacional de Personal en lo relacionado con el ejercicio de su propia competencia, relativo a clasificación y reclasificación y supresión de puestos; investigar los hechos, hacer comparecer testigos y tomar declaraciones juradas y ordenar cualquier prueba relacionada con el personal del servicio civil de carrera; y, ase-

sorar en lo relacionado a políticas de personal.

Estaba integrada por tres miembros titulares nombrados uno por cada una de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

Esta institución se mantuvo con esa estructura hasta la Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1978 (RO 574: 26-abr-1978), en donde únicamente se modificó su integración, constaban los tres representantes de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial y se agregó dos representantes por el Congreso de Servidores Públicos, nombrado uno de ellos por las instituciones no fiscales.

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo 2820 (RO 804: 9-ago-1984), se dicta el Reglamento de la Junta de Reclamaciones, en donde se describe de mejor forma la figura institucional de la misma como organismo de justicia administrativa, creado para decidir sobre las controversias antes referidas y que se susciten entre la Ad-

ministración Pública y los servidores públicos de carrera, ampliando su accionar a las controversias generadas en casos del personal del servicio exterior, y dentro de ello la vigilancia del cumplimiento de la ley.

De igual forma, al amparo del Reglamento de la Junta de Reclamaciones, nuevamente se modificó la integración de dicho organismo haciendo constar la presencia de los vocales alternos de los miembros o vocales principales.

Expresamente la institución de la Junta de Reclamaciones no ha sido derogada; sin embargo, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1978 que instituía a dicha entidad, fue expresamente derogada por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público del año 2003 (L. 20003-17. RO-S 184: 6-oct-2003), en la cual se crea la SENRES –Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público–, pero nada dice sobre la Junta de Reclamaciones, ni sobre su vigencia ni sobre su derogatoria.

En la actualidad rige la Codificación de la Ley de Servicio Civil y

Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público del año 2005 (Cod. 2005-008. RO 16: 12-may-2005), y su Reglamento (DE-2474. RO-S 505: 17-ene-2005), y en base a ella, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo se configuró como competente para conocer y resolver sobre la impugnación de los actos por los cuales se destituye o suspende a un servidor; además, conocer en segunda instancia sobre el pedido de rehabilitación del servidor público destituido; y en base a dichas competencias, asumió los procesos judiciales pendientes y los trámites administrativos con anterioridad a la expedición de la ley y que estaban en conocimiento de la Junta de Reclamaciones, debiéndolos sustanciar hasta su conclusión (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 46; 50; Disposición transitoria décima*).

TR: SENRES; Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

Junta de Remates

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Junta de Remates”.

CEP: Organismo creado en cada entidad u organismo público que vayan a efectuar el remate de sus bienes muebles e inmuebles, en general, y particularmente, para llevar a efecto el remate para la contratación de arrendamiento de bienes inmuebles de propiedad del Estado o de entidades públicas.

Estará integrado por la máxima autoridad de la entidad en la cual se crea, o su delegado, quien lo presidirá, el Jefe Financiero o quien haga sus veces y un abogado de la entidad u organismo, de haberlo, o en su defecto el Jefe Administrativo, quien actuará como Secretario de la Junta.

Para el efecto de cumplimiento de sus objetivos de creación, la Junta de Remates y en caso de decidirse sobre el remate de bienes, tendrá entre sus funciones el señalar el lugar, día y hora en que deba realizarse y disponer su publicación en

la prensa o por carteles a su juicio; además, efectuada la diligencia, dejará constancia del remate en un acta firmada por todos los miembros de la Junta, por los adjudicatarios y por el Notario del cantón.

Por su parte, en caso del remate para la contratación de arrendamiento de bienes inmuebles del Estado o de entidades públicas, la Junta de Remates determinará las condiciones del arrendamiento, hará el señalamiento de día y hora respectivo, y por consiguiente la apertura de los sobres con las ofertas (*Reglamento general sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público: Arts. 16; 19; 20; 33 // Codificación de la Ley de Contratación Pública: Art. 39*).

TR: Bien afectado al servicio público.

L

Legitimidad del Acto Administrativo

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 68) dispone que “los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y, de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este Estatuto”.

Diego YOUNES MORENO¹⁰⁰ habla de la “presunción de legalidad”, y dice que “consiste en que los actos de la Administración se presumen ajustados al ordenamiento jurídico; este rasgo, muy peculiar del acto administrativo, se fundamenta en la necesidad de confianza que demanda la Administración a la comunidad jurídica”. Adicionalmente explica que las razones que fundamentan esta presunción son: “que los funcionarios están sujetos a la Constitución y a la ley, [...] que los funcionarios juran cumplir aquella y esta, [...] que las funciones de sus res-

pectivos empleos están previamente descritas en la ley o reglamentos, los cuales disponen con arreglo a qué procedimientos se han de conformar sus decisiones, y, [...] que los funcionarios de la Administración están sujetos a distintos controles”.

Roberto DROMI¹⁰¹ incluye un elemento adicional a la comprensión del principio de legitimidad o legalidad del acto administrativo: “la presunción de legitimidad importa, en sustancia, una presunción de regularidad del acto [...] el vocablo legitimidad no debe entenderse como sinónimo de perfección [...] es la suposición de que el acto fue emitido conforme a Derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico [...] que el acto en principio sea regular significa que básicamente es válido, pues reúne todos sus requisitos; debe contener algunos vicios, pero a pesar de ello sigue siendo regular”.

L

¹⁰⁰ YOUNES MORENO, Diego, op. cit., p. 134.

¹⁰¹ DROMI, Roberto, op. cit., p. 379.

CEP: Principio elemental del acto administrativo y característica esencial de éste, que consiste en la presunción legal de validez, de juridicidad, de encontrarse expuesto por autoridad competente y conforme a derecho, es decir, que el acto se ha expedido en cumplimiento de las facultades o atribuciones de la autoridad, en ejercicio de la función administrativa y dentro de los lineamientos legales o regulaciones establecidas en la legislación. Si en el acto administrativo se encuentran todos sus elementos necesarios, puede considerarse que el acto es legítimo con relación a la ley y válido para que se produzcan las consecuencias jurídicas correspondientes que debe producir.

El principio de legitimidad del acto administrativo está muy relacionado con el de legalidad de la función administrativa, toda vez que se presume que las actuaciones de las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y funcionarios públicos ejercen las funciones y atribuciones consagradas en la Constitución y las leyes y dentro de sus límites.

Esta presunción legal está sujeta a ser contradicha, a ser refutada y por tanto permanece iuris tantum, mientras no se pruebe lo contrario, es decir, hasta que, mediante

los mecanismos legales correspondientes, se pruebe que es ilegítimo, es decir, que a pesar de que el acto pueda tener, a claras, vicios que le pueden hacer inválido, mientras el o los afectados por dicho acto viciado no accionen o recurran en busca de su reparación o declaración de ilegítimo, el acto continuará siendo legítimo.

Sin embargo, basado en este principio, no se puede obtener la anulación del acto de oficio, por la propia Administración, salvo el caso de lesividad y que necesita ser alegada y probada (*Constitución Política: Art. 119; Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 68*).

TR: Acto administrativo; Competencia administrativa; Ejecutividad del acto administrativo; Ejecutoriedad del acto administrativo; Impugnabilidad del acto administrativo; Lesividad.

Lesividad

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 97 Inc. 1) menciona: “La anulación por parte de la propia Administración de los actos declarativos de derechos y no anulables, requerirá la declaratoria previa de lesividad para el interés público y su impugnación entre el

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente”.

Para Roberto DROMI¹⁰² “es una acción procesal administrativa que habilita a la Administración para impugnar, ante el órgano judicial competente, un acto administrativo irrevocable.

Conforma un proceso administrativo especial, entablado por la propia Administración, en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derechos a favor de un particular, pero que es, además de ilegal, lesivo a los intereses de la Administración”.

El Dr. Juan Pablo AGUILAR ANDRADE¹⁰³, cita el criterio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al respecto de la acción de lesividad: “cuando tal revocatoria es exigida por la abierta ilegalidad del acto inicial, el órgano administrativo debe acudir ante el organismo contencioso administrativo demandando a través de la acción de lesividad”.

Para ello hay que comprender que previo a instaurar la acción de lesividad, debe dictaminarse la “declaración de lesividad”, como requisito, que a decir del Dr. Pablo TINAJERO DELGADO¹⁰⁴ “es un acto administrativo inimpugnable, que contiene la expresión de voluntad del órgano administrativo competente, mediante el cual se procura el retiro del mundo jurídico, de un acto cuyos efectos benefician a un particular (por lo que no tiene la disponibilidad de sus efectos), y que lesiona los intereses públicos”. Posteriormente, explica que “si la Administración encuentra que un acto que ha creado derechos subjetivos es lesivo al interés público, debe declararlo así, mediante un acto suyo, de iguales características que el que se intenta retirar del mundo jurídico. Solamente así, el órgano administrativo activo quedará habilitado para demandar ante el órgano jurisdiccional”.

CEP: Sabiendo que los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad, no cabría dentro de la lógica jurídica que la propia Administración pública pudiera revocar de oficio su propia expresión de voluntad, por lo que se ha previsto que para el caso

¹⁰² Ibidem, p. 397.

¹⁰³ TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Segunda Sala, juicio 3090, Rosa León Ambi y Elsa Flor Mora vs. Ministerio de Bienestar Social, 6 de abril de 1989, citado por AGUILAR ANDRADE, Juan Pablo, *La acción de lesividad*, www.dlh.lahora.com.ec.

¹⁰⁴ TINAJERO DELGADO, Pablo, *La acción de lesividad*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1998, p. 47.

de que la autoridad emisora del acto verifique que éste es lesivo a los intereses de los administrados o de la propia entidad administrativa, pueda impugnarlo judicialmente, mediante la acción de lesividad.

Entonces, la acción de lesividad es el proceso propuesto por la propia Administración, ante el organismo contencioso administrativo – Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo –, a fin de revocar o anular un acto administrativo, emitido por la misma autoridad que pide su anulación por ser abiertamente ilegal y/o lesivo a los intereses de particulares o de la propia Administración.

Sin embargo, la acción de lesividad no faculta a la propia autoridad que emitió el acto, por sí mismo, realizar su anulación, le compete a ella únicamente el enunciar, mediante otro acto, que se ha cometido una ilegalidad o que se está lesionando los intereses de la Administración y/o de los administrados; a este acto, fundamento de la acción de lesividad, se lo denomina, declaratoria de lesividad y que se pronunciará mediante Decreto Ejecutivo cuando el acto lesivo ha sido expedido por el mismo medio o por Acuerdo Ministerial o mediante

Resolución del Ministro competente.

El plazo para presentar la acción contenciosa de lesividad es de tres meses a partir de la declaratoria de lesividad (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 97 // Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: Art. 23 Lit. d*).

TR: Acto administrativo; Ejecutividad del acto administrativo; Ejecutoriedad del acto administrativo; Impugnabilidad del acto administrativo; Legitimidad del acto administrativo.

Ley de Consultoría

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley de Consultoría”.

CEP: Norma o normas que conforman el marco legal regulatorio de las relaciones nacidas de la prestación de servicios de consultoría y referente a las personas naturales o jurídicas consultoras, nacionales o extranjeras, y todo lo que involucra su desempeño; en general, los actos relacionados con el ejercicio de la consultoría, los contratos de servicios de consultoría o de apoyo a la consultoría que realicen las dependencias, entidades u organismos del sector

público, y el concurso de consultoría.

Expedida mediante Ley 15 (RO 136: 24-feb-1989), y posteriormente Codificada en el 2004 (Cod. 2004-24. RO 455: 5-nov-2004) (*Ley de Consultoría: Arts. 1-4*).

TR: Concurso de consultoría; Consultoría; Contrato de consultoría.

Ley de Contratación Pública

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley de Contratación Pública”.

CEP: Norma o normas que conforman el marco legal regulatorio para la contratación pública de ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios no regulados en la Ley de Consultoría, planificados o ejecutados por parte del Estado, las instituciones estatales y más entidades del sector público y que sean financiados, en todo o parte, con recursos públicos o subvenciones estatales. Quedan fuera del ámbito de sometimiento a esta Ley las instituciones del sector público respecto de las cuales, por ley especial, así se haya dispuesto –como la contratación de proyectos de interés social, y particularmente en los siguientes casos: los contratos de

adquisición de insumos médicos, fármacos y material quirúrgico, que celebren las entidades del sector público, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que presten servicios de salud; los contratos cuyo objeto sea la ejecución de actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o las entidades del sector público; y los contratos celebrados por los organismos y dependencias de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial y de los organismos electorales cuando no sean financiados en todo o en parte con recursos públicos o subvenciones del Estado.

En general, regula los procedimientos respectivos de las etapas precontractuales –comunes y especiales–, y de contratación, y muy en detalle sobre: comité de contrataciones que se cree en las entidades del sector público, ministerios u otros organismos; de los documentos y procedimientos precontractuales, prerequisites, requisitos, capacidades e inhabilidades para contratar, convocatoria, presentación de propuestas, análisis de propuestas, informes y adjudicación; del proceso de contratación con sus requisitos, garantías y formalidades; del proceso de ejecución y terminación del contrato, recepción de obras o

bienes adquiridos; reajuste de precios, contratos y obras complementarias, y finalmente el trámite y resolución de controversias suscitadas por los contratos.

Expedida mediante Ley 95-PCL (RO 501: 16-ago-1990), y Codificada en el año 2001 (Cod. s/n. RO 272: 22-feb-2001), derogó a la Ley de Licitaciones y Concursos de Ofertas vigente desde 1976. (*Constitución Política: Art. 118 Nums. 1, 2 // Ley de Contratación Pública: Arts. 1-3*).

TR: Contratación Pública; Ley de licitaciones.

Ley de Gestión Ambiental

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley de Gestión Ambiental”.

CEP: Norma o normas que conforman el marco legal regulatorio de la gestión ambiental, expedida por Ley 99-37 (RO 245: 30-jul-1999), y Codificada en el año 2004 (Cod. 2004-019. RO-S 418: 10-oct-2004).

Establece los principios y directrices de la política ambiental, determinando los medios de protección de los derechos ambientales, disponiendo las obligaciones, res-

pensiones y la participación de los sectores público y privado, señalando los límites permisibles, controles y sanciones en relación con la materia; regula, además, la estructura administrativa de las entidades y sistemas relacionados o encargados del tratamiento y planificación ambiental en defensa del derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, estableciendo como políticas básicas la preservación del medio, conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, proponiendo un sistema nacional de áreas naturales protegidas a fin de garantizar el desarrollo sustentable (*Ley de Gestión Ambiental: Art. 1*).

TR: Gestión Ambiental; Estudio de Impacto Ambiental; Evaluación de Impacto Ambiental; Impacto ambiental; Licencia ambiental; Medio Ambiente.

Ley de Hacienda

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley de Hacienda”.

CEP: La última Ley de Hacienda expedida, fue promulgada en el año de 1927 (DE-s/n. RO 493: 22-nov-1927), la misma que sufrió

varias reformas y fue objeto de cuatro codificaciones, la primera en 1947 (RO 71: 11-dic-1947), la segunda codificada en 1948 (RO 261: 31-jul-1948); la tercera en 1960 (Cod. 14. RO-S 1202: 20-ago-1960), y la última en 1975 (DS-606. RO 855:29-jul-1975), que perduró hasta 1977 en que se dicta la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control mediante Decreto Supremo 1429 (RO 337: 16-may-1977), que la deroga y que se encuentra vigente hasta la actualidad.

Norma o normas que conformaron el marco legal regulatorio de la Administración Pública en relación con lo que se denominó Hacienda Pública, en donde se incluía a todos los bienes, rentas y recursos del Estado, asignando al Presidente de la República la dirección o administración general de ella.

En detalle, su normativa regulaba: las atribuciones, competencias y organización del Ministerio del Tesoro, de la Contraloría General de la Nación y el Tribunal Fiscal; la adquisición, conservación, traspaso y disposición de los bienes fiscales; inversión y depósito de los dineros públicos, del crédito público; los suministros, talleres gráficos nacionales, la administración de timbres y publicaciones

oficiales; los nombramientos, cauciones, sueldos, viáticos, licencias y responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos; el presupuesto del Estado, su elaboración, aprobación, ejecución, modificación y liquidación.

TR: LOAFYC.

Ley de Licitaciones

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley de Licitaciones”.

CEP: Expedida mediante Decreto Supremo 679 (RO 159: 27-ago-1976), tras varias reformas, fue derogada por la Ley de Contratación Pública expedida en 1990 (L. 95-PCL. RO 501: 16-ago-1990), y que a su vez fue codificada en el año 2001 (Cod. s/n. RO 272: 22-feb-2001), actualmente vigente.

Norma o normas que conformaron el marco legal regulatorio de las contrataciones, para adquisición de bienes, prestación de servicios o realización de obras, por parte de las instituciones de derecho público, o las de derecho privado con finalidad social o pública cuyos presupuestos eran financiados con fondos del Estado o con ingresos o participaciones tributarias.

Regula los procedimientos respectivos de licitación y concurso de ofertas; las fases de invitación, propuestas, garantías, análisis de propuestas, adjudicación y celebración de los contratos.

TR: Ley de Contratación Pública; Licitación.

Ley de Presupuestos

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley de Presupuestos”.

CEP: Expedida mediante Ley 18 (RO-S 76: 30-nov-1992), como Ley de Presupuestos del Sector Público.

Norma o normas que conforman el marco legal regulatorio de la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos del sector público; que se aplican en los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado y a las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado, con excepción de los organismos y empresas de los gobiernos seccionales autónomos; establece

las atribuciones presupuestarias del Ministro de Economía y Finanzas; los principios y política presupuestaria; los ingresos fiscales; los compromisos, créditos y pago de obligaciones.

En general, rige para las siguientes entidades que conforman el sector público: el Gobierno Central que comprende a las funciones Legislativa, Judicial y Ejecutiva, incluidas las entidades adscritas, los programas especiales, el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional; la Procuraduría General del Estado; la Contraloría General del Estado; El Ministerio Público; 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, con excepción de las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos; el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; las empresas públicas, cuyo capital o patrimonio pertenezca al Estado o a las entidades y organismos del sector público; y, Las entidades financieras públicas.

TR: Asignación presupuestaria; Clasificador de Ingresos y Gastos; Presupuesto General del Estado.

Ley de Régimen Administrativo

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley de Régimen Administrativo”.

CEP: Codificación de la Ley de Régimen Administrativo de 1960 (RO-S 1202: 20-ago-1960), norma o normas que conformaron el marco legal regulatorio de la estructura, organización, atribuciones y competencias de las entidades, instituciones y organismos del sector público, en general a la Función Ejecutiva y al Régimen Seccional Autónomo; sin embargo, la disposición transitoria primera de la Ley de Modernización del Estado dispone: “Hasta tanto se expida el nuevo Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, se estará a lo dispuesto en la Ley de Régimen Administrativo”, y dicho nuevo régimen se expidió por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (DE-1634. RO-2S 411: 31-mar-1994), el cual fue derogado por el actualmente vigente y expedido por Decreto Ejecutivo 2428 (RO 536: 18-mar-2002).

En general, regulaba: la Comisión Legislativa; la figura, atribuciones y funciones del Presidente y Vice-

presidente de la República; los ministros de Estado y sus subsecretarios, las direcciones administrativas en cada ramo; los gobernadores, jefes políticos, tenientes políticos; de la Intendencia y Subintendencia de Policía, y jefes de seguridad e investigaciones; los consejos provinciales, concejos municipales, juntas parroquiales; del Consejo de Estado; el Ministerio Público; Superintendencia de Bancos; Contraloría General del Estado; Consejo Nacional de Economía; Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica; Junta Monetaria; Comisión Nacional de Valores; del Registro Oficial; y de los regímenes para la región Oriental y Galápagos.

TR: Administración Pública; Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos”.

CEP: Expedida mediante Decreto Supremo 1338 (RO 714: 3-ene-1975) y derogada expresamente por la Ley de Servicio Civil y Ca-

rrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (L. 2003-17. RO 184: 6-oct-2003), constituyó la norma o normas que conformaron el marco legal regulatorio del régimen nacional de remuneraciones o sistema de pago de los servidores públicos pertenecientes al Servicio Civil Ecuatoriano, aplicado a los funcionarios y empleados de las instituciones de derecho público y de las instituciones de derecho privado con finalidad social o pública, que están o estuvieran sometidos a las normas del derecho público administrativo.

Regulaba lo que comprendía la remuneración del servidor público, el sueldo básico, las retribuciones adicionales al sueldo básico, subsidio de antigüedad, la escala de sueldos básicos, los gastos de representación y residencia de los servidores públicos, respecto de la valoración de los puestos del servicio civil, remuneración por comisión de servicio.

En la actualidad se encuentra vigente la Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (*Cod. 2005-008. RO 16: 12-may-2005*).

TR: Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa”.

CEP: Históricamente, expedida mediante Decreto Supremo 412 (RO 198: 6-mar-1964), posteriormente Codificado en 1978 (RO 574: 26-abr-1978), y derogada por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (L. 2003-17. RO 184: 6-oct-2003).

Norma o normas que regulaban y regulan, en términos generales, el servicio civil y la carrera administrativa, y dentro de ello, al servidor público, dentro de su comprensión integral, sus derechos, deberes, obligaciones, garantías, su ingreso al servicio civil, los requisitos, inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, calificación, clasificación, selección, nombramiento, remuneración, vacaciones, licencias, permisos, comisión de servicios, dietas, viáticos, movilización, régimen disciplinario, in-

greso a la carrera administrativa, ascensos, traslados, capacitación, cesación, destitución, remoción. Finalmente, dentro de sus regulaciones, las instituciones y organismos de administración de personal, que en la Ley de 1978 estableció a la Dirección Nacional de Personal, a la Junta de Reclamaciones y a las oficinas departamentales de personal; en tanto en la Ley del 2003, ya no constan aquellas sino la SENRES –Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, y las Unidades de Administración de Recursos Humanos–.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa del 2003, marca diferencia con su antecesora, en dos aspectos fundamentales: 1. el cambio de organismos administrativos que regulaban al recurso humano, conforme ya se mencionó, y pese a que no existió norma expresa que ordene ese cambio; y, 2. que ingresó a regular, unificar y homologar los ingresos que perciben los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores de los organismos y entidades del sector público y entidades de derecho privado en las cuales las instituciones del Estado tengan participación mayoritaria de recursos públicos, con el propósito de racionalizarlos y

transparentar su sistema de pago, lograr mejores niveles de eficiencia, eficacia, productividad y competitividad en la prestación de los servicios públicos.

En la actualidad se encuentra vigente la Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (Cod. 2005-008. RO 16: 12-may-2005).

TR: Carrera Administrativa; Junta de Reclamaciones; Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos; Ley de Servicio Público Obligatorio; Ley de Servicios Personales por Contrato; SENRES; Servicio Civil.

Ley de Servicio Público Obligatorio

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley de Servicio Público Obligatorio”.

CEP: Expedida por Decreto Supremo 18 (RO 10: 29-feb-1972), derogada expresamente por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (L. 2003-17. RO 184: 6-oct-2003).

Norma o normas que regulaban el servicio público obligatorio como política para realizar las transformaciones en el sector público, por la cual se seleccionaría y capacitaría a los ciudadanos en los campos necesarios de las funciones públicas, para que la ejerzan en forma obligatoria por un mínimo de un año, con excepción de las personas con impedimentos físicos y de salud debidamente comprobados. Estableció las condiciones para que las personas que se encuentren trabajando en empresas o instituciones puedan cumplir con su exigencia, conservando su puesto de trabajo, o cuando sean funcionarios públicos y tengan que ser trasladados o declarados en comisión de servicios para cumplir funciones en otra entidad; así como las sanciones para aquellas personas que no cumplirían con la Ley.

En la actualidad se encuentra vigente la Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (*Cod. 2005-008. RO 16: 12-may-2005*).

TR: Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; Servicio Público.

Ley de Servicios Personales por Contrato

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley de Servicios Personales por Contrato”.

CEP: Expedida mediante Decreto Supremo 913 (RO 364: 7-ago-1973), y derogada expresamente por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (L. 2003-17. RO 184: 6-oct-2003).

Norma o normas de carácter especial, que regulaban la contratación de servicios personales para solventar situaciones emergentes que no podían ser afrontadas por el personal de servicio civil propio de cada institución.

En base a ello, se reguló a los contratos por servicios ocasionales que se celebrarían por un plazo de noventa días improrrogables y por una sola vez en cada ejercicio económico, con el mismo contratista, siempre que hubiera la partida presupuestaria y la disponibilidad de caja para atender el egreso, y con la aprobación respectiva del Ministro de Finanzas; establecía todas las condiciones y contenidos de la contratación y su forma de culminación, sea al vencimiento

del plazo o anticipadamente por el funcionario; normaba, además, los derechos a la remuneración, movilización, subsistencia, alojamiento, horas extraordinarias, decimotercer, decimocuarto sueldo y más beneficios legales, excluyendo el derecho a vacaciones.

En la actualidad se encuentra vigente la Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (Cod. 2005-008. RO 16: 12-may-2005).

TR: Contrato de servicios ocasionales; Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; Servicio Civil; Servicio público.

Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social”.

CEP: Promulgada mediante Ley 27 (RO 169: 8-oct-1997), constituye la norma o normas de carácter especial que tienen por objeto impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Es-

tado, la participación social en la gestión pública y la puesta en práctica de la categoría de Estado descentralizado, en garantía del mandato constitucional de impulsar el desarrollo armónico del país y el fortalecimiento de la participación ciudadana y entidades seccionales, la distribución de ingresos públicos y de la riqueza, mediante la descentralización y la desconcentración.

Se aplicará obligatoriamente a todas las entidades, organismos, dependencias del Estado y otras del sector público, las que integran el Régimen Seccional Autónomo, y las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos descentralizados o para desarrollar actividades económicas de responsabilidad del Estado (*Constitución Política: Art. 225 // Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social: Arts. 1; 2; 46*).

TR: Convenio de mancomunidad; Descentralización administrativa; Desconcentración administrativa.

Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (Ver: LOAFYC)

Ley Orgánica de Juntas Parroquiales

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley Orgánica de Juntas Parroquiales”.

CEP: Promulgada mediante Ley 2000-29 (RO 193: 27-oct-2000), constituye la norma o normas que conforman los principios y el marco legal regulatorio para el funcionamiento de las juntas parroquiales rurales, aplicándose en el ámbito geográfico que corresponda a su circunscripción territorial, constituidas como gobiernos seccionales autónomos.

En general, regulan la organización, estructura, integración y funcionamiento de las juntas parroquiales rurales como organismos del régimen seccional autónomo reconocido y declarado constitucionalmente; sus objetivos, competencias, atribuciones, limitaciones, obligaciones y responsabilidades (*Constitución Política: Art. 228 // Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales: Arts. 1-3; 5 // Reglamento a la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales: Art. 1*).

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”.

CEP: Promulgada mediante Ley 2002-73 (RO-S 595: 12-jun-2002), se constituye en la norma o normas que conforman el marco legal regulatorio de la Contraloría General del Estado; tiene por objeto establecer y mantener bajo su dirección, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento, con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.

Su régimen se aplica a todas las instituciones del Estado y entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan (*Constitución Política: Art. 118 // Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 1; 2*).

TR: Auditoría Gubernamental; Auditoría Gubernamental de Gestión; Auditoría Gubernamental Financiera; Contraloría General del Estado.

Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado”.

CEP: Expedida mediante Ley 91 (RO 335: 9-jun-1998), posteriormente Codificada en el 2004 (Cod. 2004-015. RO 312: 13-abr-2004), constituye la norma o normas que conforman el marco legal regulatorio de la Procuraduría General del Estado como organismo público de control y de representación judicial del Estado, en cuanto le corresponde el patrocinio y asesoramiento legal del Estado.

Regula la organización y estructura de la Procuraduría General del Estado, sus atribuciones y competencias, y en particular respecto del patrimonio del Estado.

Ley Orgánica de Régimen Municipal

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley Orgánica de Régimen Municipal”.

CEP: Expedido mediante Decreto Supremo 185 (RO 680: 31-ene-1966), Ley que fuera Codificada

en 1971 (RO: 331: 15-oct-1971), y que actualmente fue nuevamente Codificada en el 2005 (Cod. 2005-016. RO-S 159: 5-dic-2005); norma o normas que constituyen el marco legal regulatorio de los gobiernos municipales, entendidos en ellos a los municipios y los concejos municipales.

En general regula: la organización, estructura, integración, funcionamiento y fines de los municipios y los concejos municipales, y sus comisiones y organismos auxiliares; sus atribuciones y competencias; la creación y administración del cantón y su territorio, comprendiendo las parroquias urbanas y rurales; la creación y administración de parroquias rurales; elección, desempeño, deberes y atribuciones, incapacidades, inhabilidades, incompatibilidades, excusas, reemplazo, remoción, sanciones y descalificación de los alcaldes y concejales, respectivamente, y respecto de sus funcionarios y empleados; regulación del hábeas corpus; de los actos de los concejos cantonales; de la administración municipal, comprendida en ella: el planeamiento físico y urbanismo municipal, obras públicas, expropiaciones, servicios públicos, higiene y asistencia social, educación y cultura, hacienda municipal—recursos, ingresos y gastos municipales—, justicia y policía munici-

pal, protección, seguridad y convivencia ciudadana, de la constitución, conformación, organización y funcionamiento de empresas públicas constituidas por los municipios; dispone sobre la propiedad, adquisición, enajenación, uso, disposición y administración de los bienes municipales; de los ingresos originados en impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras establecidas por las municipalidades; de los ingresos no tributarios; de la administración financiera de los municipios en general, comprendido dentro de ello la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto municipal; y de los organismos de asistencia y coordinación tales como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

TR: Empresa municipal.

Ley Orgánica de Régimen Provincial

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley Orgánica de Régimen Provincial”.

CEP: Expedida mediante Ley 93 (RO 112: 10-feb-1969), y codificada en el año 2001 (Cod. s/n. RO 288: 20-mar-2001).

Norma o normas que constituyen el marco legal regulatorio de la administración provincial a través del Consejo Provincial, por tanto regula, su conformación, integración, estructura, organización, atribuciones, deberes y competencias; dispone respecto del Prefecto y los Consejeros, su elección, designación, posesión, requisitos, inhabilidades, incapacidades e incompatibilidades, excusas, reemplazo, sanciones, responsabilidades, atribuciones, prohibiciones, y respecto de sus funcionarios y empleados; de los actos del Consejo Provincial, del Prefecto y de los Consejeros; regula los ingresos y egresos del Consejo Provincial, así como la propiedad, adquisición, uso, disposición y enajenación de sus bienes; de la administración financiera del Consejo Provincial y su presupuesto; de los consorcios provinciales resultantes de la unión de dos o más consejos provinciales en razón de fines comunes; y de la Asamblea de Consejos Provinciales.

TR: Consejo Provincial.

Ley Orgánica de Salud

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ley Orgánica de Salud”.

CEP: Expedida mediante Ley 2006-67 (RO-S 423: 22-dic-2006), se constituye en la norma o normas que conforman el marco legal regulatorio de la administración de la salud, con la finalidad de regular las acciones que permitan efectivizar el derecho universal y constitucional a la salud; rigiéndose por los principios de equidad, integridad, solidaridad, universalidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, participación, pluralidad, calidad y eficiencia; con enfoque de derechos, intercultural, de género, generacional y bioético; y se sujetan a ella todos los integrantes del Sistema Nacional de Salud para la ejecución de las actividades relacionadas con el área.

En general, regula la conformación, organización, atribuciones, deberes, competencias y responsabilidades de las autoridades sanitarias, entre ellas el Ministerio de Salud; de los deberes y responsabilidades del Estado y los derechos, individuales y colectivos, de los ciudadanos y ciudadanas respecto de la salud; de las políticas, programas y normas que conforman el Sistema Nacional de Salud, comprendiendo dentro de ello: a programas de alimentación y nutrición, salud sexual y reproductiva, de la violencia intrafamiliar y sexual, políticas y programas de prevención y disminución de accidentes de tránsito, laborales,

domésticos e industriales, entre otros; la gestión de riesgos en casos de desastres, emergencias, fenómenos naturales y antrópicos; intervención en problemas de salud pública tales como tabaquismo, alcoholismo y consumo de sustancias estupefacientes y sicotrópicas; prevención y control de enfermedades, comprendido dentro de ello las políticas y programas de inmunización, vigilancia epidemiológica, control de enfermedades transmisibles, emergentes y reemergentes de notificación obligatoria, y de las enfermedades no transmisibles, crónico degenerativas, congénitas, hereditarias y las declaradas de prioridad para la salud pública; respecto de la disponibilidad de sangre segura, sus componentes y derivados; de los trasplantes de órganos, tejidos, disposición y manejo de cadáveres; de la seguridad y salud ambiental, y dentro de ello se comprende al manejo del agua para consumo humano, de desechos comunes, infecciosos, especiales y de radiaciones ionizantes y no ionizantes, calidad del aire, contaminación acústica, del uso de plaguicidas y otras sustancias químicas, de la seguridad y salud en el trabajo, del control de fauna nociva y las zoonosis; de la vigilancia y control sanitario, regulándose dentro de este punto lo referente al registro sanitario, de la

manipulación e industria alimenticia, de los medicamentos farmacológicos y naturales, de los establecimientos farmacéuticos y otros establecimientos; dispone sobre los servicios de salud y el ejercicio profesional de la salud, las medicinas tradicionales y alternativas, la capacitación sanitaria; de la investigación científica en salud y genética humana; y finalmente respecto de la jurisdicción, competencia, procedimientos, infracciones y sanciones en materia de salud (*Ley Orgánica de Salud: Arts. 1; 2*).

Licencia

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 28), dispone “se concederá licencia para ausentarse o dejar de concurrir ocasionalmente a sus oficinas, a los funcionarios o servidores que gocen de remuneración, de conformidad con las disposiciones de esta Ley”.

Roberto DROMI¹⁰⁵ explica a las licencias como formas de “descanso” del empleado público, junto con las vacaciones, y menciona que “son de carácter personal y se otorgan intuitu personae, a solicitud del interesado, en las circunstancias que establece la norma

pertinente [...] no tienen carácter público, sino que contemplan circunstancias particulares o especialísimas (enfermedad, muerte de un familiar, estudio, etcétera). Las vacaciones y licencias comprenden períodos temporales distintos; los días otorgados en razón de la segunda no pueden quedar comprendidos en los días que abarquen la primera”.

CEP: Modalidad de descanso o permiso que se otorga al funcionario o servidor público y a que tiene derecho de solicitar, para ausentarse o dejar de concurrir ocasionalmente a su puesto de trabajo por circunstancias muy particulares y especialísimas, distintas al descanso por vacaciones. Se conceden licencias con o sin remuneración de acuerdo con las causas por la cuales se solicita.

Son causas para solicitar y conceder licencias, con remuneración en caso de: enfermedad, maternidad, calamidad doméstica, fallecimiento, accidente o enfermedad grave de su cónyuge o conviviente en unión de hecho o de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, en caso de siniestros que afecten gravemente a su propiedad o bienes, para realizar estudios, reuniones, conferencias, pasantías, visitas de observación al exterior o en el país que

¹⁰⁵ DROMI, Roberto, op. cit., p. 594.

sean de interés a la Administración.

En tanto la licencia sin remuneración se solicitará y concederá hasta por quince días calendario por el jefe de oficina, y por sesenta días con aprobación de la autoridad nominadora, durante cada año de servicio, por asuntos particulares del servidor público; hasta por un período de dos años para efectuar estudios regulares de postgrado en instituciones de educación superior cuando el servidor haya cumplido al menos dos años de servicio en la institución, para cumplir el servicio militar obligatorio, y para actuar en reemplazo temporal u ocasional de algún ciudadano elegido por votación popular y para participar como candidato de elección popular.

Las licencias no podrán ser suspendidas por ningún concepto, ni declaradas concluidas antes del tiempo para la cual se concedieron, sin el consentimiento expreso del servidor (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 28-30 // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 40-53*).

TR: Comisión de servicio; Permiso; Servidor público.

Licencia Ambiental

En el Glosario de términos de la Ley de Gestión Ambiental se define a la licencia ambiental como “la autorización que otorga la autoridad competente a una persona natural o jurídica, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad. En ella se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario debe cumplir para prevenir, mitigar o corregir los efectos indeseables que el proyecto, obra o actividad autorizada pueda causar en el ambiente”.

CEP: Autorización que otorga el Ministerio del Ambiente –como autoridad ambiental competente– y que debe obtenerse por parte de toda persona natural o jurídica antes de la ejecución de un proyecto, obra, actividad, instalación, construcción, inversión o cualquier intervención que suponga riesgo o impacto ambiental, durante su operación, aplicación, mantenimiento o modificación, abandono o retiro, por ejemplo, las actividades para generación, transporte, manejo, reciclaje y operación de desechos peligrosos y rellenos para su eliminación.

Para otorgar la licencia ambiental se requieren estudios de línea de base, evaluación de impacto am-

biental, evaluación de riesgos, planes de manejo en general y de riesgo, sistemas de monitoreo, planes de contingencia y mitigación, auditorías ambientales y planes de abandono.

La licencia ambiental podrá ser suspendida mediante resolución motivada en el caso de inconformidades menores del plan de manejo ambiental y/o de la normativa ambiental vigente comprobadas mediante las actividades de control, seguimiento y/o auditorías ambientales, y hasta que los hechos que causen la suspensión hayan sido subsanados, lo que interrumpirá la ejecución del proyecto, bajo responsabilidad del propio ejecutor.

De igual forma, mediante resolución debidamente motivada, se podrá ordenar la revocatoria de la licencia ambiental en casos de inconformidades mayores, comprobadas mediante las actividades de control, seguimiento y/o auditorías ambientales, tales como: incumplimiento grave del plan de manejo ambiental y/o normativa ambiental vigente, y daño ambiental flagrante; por lo cual el promotor no podrá realizar actividad alguna hasta que los incumplimientos sean remediados —debiendo ser debidamente demostrado mediante estudio de impacto ambien-

tal—, se hayan pagado las indemnizaciones por los daños causados y se obtenga una nueva licencia.

De las licencias ambientales concedidas se llevarán en un registro público nacional por la autoridad ambiental nacional (*Ley de Gestión Ambiental: Arts. 20; 21 // Libro VI del Texto Unificado de Legislación Ambiental: Arts. 3; 27-29; 168; 179; 183; 198*).

TR: Gestión Ambiental; Estudio de Impacto Ambiental; Evaluación de Impacto Ambiental; Ley de Gestión Ambiental; Impacto ambiental; Medio Ambiente.

Licitación

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “licitación”.

CEP: Procedimiento administrativo, legal, técnico y precontractual —por ser preparatorio de la voluntad contractual—, por el cual la Administración Pública o un ente público —en ejercicio de su función administrativa— invita o convoca a los interesados a que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones o bases de la licitación, formulen propuestas u ofertas, de entre las cuales se seleccionará y aceptará —mediante adjudicación— a la más ventajosa, o conveniente para los intereses

institucionales y estatales; procedimiento que se establece para la adquisición de bienes muebles, ejecución de obra o prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría, y arrendamiento mercantil, siempre y cuando la cuantía del concurso supere el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00004 por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.

La licitación, al igual que el concurso público de ofertas, está basada en los principios de libre concurrencia e igualdad entre los oferentes, entendiéndose estos principios siempre dentro del marco regulatorio de las bases de la licitación y no obstante las garantías y condiciones que se exijan para participar, así como de las inhabilidades e incapacidades legales que pudieran afectar al postulante; por su parte la igualdad de participación se fundamenta en que las condiciones de la licitación deben ser las mismas para todos, sin perjuicio del derecho y obligación de la entidad contratante de seleccionar a la mejor oferta (*Ley de Contratación Pública: Art. 4*).

TR: Comité de Contrataciones; Concurso público de ofertas; Concurso privado de ofertas; Convocatoria; Documentos precontractuales; Ley de Licitaciones; Pacto de integridad; Procedimientos precontractuales.

Liquidación del Contrato

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “liquidación del contrato”.

Libardo RODRÍGUEZ¹⁰⁶ menciona que “es una especie de resumen o balance de la ejecución del contrato que se realiza a su terminación sea esta última normal o anticipada. [...] serán objeto de liquidación los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que la requieran según las circunstancias [...] se hará normalmente de mutuo acuerdo por las partes contratantes, [...] se hará constar en acta, la cual contendrá los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse en paz y salvo, incluyendo los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar”.

¹⁰⁶ RODRÍGUEZ, Libardo, op. cit., p. 435.

CEP: Acuerdo constante en acta o por decisión judicial que se ejecuta al momento de terminación del contrato, sea que se haya finalizado dentro del plazo establecido, por mutuo acuerdo o por terminación anticipada unilateral. Debe efectuarse la liquidación dentro del lapso de tiempo establecido en el contrato o en su defecto en el término de treinta días luego recepción definitiva presunta de la obra.

El contratista puede presentar su liquidación a la entidad si ésta no la efectuar en el tiempo establecido para el efecto o en caso de que no hubiere acuerdo entre las partes, y en caso de no suscribirse el acta de liquidación técnico-económica en el término de treinta días, el contratista podrá notificar judicialmente con su liquidación a la entidad contratante.

En la liquidación, que será parte del acta de recepción definitiva, se hará constar los valores que haya recibido el contratista, los que queden por entregársele o los que le deban ser deducidos o devolver, por cualquier concepto, aplicando los reajustes correspondientes, y pudiendo procederse a las compensaciones a que hubiere lugar (*Ley de Contratación Pública: Arts. 84; 102; 105 // Reglamento a la Ley de Contratación Pública: Arts. 111; 117*).

TR: Acta de recepción; Recepción definitiva; Recepción definitiva presunta.

LOAFYC (Ley Orgánica de Administración Financiera y Control)

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de "LOAFYC".

CEP: Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, expedida mediante Decreto Supremo 1429 (RO 337: 16-may-1977), constituye la norma o normas que conforman el marco legal regulatorio de la administración y control de las finanzas y recursos públicos, o en general de lo que se conoce como "hacienda pública", con la finalidad de poner en funcionamiento y mantener en las entidades y organismos del sector público un conjunto de normas y procedimientos que integren y coordinen la gerencia financiera para lograr un empleo eficiente, efectivo y económico de los recursos humanos, materiales y financieros. Rige para todas las entidades y organismos del sector público.

Sus objetivos principales son: conseguir la coordinación de la

administración financiera de las entidades y organismos del sector público, básicamente por medio de la unificación de criterios; facilitar la vinculación de los procesos de planificación y presupuesto; lograr una organización estructural y funcional lógica y eficiente en las actividades financieras y en sus unidades administrativas; establecer claramente las facultades y obligaciones en la administración financiera; garantizar la existencia de un adecuado control interno y externo; asegurar la utilización de personal idóneo y la promoción de su desarrollo profesional continuo; perfeccionar y mantener al día la administración financiera, a través del empleo de técnicas modernas y eficientes; proveer de la documentación y el registro apropiado de las operaciones financieras; producir información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable, para la adopción de decisiones de la alta dirección; evaluar y mejorar las operaciones financieras por medio de la auditoría financiera; y, evaluar y mejorar la eficiencia, efectividad y economía de la administración pública, por medio de la auditoría operacional o de gestión.

Para todo lo cual comprende la programación, organización, di-

rección, ejecución, coordinación y control de los procesos siguientes: de presupuesto y crédito público, de determinación, recaudación, depósito, inversión, compromiso, obligación, desembolso y recuperación de los recursos financieros públicos; de registro contable de los recursos financieros y materiales; de preparación e interpretación de informes financieros relacionados con los resultados de las operaciones, la situación financiera, los cambios operados en ella y en el patrimonio; y comprende, finalmente, la evaluación interna y externa de dichos procesos, por medio de la auditoría de los recursos de las entidades y organismos del sector público.

En general, para cumplimiento de los fines y objetivo de la Ley, se estructuran los siguientes sistemas componentes, que estarán íntimamente relacionados entre sí: el sistema de presupuesto; el sistema de determinación y recaudación de los recursos financieros; el sistema de tesorería; el sistema de contabilidad gubernamental; y, el sistema de control.

TR: Deuda pública; Ley de Hacienda; Presupuesto General del Estado; Recursos públicos; Sector público.

M

Medio Ambiente

El Glosario de términos de la Ley de Gestión Ambiental consta como definición de medio ambiente “sistema global constituido por elementos naturales y artificiales, físicos, químicos o biológicos, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la naturaleza o la acción humana, que rige la existencia y desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones”.

CEP: Entorno, suma de aquello que nos rodea y que afecta y condiciona las circunstancias de la vida personal y social en su conjunto; todo lo que rodea al ser humano u organismo, comprendiendo los elementos naturales –agua, aire, tierra–, físicos, biológicos –microorganismos, flora, fauna, seres humanos–, artificiales, químicos, componentes sociales derivados de las relaciones manifestadas a través de la cultura política, ideología y economía; su interrelación e interacción, y su capacidad de producir efectos directos o in-

directos, a corto o largo plazo (*Ley de Gestión Ambiental: Glosario*).

TR: Estudio de Impacto Ambiental; Evaluación de Impacto Ambiental; Gestión Ambiental; Impacto Ambiental; Ley de Gestión Ambiental; Licencia ambiental.

Modernización del Estado

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “modernización del Estado”.

CEP: Proceso planificado, dirigido y coordinado –originalmente por el Consejo Nacional de Modernización, CONAM, actualmente fusionado y sustituido en sus funciones por el SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; controlado por los organismos de control: Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Ministerio Público, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, y las Superintendencias de Bancos y Seguros, Compañías y Telecomunicaciones, y que comprende la descentralización y desconcentra-

ción de las actividades administrativas y recursos del sector público; desburocratización, eficiencia administrativa y económica, racionalización y simplificación de la estructura administrativa; distribución adecuada y eficiente de las competencias, funciones y responsabilidades de las entidades u organismos públicos; desmonopolización, privatización y delegación de servicios públicos a la iniciativa privada, desregulación económica, liberación del comercio exterior, reforma fiscal, renegociación de la deuda externa y la reforma financiera.

El proceso de modernización tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a cargo el Estado; promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica (*Constitución Política: Arts. 211-222 // Ley de Modernización: Arts. 3-5; 57 // Reglamento de la Ley de Modernización: Arts. 1; 2 Inc. 3*).

TR: Autonomía; Concesión; Delegación; Descentralización administrativa; Desconcentración administrativa; Desmonopolización de servicios públicos; Participación social; Privatización de servicios públicos; Racionalización administrativa.

Motivación

La Ley de Modernización del Estado (Art. 31) establece en forma clara y rápida lo que debe contener el elemento de motivación del acto administrativo: “Todos los actos emanados de los órganos del Estado, deberán ser motivados. La motivación debe indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano, en relación con los resultados del procedimiento previo. La indicación de los presupuestos de hecho no será necesaria para la expedición de actos reglamentarios”.

El Dr. Efraín PÉREZ CAMACHO¹⁰⁷ menciona que “uno de los principios del derecho administrativo contemporáneos es el requerimiento de la motivación de los actos administrativos”.

Para Roberto DROMI¹⁰⁸ “es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto. Está contenida dentro de lo que usualmente se denominan considerando. La constituyen, por tanto, los presupuestos o razones del acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la Admi-

¹⁰⁷ PÉREZ CAMACHO, Efraín, op. cit., p. 441.

¹⁰⁸ DROMI, Roberto, op. cit., p. 376.

nistración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión. [...] aclaran y facilitan la recta interpretación de su sentido y alcance, por constituir un elemento esencial del mismo. [...] Debe ser una auténtica y satisfactoria explicación de las razones de emisión del acto. No se trata de un mero escrúpulo formalista, ni tampoco se admite una fabricación ad hoc de los motivos del acto”.

CEP: Elemento del acto administrativo que no constituye un requisito de carácter meramente formal, sino de fondo e indispensable, que consiste en la exposición razonada, por escrito, de las circunstancias fácticas en unión con las normas y el derecho que le dieron origen; los motivos, presupuestos, la justificación necesaria y los fines que sostienen la decisión o el criterio de la autoridad al emitirlo. Reflexión lógico jurídica que une los hechos con el derecho aplicable, que permite entender en forma correcta el contenido del acto, facilitando el conocimiento de la situación jurídica del administrado.

Mandato constitucional al funcionario de la Administración Pública, en procura o garantía del debido proceso, por el cual todas las

resoluciones o actos que pongan fin a los procedimientos, emanados de los poderes públicos y que afecten a las personas deberán ser motivados, debiéndose entender que ha faltado tal motivación, si en dichas resoluciones no se enuncian normas o principios jurídicos que hayan sido la base o su fundamento y si no se explicare la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; todo lo cual evidenciaría la ilegalidad del acto y su nulidad absoluta.

Requisito del acto administrativo necesario para el control de la actividad administrativa, ya que con la expresión de los motivos, el interesado podrá recurrir y dirigir en contra del acto sus alegaciones y/o pruebas; entonces, de omitirse, a más de propiciar arbitrariedad en el actuar de la autoridad, causará indefensión (*Constitución Política: Art. 24 Num. 13 // Ley de Modernización del Estado: Art. 31 // Reglamento a la Ley de Modernización del Estado: Art. 20 // Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 122; 156 Num. 2; 203 // Reglamento para el control de la discrecionalidad en los actos de la administración pública: Art. 4).*

TR: Acto administrativo.

Movilización

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “movilización”.

CEP: Uno de los componentes de destino de los viáticos. Estipendio económico o valor que reciben los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores de las instituciones, entidades y organismos del Estado, cuando, por motivos del cumplimiento de sus funciones deban trasladar su domicilio a una ciudad distinta a la de su residencia habitual, o en caso de comisión de servicios o por licencia con remuneración, para cubrir sus

gastos de movilización y transporte, comprendiendo también el garantizarle al funcionario los pasajes de ida y retorno por cualquier medio; sin embargo, se prohíbe entregar, por este último componente, en dinero los valores para el transporte (*Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 48; 227 // Resolución SENRES 2004-0191109: Art. 3 // Resolución SENRES 2005-0073110: Arts. 2-4 // Resolución SENRES-2006-000104111: Arts. 2; 11*).

TR: Dieta; Servidor público; Subsistencia; Viático.

¹⁰⁹ Resolución publicada en el Registro Oficial 474, del 2 de diciembre de 2004.

¹¹⁰ Resolución publicada en el Registro Oficial 150, del 22 de noviembre de 2005.

¹¹¹ Resolución publicada en el Registro Oficial 346, del 31 de agosto de 2006.

N

Nombramiento

El Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 10) define: “el acto unilateral del poder público expedido por autoridad competente mediante la suscripción de un acuerdo o resolución, que otorga investidura para el ejercicio de una función pública, que constituye un servicio a la colectividad y que exige capacidad, honestidad, eficiencia y eficacia”.

CEP: Requisito para el desempeño de puesto público. Acto administrativo o expresión unilateral de la voluntad del poder público, ejercido por autoridad competente, mediante acuerdo o resolución, con la finalidad de investir al ciudadano que fuera seleccionado mediante el Sistema de Selección de Personal establecido o que se halle dentro del Sistema en el período de prueba, para que pueda ejercer la función pública a él encomendada.

El nombramiento puede ser regular o provisional. El primero se

expide para llenar vacantes mediante el Sistema de Selección de Personal; y, el segundo para los casos de encontrarse en el período de prueba, para ocupar el puesto de un servidor que ha sido suspendido en sus funciones o destituido de su puesto, hasta que se produzca el fallo del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo u otra instancia jurídica; para llenar el puesto de un servidor que hubiese sido ascendido y/o trasladado a otro puesto en el cual deba cumplir el período de prueba; y, para ejercer las funciones de un servidor que se hallare en goce de licencia sin remuneración.

Además, puede ser a período fijo y de libre nombramiento y remoción. Aquellos nombramientos a período fijo, como su nombre lo indica, se dan para ejercer una función en un período determinado; y los de libre nombramiento y remoción, son los expedidos a favor de servidores que tuvieren a su cargo la dirección política, estratégica y administrativa de las instituciones del estado,

tales como los ministros, secretarios generales y subsecretarios de Estado, Secretario Nacional Técnico de Recursos Humanos y Remuneraciones, los titulares y segundas autoridades de las instituciones del Estado, titulares de los organismos de control y segundas autoridades de estos organismos, secretarios generales, coordinadores generales, coordinadores institucionales, intendentes de control, asesores, directores, gerentes y subgerentes que son titulares o segundas autoridades de las empresas e instituciones del Estado, los gobernadores, los intendentes, subintendentes y comisarios de policía, los jefes y tenientes políticos.

El nombramiento se registrará en la unidad de administración de recursos humanos de la entidad contratante, dentro del término de quince días desde su expedición, en el formulario, con los requisitos y contenidos emitido por la SENRES y el Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, constituyendo acto de posesión en el puesto, por lo que la falta de registro ocasionará la nulidad del nombramiento o contrato, con las consecuentes responsabilidades administrativas, civiles y penales.

El nombramiento caducará si quien hubiere sido nombrado para un cargo público, no se posesionare en el término de quince días, contados desde la expedición del mismo (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 17; 18; 20; 22; 92 Lit. b // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 10-13; 16*).

TR: Puesto público; Servidor Público; Servidor público de libre nombramiento y remoción.

Nulidad Administrativa

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “nulidad administrativa”.

CEP: Efecto o consecuencia jurídica de la expedición de un acto administrativo viciado por no haber cumplido los requisitos esenciales para su plena validez y eficacia o por violación de normas positiva o adjetivas.

Por tanto, existe nulidad de pleno derecho, cuando el acto administrativo lesiona ilegítimamente los derechos y libertades constitucionalmente reconocidas a los ciudadanos; o cuando son dictados por órgano incompetente, sea en razón de la materia, tiempo o territorio; por contenido un acto

imposible de ejecutarse o cumplirse, o cuando son constitutivos de infracción penal o a consecuencia de ella; cuando han sido dictados prescindiendo o ignorando total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido o de las normas necesarias o esenciales para formular la voluntad del órgano administrativo —colegiado o no—, o por defecto de forma que cause indefensión a los interesados; los actos expresos o presuntos, por los que se declaren o conceden facultades o derechos en contravención al ordenamiento jurídico, careciendo de los requisitos esencia-

les para su adquisición; y los actos que vulneren la Constitución, tratados internacionales, leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior o que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (*Constitución Política: Arts. 24; 272 // Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 129; 130*).

TR: Acto administrativo; Recurso contencioso administrativo objetivo.

O

Obra Pública

El Reglamento de determinación de etapas del proceso de ejecución de obras y prestación de servicios públicos (Art. 1 Inc. 2) define: “por obra pública se entenderá los trabajos de construcción, restauración, conservación, readecuación, ampliación o modificación que realicen, en forma directa o indirecta, las entidades del sector público”.

CEP: Todo trabajo, actividad de construcción, restauración, conservación, readecuación, ampliación o modificación que ejecute el Estado y/o las entidades del sector público, directa o indirectamente, por sí o por otros agentes, como de su propiedad, y propiciadas con la finalidad de satisfacer un interés general, colectivo o social, o mejorar las prestaciones existentes (*Reglamento de determinación de etapas del proceso de ejecución de obras y prestación de servicios públicos: Art. 1 Inc. 2*).

TR: Contrato administrativo; Diseño de proyecto; Factibilidad de proyecto; Garantía por la debida ejecución de la obra; Prefactibilidad de proyecto de obra pública; Proyecto de obra pública.

Oficina de Planificación (ODEPLAN)

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “ODEPLAN”.

CEP: Oficina de Planificación, ODEPLAN, creada por Decreto Ejecutivo 120 (RO 27: 16-sep-1998), como consecuencia de la expedición de la Constitución Política vigente, y en base al mandato de su artículo 255¹¹².

Organismo técnico dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la República y que

¹¹² El artículo 255 de la Constitución Política vigente, en su inciso primero dispone: “El sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley”.

tenía a su cargo el fijar las políticas generales, económicas y sociales del Estado, regular el Sistema Nacional de Planificación, ejecutora de las acciones técnicas y de coordinación interinstitucional al respecto; y tomar a su cargo a los servidores, acciones y funciones que ejecutaba el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE.

Fue sustituido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, en el año 2004 mediante Decreto Ejecutivo 1372 (RO 278: 20-feb-2004).

TR: SENPLADES; Sistema Nacional de Planificación.

Oficina de Planificación (Ver: ODEPLAN)

Oficina del Servicio Civil y Desarrollo Institucional (Ver: OSCIDI)

Ordenador de Gasto

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “ordenador de gasto”.

CEP: Funcionario designado y nombrado como ordenador en

cada entidad u organismo del sector público para la liquidación y autorización de los gastos u egresos efectuados, por el cumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales asumidas, como por ejemplo, los gastos de viáticos, por ejecución de obras o prestaciones de servicios contratados, adquisición de bienes, etc.

En particular, en los procedimientos de contratación pública, de acuerdo con las atribuciones que se les conceda en cada entidad, el ordenador de gastos podría estar llamado a participar en la elaboración del presupuesto referencial para la decisión de proceder a la contratación de servicios, bienes o ejecución de obras; y de acuerdo con la opinión emitida por la Procuraduría General del Estado¹¹³, “se ha de considerar como ordenador de gasto, al Comité de Contrataciones de la entidad, a la Comisión Especial de Adquisiciones, en contratos exonerados de los procedimientos, u otros, según el reglamento institucional”.

En general, las atribuciones y deberes del ordenador de gastos se determinarán en el Reglamento Interno de cada institución (LOAFYC: Art. 59).

¹¹³ Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, Oficio PGE. 24117: 16-may-2002 (RO 646: 22-ago-2002).

TR: Comité de Contrataciones; Contratación Pública; Ordenador de pagos.

TR: Ordenador de gasto.

Ordenanza

Ordenador de Pagos

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “ordenador de pagos”.

CEP: Funcionario nombrado en cada entidad u organismo del sector público como responsable de ordenar y/o ejecutar los pagos de acuerdo con las documentación dispuesta y autorizada por el ordenador de gasto, para dar cumplimiento a las obligaciones legales y contractuales asumidas, como por ejemplo, pagos de viáticos, pagos por ejecución de obras o prestaciones de servicios contratados, o adquisición de bienes, etc.

De acuerdo con la opinión emitida por la Procuraduría General del Estado¹¹⁴, en relación a los procedimientos de contratación pública se ha de considerar como “ejecutor presupuestario y ordenador de pagos, a las distintas dependencias administrativas”; por lo cual, sus atribuciones y deberes se determinarán en el Reglamento Interno de cada institución (*LOAFYC: Art. 59*).

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Ordenanza”.

Para el Dr. Manuel POSSO ZUMÁRRAGA¹¹⁵ “son leyes seccionales con fuerza de ley, que rigen a los Municipios y Consejos Provinciales. Por ejemplo, las Ordenanzas de Agua potable, de la Construcción, de Establecimientos y Ornatos, o para el cobro [...] de las contribuciones especiales entre otras”.

CEP: Acto administrativo jurídico de naturaleza legislativa y con fuerza de ley para la circunscripción territorial a la que pertenece el órgano de quien emana – municipios, Distrito Metropolitano, consejos provinciales, juntas parroquiales–; conjunto de preceptos o reglas en las cuales se expresa un mandato o disposición que regula a los sujetos que actúan en dicho segmento del territorio o para el buen servicio de la comunidad o sobre servicios básicos de diferente orden. Resultado de la

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ POSSO ZUMÁRRAGA, Manuel, op. cit., www.dlh.lahora.com.ec.

facultad legislativa de los gobiernos provinciales y municipales.

Al igual que una ley, su elaboración atraviesa por un proceso técnico legislativo que abarca la iniciativa, discusión, sanción y promulgación (*Constitución Política: Art. 228 Inc. 2*).

TR: Consejo Provincial; Distrito Metropolitano.

OSCIDI (Oficina del Servicio Civil y Desarrollo Institucional)

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “OSCIDI”.

CEP: Oficina del Servicio Civil y Desarrollo Institucional, OSCIDI; creada mediante Decreto Ejecutivo 41 (RO-S 11: 25-ago-1998), como dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la República, constituido como el ente u organismo rector de la administración de los recursos humanos y organizacionales del sector público y para el ejercicio de las atribuciones previstas en las

leyes de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de Remuneraciones de los Servidores Públicos y de Creación de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo y más conexas; estaba encargado de dar seguimiento y evaluará las políticas de administración de los recursos humanos y organizacionales del sector público, para lo cual debía elaborar la normativa correspondiente; a la par de la creación de OSCIDI se derogó a la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, SENDA.

Fue sustituido expresamente por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES, en el año 2003 mediante la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (L. 2003-17. RO-S 184: 6-oct-2003).

TR: SENRES.

P

Pacto de Integridad

El Decreto Ejecutivo 122¹¹⁶ (Art. 6 Inc. 2) define que se entiende por pactos de integridad “los acuerdos voluntarios, suscritos entre todos los actores que intervienen directamente en un proceso de contratación con recursos públicos, para fortalecer la transparencia, la equidad y la probidad de la modalidad contractual escogida”.

CEP: Acuerdo formal entre los gobiernos y los participantes en un concurso o licitación para evitar la distorsión en las condiciones de la competencia, provocada por prácticas irregulares o corruptas y que lleguen a afectar la racionalidad, objetividad e imparcialidad de una decisión administrativa, fortaleciendo la transparencia, equidad y probidad en todos los momentos del proceso de contratación pública. Regulaciones de carácter ético impuestas de común

acuerdo entre las partes que actúan en el concurso.

Este pacto contiene fundamentalmente: las conductas que se quiere prevenir, las sanciones por violación a los compromisos adquiridos y a los objetivos del pacto; los mecanismos para aplicar dichas sanciones; y, la autoridad que decide si se han violado las conductas éticas.

TR: Concurso privado de ofertas; Concurso público de ofertas; Contratación Pública; Licitación.

Participación Social

La Ley Especial de Descentralización y de Participación Social (Art. 3 Inc. 3), define: “la participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa

¹¹⁶ Decreto Ejecutivo 122 (RO 25: 19-feb-2003), por el cual se declara como Política de Estado la Anticorrupción.

distribución de los servicios y recursos públicos”.

CEP: Objeto de la Ley de Descentralización y de Participación Social. Sistema legal por el que se involucra a todos los sectores sociales en la gestión pública, la vida jurídica, política, cultural y económica social del país, a fin de lograr el mejoramiento de las condiciones de vida y conseguir una más justa distribución de los servicios y recursos públicos, equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos, nacionales y extranjeros, bajo los principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas, negros y más grupos étnicos.

Constituyen formas de participación social, local y comunitaria, promovidas por alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo local: los comités barriales, las federaciones barriales y las juntas parroquiales (*Ley Especial de Descentralización y de Participación Social: Arts. 1; 3; 4; 6; 36-45*).

TR: Delegación; Desmonopolización de servicios públicos; Modernización del Estado; Privatización de servicios públicos.

Permiso (Acto Administrativo)

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “permiso (acto administrativo)”.

Para Roberto DROMI¹¹⁷ “es el acto que autoriza a una persona el ejercicio de un derecho, en principio prohibido por el ordenamiento jurídico [...] Con el permiso no se autoriza ni delega nada, sino que se tolera, se permite realizar algo determinado o circunscripto (sic) [...] más que otorgar un derecho, tolera un uso, y se caracteriza porque: 1) crea una situación jurídica individual condicionada al cumplimiento de la ley. Su incumplimiento determina la caducidad del permiso; 2) se da intuitu personae en consideración a los motivos del mismo y a la persona del beneficiario. En principio, está prohibida su cesión o transferencia. Puede cederse cuando se lo concede en forma objetiva, sin consideración al individuo beneficiario [...] 3) confiere un derecho debilitado o interés legítimo. La precariedad del derecho del permissionario se funda en que el permiso sólo constituye una tolerancia de la administración, que actúa en estos casos dentro de la esfera de su poder discrecional, sin que sea posible que el acto

¹¹⁷ DROMI, Roberto, op. cit., p. 420.

administrativo logre estabilidad; 4) Es precario, la administración puede revocarlo sin derecho a resarcimiento. El acto precario, según su acepción doctrinal, es un acto de simple tolerancia, revocable a voluntad del que ha concedido la cosa, sin que pueda dar derecho alguno al poseedor; 5) su otorgamiento depende de la discrecionalidad administrativa. La Administración está habilitada para apreciar si el permiso que se pide está o no de acuerdo con el interés público”.

En forma más escueta, el Dr. Efraín PÉREZ CAMACHO¹¹⁸ expresa que “el permiso se refiere a una actividad que no se encuentra en la esfera de los derechos previos del ciudadano, para una actividad que está en principio prohibida por la ley. El otorgamiento del permiso admite al ciudadano al desempeño de la actividad en cuestión”.

CEP: Acto administrativo por el cual se faculta a una persona el ejercicio de un derecho o actividad que en condiciones generales le estaría prohibido; es una especie de tolerancia y excepción a la prohibición general que existe legalmente, pero que en vista de alguna consideración en especial y

después de reunir determinados requisitos, la autoridad emite el acto administrativo concediéndole el derecho a ejercer la actividad que no podía ejercer por el impedimento; no es exclusivo de una persona, pero puede ser otorgado en razón de su condición; puede ser temporal o sin plazo de finalización, pero concluye o se revoca en el momento en que se transgrede el objetivo por el que se concedió, o cuando se ejerce abusivamente, en exceso o ilegalmente, para lo cual, la autoridad que otorgó el permiso ejercerá el control y podrá revocarlos, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar en caso de uso inadecuado e indebido del permiso.

El permiso, obviamente, debe concederse siempre y cuando sea para ejecutar acciones lícitas, que no afecten derechos de otros y que no vaya en contra de disposiciones legales expresas.

Diferente al acto administrativo de autorización en tanto ésta se da para una actividad que la ley ha previsto como posible de ejecutar y que se encuentra a la espera de que alguien la pretenda llevar a efecto luego de cumplir con los requisitos establecidos; mientras que el permiso parte de la premisa de que la actividad está prohibida,

¹¹⁸ PÉREZ CAMACHO, Efraín, op. cit., p. 455.

por ejemplo, el portar armas está prohibido por ley; sin embargo, mediante el permiso correspondiente, determinadas personas pueden portarlas, bajo las condiciones legales establecidas.

TR: Acto administrativo; Autorización (acto administrativo).

Permiso

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “permiso”.

CEP: Acto administrativo de autoridad, del superior, por el cual se concede autorización al servidor público o funcionario —excepto al que labore a tiempo parcial— para ausentarse o dejar de concurrir ocasionalmente a su puesto de trabajo en los casos en que lo requiera para realizar estudios regulares, ejercicio de la docencia en establecimientos de educación superior del país legalmente reconocidos, debiendo acreditar la asistencia regular a clases y la aprobación del curso; por atención médica, que se imputará a la licencia con remuneración por enfermedad; y, para el cuidado del recién nacido en caso de servidoras públicas, hasta por dos horas diarias durante el primer año de edad.

Todo otro permiso que no se ajuste a los casos establecidos y que no excedan de quince días dentro de un año de servicio, se imputará a vacaciones del servidor (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 28; 36; 37 // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 41; 43*).

TR: Comisión de servicio; Licencia; Servidor Público.

Persona Jurídica Semipública

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “persona jurídica semipública”.

CEP: Aquella creada y regulada como tal por ley, cualquiera fuera su denominación, encontrándose involucradas en ella las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública y la iglesia.

Históricamente, hasta la Constitución Política de 1967, se contemplaba a las personas jurídicas semipúblicas cuando reconocía y garantizaba estabilidad y autonomía a “la Caja Nacional del Seguro Social, del Banco Central del Ecuador, del Banco Nacional de Fomento y demás personas jurídicas semipúblicas”; sin embargo, no contempló una definición expresa

de ellas, pero dejó entrever que las entidades citadas son “ejemplos” de personas jurídicas semipúblicas y que una de sus características principales es que siendo públicas, gozan de autonomía y por tanto no se encuentran ni en el régimen de personas jurídicas públicas ni en el de personas jurídicas privadas, encontrándose en un escalón intermedio.

Sin embargo en la actualidad, podría pensarse que existe otro tipo de personas jurídicas semipúblicas originadas en los procesos de transformación, escisión y privatización de algunas entidades de derecho público que se han convertido en sociedades comerciales con participación estatal, es decir, aquellas que no se crean originalmente como personas jurídicas de derecho privado, pero que pasan a serlo en lo posterior, por mandato legal.

TR: Persona jurídica de derecho privado con finalidad social o pública.

Persona Jurídica de Derecho Privado con Finalidad Social o Pública

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “per-

sona jurídica de derecho privado con finalidad social o pública”.

Roberto DROMI¹¹⁹ clasifica a las personas jurídicas privadas en tanto tengan participación estatal o no, en el patrimonio, dirección y control: “las personas jurídicas privadas con participación estatal en el capital, dirección, administración o control, pueden adoptar la forma de sociedades anónimas con participación estatal minoritaria, sociedades de economía mixta con aporte estatal minoritario, o sociedades privadas conservadas por el Estado”. Mientras que las personas jurídicas privadas que no tienen participación estatal, DROMI las divide en de interés público sin fines de lucro, con fines de lucro y de interés privado: “De interés público sin fines de lucro, pueden tener la forma jurídica de asociaciones civiles, cooperativas, fundaciones, asociaciones mutuales, sindicatos, ligas u otra clase de entidad de bien público, cuando carecen de poderes de derecho público; por ejemplo, el de asociación obligatoria.

Se hallan comprendidas en este grupo las organizaciones empresariales, sindicales y profesionales y las organizaciones de usuarios y consumidores.

¹¹⁹ DROMI, Roberto, op. cit., pp. 724, 725.

De interés público con fines de lucro, pueden ajustarse a las formas societarias comunes (SA, sociedad anónima; SRL, sociedad de responsabilidad limitada; SCA, sociedad en comandita por acciones, etcétera). Se someten a las regulaciones del derecho público en la medida en que el Estado debe fijarles imposiciones, limitaciones, etc., en razón del interés público que persiga la actividad que realizan, por ejemplo entidades financieras, compañías de seguros, concesionarios de obras o servicios públicos, licenciarios de servicios públicos”.

Finalmente, DROMI hace referencia las personas jurídicas privadas que tienen interés privado y que “comprenden la generalidad de las sociedades civiles y comerciales”.

CEP: Personas jurídicas de derecho privado creadas al amparo del Derecho Civil pero que tienen, entre sus finalidades, la prestación de determinados servicios públicos o sociales, que sin entrar a ser competidores de los servicios que brinda el Estado, son agentes que actúan en condiciones similares, diferenciándolos en que éste proporciona los servicios por ser de su naturaleza y objetivos nacionales, y por tanto, sin esperar retribución económica como fin últi-

mo de su accionar —salvo los casos de autofinanciación—; en tanto aquellas buscan la satisfacción de un interés particular, con o sin lucro; por ejemplo, si bien la educación debe ser otorgada por el Estado en forma gratuita, no impide que sociedades civiles particulares, puedan brindar el mismo servicio, quizá ya no en forma gratuita.

En la actualidad con los procesos de modernización y privatización del Estado, y a través de los medios como las concesiones de servicios públicos, por ejemplo, cada vez más personas jurídicas de derecho privado asumen la prestación de dichos servicios, independientemente de si son sociedades civiles, corporaciones, fundaciones, creadas con o sin fines de lucro.

Sin embargo, hay que denotar que en el caso de personas jurídicas de derecho privado con fines de lucro, pese a pretender llevar a cabo actividades de servicio público o de interés social, no pierden su objetivo principal, el obtener un beneficio económico, por ejemplo, volviendo al caso de las concesiones de servicios, la sociedad o compañía concesionaria buscará la obtención de una retribución económica por el hecho de asumir la responsabilidad en la prestación del servicio concedido.

TR: Persona jurídica semipública.

Potestad Discrecional

El Reglamento para el control de la discrecionalidad en los actos de la administración pública (Art. 2 Inc. 2) dispone que “la discrecionalidad respaldada por el derecho implica la elección de una entre varias opciones igualmente válidas, dentro de los límites de la potestad y de la competencia del órgano. Todo acto administrativo dictado en ejercicio de la potestad discrecional reglada es impugnabile en vía administrativa o judicial”.

Roberto DROMI¹²⁰ menciona que “hay poder discrecional cuando en determinadas circunstancias de hecho, la autoridad administrativa tiene libertad de decidir y de tomar tal o cual medida. En otros términos, cuando el Derecho no le ha impuesto por anticipado un comportamiento a seguir”.

Por su parte el Dr. Efraín PÉREZ CAMACHO¹²¹ expresa que “en el ejercicio del poder discrecional la autoridad expide, conforme a la normativa, el acto administrativo dentro de un margen mayor o

menor de discrecionalidad. Jamás un acto administrativo o de la Administración es completamente reglado o completamente discrecional. En consecuencia, la discrecionalidad siempre comporta sobre algún aspecto, pero no sobre la totalidad de los elementos del acto administrativo”.

CEP: Poder o facultad otorgada por la ley y que asiste y permite a la Administración Pública decidir o tomar una medida o resultado con alguna libertad o elegir u optar por una u otra posibilidad de resolución, de acuerdo con su sano criterio, saber y entender, presumiendo que la decisión adoptada como la más útil para el caso, lo sea en relación con los hechos, medios técnicos y la multiplicidad de aspectos a tener en cuenta, fundamentándose en la situación fáctica probada, valorada e interpretada a través de los medios legales que establezca la norma, pero siempre dentro de los límites que la misma ley impone, respetando el procedimiento normativo previsto para la emisión de acto.

A diferencia del concepto de arbitrariedad, la autoridad debe su libertad de actuar a un marco legal y por tanto su decisión debe ser emitido conforme a derecho; por lo que pese a que la discrecionalidad otorga cierta libertad en la ac-

¹²⁰ Ibidem, pp. 704-706.

¹²¹ PÉREZ CAMACHO, Efraín, op. cit., pp. 461 y ss.

tuación y expresión de la voluntad, el acto resultante de esa actividad debe ser cierto y jurídicamente posible, de acuerdo con las competencias y facultades de la autoridad emisora del acto y en prosecución y proporcionalidad de las fines públicos o privados que justifican la oportunidad, causa y objeto del acto (*Reglamento para el control de la discrecionalidad en los actos de la administración pública: Arts. 2; 9-11*).

TR: Acto administrativo; Competencia administrativa; Potestad reglada.

Potestad Reglada

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “potestad reglada”; sin embargo, a modo de una idea preliminar de lo que puede entenderse como potestad reglada, cito a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Art. 5 Inc. 2) que dispone: “La administración obra en ejercicio de sus facultades regladas cuando debe ceñir sus actos a las disposiciones de una ley, de un reglamento o de cualquier otro precepto administrativo”.

Roberto DROMI¹²² menciona que “Las facultades de un órgano ad-

ministrativo están regladas cuando la norma jurídica predetermina concretamente la conducta que la Administración debe seguir. Es decir, que la actividad administrativa es reglada cuando se determinan su contenido y forma. La norma jurídica especifica la conducta administrativa y limita su arbitrio o libertad; deja el menor margen posible a la apreciación subjetiva del agente sobre la circunstancia del acto”.

Para el Dr. Jorge ZAVALA EGAS¹²³, refiriéndose a la potestad reglada, expresa que “limita a la Administración a la comprobación del supuesto fáctico o de hecho que se encuentra total y acabadamente descrito en la norma y, por tanto, declarar y aplicar la consecuencia jurídica que también la Ley ha determinado en forma completa”.

CEP: Poder o facultad de obrar y decidir dentro de los límites y la forma impuesta por la ley; en contraposición de la potestad discrecional, limita la libertad de decisión de la autoridad que debe expresar su voluntad en un acto administrativo, debiendo ajustar su actuación a la verificación de que la realidad fáctica, puesta a su conocimiento y resolución, se ajusta

¹²² DROMI, Roberto, op. cit., pp. 701, 702.

¹²³ ZAVALA EGAS, Jorge, op. cit., p. 82.

o no a la condición legal y de ser así, si existe conformidad entre la conducta y la norma, la autoridad deberá expresar la consecuencia jurídica prevista, no a su criterio y pensar.

La finalidad de esta restricción es mantener la regularidad de las decisiones adoptadas para iguales casos, puesto que la autoridad apega su criterio al estricto cumplimiento de lo ordenado en la ley (*Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo: Art. 5 Inc. 2*).

TR: Acto administrativo; Competencia administrativa; Potestad discrecional.

Potestad Reglamentaria

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 80) dentro de la definición de lo que constituye acto normativo explica que “[...] De conformidad con la Constitución corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria [...]”.

Libardo RODRÍGUEZ¹²⁴, explica que “el llamado poder reglamentario o potestad reglamentaria, consiste en la facultad que tienen algunas autoridades administrativas

para dictar normas de carácter general o reglamentos. Dado el carácter de suprema autoridad administrativa que tiene el Presidente de la República, es él quien goza en primer lugar de esa atribución”.

CEP: Poder o facultad constitucional y legal que asiste a la Administración Pública, y principalmente al Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, y que consiste en la posibilidad de dictar normas, reglamentos, estatutos para aplicación de una ley o para la regulación de una situación jurídica no prevista legalmente, o para el gobierno bajo el imperio de normas jurídicas generales (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 80*).

TR: Acto normativo; Acuerdo ministerial; Circular; Decreto Ejecutivo; Resolución.

Potestad Sancionadora

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “potestad sancionadora”.

Según Roberto DROMI¹²⁵ “la sanción es un medio indirecto con el que cuenta la Administración

¹²⁴ RODRÍGUEZ, Libardo, op. cit., p. 78.

¹²⁵ DROMI, Roberto, op. cit., p. 423.

para mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a Derecho.

El orden jurídico positivo concluye con la sanción como elemento irreductible en el esquema lógico de las normas. La sanción representa la última fase del proceso de producción jurídica: el elemento existencia que actualiza la vigencia del Derecho. [...] Específicamente, la sanción administrativa es la consecuencia dañosa que impone la Administración Pública a los infractores del orden jurídico administrativo. [...].

Prerrogativa de la administración para imponer sanciones determinadas por la ley; es uno de los medios de que se sirve la administración para mantener el acatamiento a las normas jurídicas, restaurar el orden jurídico lesionado y evitar que prevalezcan actos contrarios a la ley”.

CEP: Poder o facultad reconocida por la Constitución y atribuida por ley a la Administración Pública competente, para que, luego de la aplicación del procedimiento legalmente establecido, provoque la sanción a persona natural o jurídica por el cometimiento de alguna infracción administrativa que vul-

nere el ordenamiento jurídico, la misma que en ningún caso podrá ser, directa o subsidiariamente, privación de libertad. Uno de los medios para garantizar el acatamiento y cumplimiento de las normas jurídicas, para poder restaurar el orden jurídico lesionado y evitar que los actos contrarios a ley perduren, por lo que la potestad sancionadora también cumple una función preventiva, a fin de que no se provoquen conductas lesivas.

La potestad sancionadora de la Administración Pública y su efecto jurídico principal, la sanción, deberán guardar proporcionalidad y adecuación con la gravedad de la infracción y su procedimiento garantizará, sin perjuicio de otros, los derechos a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia; a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes; y, que de sobremanera, respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario

(Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 192-203).

TR: Administración Pública; Competencia administrativa; Procedimiento administrativo.

Prefactibilidad de Proyecto de Obra Pública

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “prefactibilidad de proyecto de obra pública”.

CEP: Etapa obligatoria de todo proyecto de obra pública que tiene como objetivo el estudiarlo en sus aspectos relevantes, a base de las ideas generales, a fin de alcanzar determinados objetivos, sin incurrir en gastos que no se justifiquen plena y evidentemente o que sean desproporcionados en relación a la naturaleza de esta etapa. Para ello se prevén como obligatorias las siguientes actividades: recopilación de la información existente respecto a la materia a la que se refiere el proyecto; análisis de los aspectos más relevantes que él tendría, establecimiento de alternativas de solución, estimativos de costo de cada una de las alternativas, conclusiones sobre los aspectos fundamentales, estudio preliminar de costo beneficio de las al-

ternativas, establecimiento preliminar de plazos para las etapas del proyecto, y el presupuesto de la etapa siguiente (*Reglamento de determinación de etapas del proceso de ejecución de obras y prestación de servicios públicos: Art. 6*).

TR: Diseño de proyecto; Documentos precontractuales; Factibilidad de proyecto; Obra pública; Procedimientos precontractuales; Proyecto de obra pública.

Presupuesto General del Estado

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Presupuesto General del Estado”.

CEP: Cómputo general de los ingresos y egresos de todas las entidades y organismos del sector público, con excepción del sector financiero, organismos del régimen seccional autónomo y las empresas públicas, orientado a la prestación de los servicios públicos, el cumplimiento de los objetivos prioritarios de los planes de desarrollo y a la satisfacción de los propósitos y metas de naturaleza social y económica previstos y expresados en los planes operativos anuales, el plan financiero y otros instrumentos de política económica; desarrollado de acuerdo con las normas técnicas y políticas ge-

nerales presupuestarias expedidas por el Ministro de Economía y Finanzas para la programación, formulación, presentación, aprobación, ejecución, modificación, control, evaluación y liquidación presupuestarios.

La Función Ejecutiva será la encargada de la formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado a través del Ministerio de Economía y Finanzas — como responsable de elaboración del anteproyecto— y de acuerdo con el plan de desarrollo previsto por el Gobierno. Se presentará al Congreso Nacional hasta el 1 de septiembre de cada año, excepto en el año en que se poseione el Presidente de la República, caso en el cual la proforma deberá ser presentada hasta el 31 de enero.

La proforma contendrá: exposición de motivos, en donde se manifieste la situación actual de las finanzas públicas, las perspectivas económicas y sociales, las políticas y estrategias gubernamentales, con el grado de desagregación que considere el Ministerio de Economía y Finanzas; previsiones y asignaciones máximas presupuestarias que integran el proyecto, especificando los ingresos, gastos y financiamientos; y, las disposiciones que regularán anualmente la

ejecución y control de los presupuestos del sector público.

El Congreso Nacional en pleno conocerá de la proforma del Presupuesto General del Estado y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, o hasta el 28 de febrero en el caso de que sea el año de posesión del Presidente de la República. Al momento de la discusión y aprobación del presupuesto por parte del Congreso Nacional, éste no podrá hacer incrementos en los montos estimados de ingresos y egresos previstos en la proforma. Si no se aprobare el presupuesto en el tiempo establecido, entrará en vigencia la proforma elaborada por el Ejecutivo. Compete al Presidente de la República promulgar el presupuesto.

El jefe de la unidad financiera de cada entidad y organismo del sector público o quien haga sus veces, será el responsable de la ejecución del presupuesto y al Ejecutivo le corresponde informar al Congreso Nacional semestralmente al respecto; debiendo entenderse por ejecución presupuestaria al conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos que, partiendo del presupuesto aprobado, se aplican para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos

y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios.

El Ejecutivo será responsable de proceder a la liquidación anual del presupuesto, el cual se expedirá y aprobará por Acuerdo del Ministro de Economía y Finanzas hasta el 31 de marzo del año siguiente y se remitirá inmediatamente al Congreso Nacional; hará referencia a los estados financieros; información y detalle de ejecución de ingresos efectivos a nivel de partida presupuestaria; información y resumen de ejecución de gastos efectivos por institución, grupo y objeto del gasto; y el estado de transacciones de caja, con los datos de los ingresos y los gastos efectivos y el financiamiento; además, incluirá toda la documentación que respalde debidamente la liquidación presupuestaria (*LOAFYC: Arts. 42; 44; 46; 47; 48 Num. 4-6; 55; 64; 72-78; 80; 81 Inc. 1; 95; 97 // Ley de Presupuestos del Sector Público: Arts. 44; 18; 20; 66 // Reglamento de la Ley de Presupuestos del Sector Público: Arts. 49; 113 // Constitución Política: Arts. 130 Num. 13; 171 Num. 17; 258; 259 Incs. 1, 5*).

TR: Asignación presupuestaria; Clasificador de Ingresos y Gastos; Ley de Presupuestos; LOAFYC.

Privatización de Servicios Públicos

El Reglamento a la Ley de Modernización del Estado (Art. 44) dispone que “mediante la privatización el sector público traslada al sector privado empresas, bienes, servicios, actividades, establecimientos o derechos controlados directamente por el sector público”.

Roberto DROMI¹²⁶, tras explicar todo el proceso de la operación privatizadora en la experiencia argentina, menciona que “privatización es un concepto genérico que admite distintas modalidades [...]: a) venta de activo de las empresas, como una unidad o en forma separada siempre que, claro está, se trate de una realización de activos destinada a la privatización y no propia del giro empresario o decidida en el marco de la política empresarial de dimensionamiento de sus actividades; b) la venta de acciones o cuotas partes del capital social; c) la venta del establecimiento o haciendo productiva en funcionamiento; d) la locación con o sin opción a compra; e) la administración con o sin opción a compra; f) la concesión (de obra pública, de servicio público), licencia o permiso”.

¹²⁶ Ibídem, p. 252.

CEP: Proceso técnico jurídico por el cual se traslada al sector privado la ejecución y administración de los servicios públicos que por su naturaleza competen al sector público, pudiendo realizarse por cualquiera de las figuras jurídicas reconocidas por el derecho administrativo y dispuestas mediante Decreto Ejecutivo, tales como concesión de servicio público o de obra pública, licencia, permiso, venta, transformación, fusión, escisión, liquidación de empresas estatales o mixtas, u otras; y mediante cualquier mecanismo jurídico legalmente reconocido, como: licitación pública nacional o internacional para presentación de ofertas, oferta en Bolsa de Valores de una parte o la totalidad de las acciones de propiedad de la entidad u organismo que se oferte; por suscripción de acciones o subasta pública.

El Proceso de privatización de servicios públicos será coordinado, regulado y ejecutado por el SENPLADES –en sustitución del Consejo Nacional de Modernización, CONAM– y con la participación de los representantes legales de las entidades u organismos públicos (*Ley de Modernización del Estado: Arts. 42; 43; 56 // Reglamento a la Ley de Modernización del Estado: Arts. 1; 44-48; 51*).

TR: Concesión; Delegación; Desconcentración administrativa; Desmonopolización de servicios públicos; Modernización del Estado; Participación social; Racionalización administrativa.

Procedimiento Administrativo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “procedimiento administrativo”.

Para Roberto DROMI¹²⁷ “El procedimiento administrativo es el instrumento jurídico por el que se viabiliza el actuar de la relación administrado-Administración [...]”.

El procedimiento administrativo como instrumento de gobierno describe, articula, regula y a la vez habilita el ejercicio de las prerrogativas públicas que integran el poder. [...].

El procedimiento administrativo es, en suma, un instrumento de gobierno y de control. Cumple una doble misión republicana: el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad y la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales recursivas y reclamativas”.

¹²⁷ Ibídem, p. 1165.

Por su parte, el Dr. Jorge ZAVALA EGAS¹²⁸ lo define “como la serie ordenada de actos materiales y de formalidades o tareas técnicas, determinada por normas jurídicas y cumplida por los órganos del Estado, comprendiendo los propios y las personas jurídicas estatales; actos instrumentalmente destinados al dictado o la ejecución de un acto administrativo final”.

El Diccionario Jurídico ESPASA, define que “el procedimiento administrativo será por tanto el procedimiento de realización de la función administrativa, y, más concretamente, el modo de producción de los actos administrativos. [...] cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”.

CEP: Parte del Derecho Administrativo. Reglas y principios que dirigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad de administrativa; comprende también las formalidades a las que se sujeta la Administración Pública y administrados durante el desarrollo de la función administrativa, asegurando, por tanto, la eficacia de la gestión pública y el respeto de los de-

rechos e intereses de los administrados.

En base a ello, el procedimiento administrativo puede referirse a: la forma y formalidades de preparación y expedición de los actos administrativos y más decisiones necesarias; a las normas que regulan la relación entre administrado y Administración; procedimiento para ejercicio de la potestad sancionadora; y, los medios de impugnación de actos administrativo y de control de la función administrativa.

TR: Acto administrativo; Acto de simple administración; Caducidad; Competencia administrativa; Derecho Administrativo; Impugnabilidad del acto administrativo; Potestad sancionadora; Reclamo administrativo; Recurso administrativo; Recurso de reposición; Recurso de revisión; Silencio administrativo; Solicitud.

Procedimientos Precontractuales

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “procedimiento precontractual”.

Para María RIVAS CASARETTO¹²⁹, “es el conjunto de pasos

¹²⁸ ZAVALA EGAS, Jorge, op. cit., p. 205.

¹²⁹ RIVAS CASARETTO, María, op. cit., p. 25.

regidos por la Ley y por el Reglamento General de la misma, que se debe seguir antes de celebrar un contrato administrativo para lograr la elección correcta de las propuestas presentadas por los candidatos a ser contratistas”.

El Dr. Efraín PÉREZ CAMACHO¹³⁰ menciona que la “fase precontractual tiene aspectos de planificación y de estructuración institucional del Comité de Contratación, al que corresponde aprobar lo actuado, incluyendo los pliegos precontractuales”.

CEP: Etapa de preparación de la fase contractual, conformada por una serie de actos dispuestos para determinar el objeto y necesidad de la contratación, su justificación, presupuestos, programación, invitación, presentación de participantes y ofertas y selección del adjudicatario, y principalmente se refiere a los procedimientos de licitación y concurso público de ofertas, que abarca los actos antes descritos y que se encuentra a cargo del Comité de Contrataciones.

El procedimiento precontractual formalmente inicia con la convocatoria al concurso público o licitación; sin embargo, para llegar a ello debe partir de la decisión de la

autoridad de la entidad contratante respecto de la necesidad de contratar la prestación de servicios, construcción de obra pública o adquisición de bienes, la misma que se respaldará en los estudios, diseños, incluido planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, recibidos, previa fiscalización, por la entidad correspondiente, y aprobados por ella, con la programación total, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios según la naturaleza del proyecto, y con la verificación necesaria de la existencia de los recursos necesarios para la celebración de contratos, por lo que requerirá de la certificación del Ministerio de Economía y Finanzas, del Director Financiero, Tesorero o Pagador, sobre la disponibilidad de fondos.

Entonces, en base a los resultados de lo descrito, se decidirá definitivamente la iniciación de la licitación o el concurso, de acuerdo con el caso, y con ello la preparación de los documentos precontractuales que servirán para iniciar con la convocatoria, presentación de propuestas, análisis, estudio y evaluación de las mismas, para dar finalmente con la selección de la mejor propuesta y la consecuente adjudicación, o en su defecto, el

¹³⁰ PÉREZ CAMACHO, Efraín, op. cit., p. 760.

declarar desierto el concurso o la licitación.

Existen algunos contratos para cuya celebración se encuentran exceptuados del procedimiento precontractual, con la calificación y autorización del Presidente de la República o del Ministro o representante legal de la entidad u organismo respectivo, según el caso; tales contratos son: los que sean necesarios para superar emergencias graves que provengan de fuerza mayor o caso fortuito y que sólo sirvan para solucionar los daños que aquellas hayan producido o prevenir los que puedan suscitar; los requeridos para la ejecución de proyectos prioritarios que se celebren en aplicación de convenios con gobiernos extranjeros que ofrezcan financiamiento en términos concesionarios y ventajosos para el país, o por organismos multilaterales de los cuales el Ecuador sea miembro; los requeridos para la ejecución de obras, prestación de servicios o adquisición de bienes que se celebren con financiamiento de créditos otorgados por el sector privado, en base a un pedido formal del Ecuador; los calificados por el Presidente de la República como necesarios para la seguridad interna y externa del Estado, y cuya ejecución esté a cargo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Na-

cional; los de permuta; aquellos cuyo objeto sea la ejecución de una obra artística, literaria o científica; los de transporte de correo internacional, que se rigen por los convenios de la Unión Postal Universal, Unión Postal de las Américas y España; los de transporte interno de correo; aquellos cuyo proceso precontractual establecido en esta Ley fuere declarado desierto después de la reapertura y fueren calificados como urgentes por el Presidente de la República; los de adquisición de repuestos o accesorios que se requieran para el mantenimiento de equipos y maquinarias a cargo de las instituciones públicas; los exonerados por leyes especiales; los de adquisición de bienes respecto a los cuales se comprobare que son únicos en el mercado, que tienen un solo proveedor o que implican la utilización de patentes o marcas exclusivas y que no admiten alternativas de solución; y, los que celebren el Estado con entidades del sector público, éstas entre sí, o aquel o éstas con empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en las dos terceras partes, a entidades de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública (*Ley de Contratación Pública: Arts. 6; 14; 15 // Reglamento a la Ley de Contratación Pública // LOAFYC: Art. 58*).

TR: Acta de adjudicación; Apertura de ofertas; Comisión Técnica; Comité de Contrataciones; Contratación Pública; Contratanet; Concurso privado de ofertas; Concurso público de ofertas; Convocatoria; Documentos precontractuales; Emergencia; Estudio de Impacto Ambiental; Evaluación de Impacto Ambiental; Factibilidad de proyecto; Garantía de seriedad de la propuesta; Licitación; Prefactibilidad de proyecto de obra pública; Proyecto de obra pública.

Proyecto de Obra Pública

El Reglamento de determinación de etapas del proceso de ejecución de obras y prestación de servicios públicos (Art. 1 Inc. 1) define al proyecto de obra pública como “el conjunto de memorias, planos, especificaciones, cálculos, presupuestos y otros documentos técnicos, que establecen las características y dimensiones de una obra pública, para su valoración, contratación y ejecución”.

CEP: Instrumento de definición de las características y dimensiones de la obra pública, dispuesto con la finalidad de establecer los parámetros de valoración, contratación y ejecución. Contendrá las memorias de elaboración, planos, especificaciones técnicas, cálculos, presupuestos y más documentos

técnicos, y será debidamente identificado, como requisito previo para ordenar la iniciación del proyecto y con la finalidad de clasificarlo dentro de los programas adoptados por los organismos gubernamentales de planificación y control.

La identificación del proyecto de obra pública por parte de la máxima autoridad de la institución, indicará el nombre del proyecto, objetivos, alcances y responsable o responsables del diseño y construcción.

Los proyectos de obras públicas comprenderán las etapas de prefactibilidad, factibilidad y evaluación, financiación, diseño, modalidad de ejecución, construcción, y mantenimiento.

La división del proyecto en etapas tiene por objeto el que su estudio sea debidamente meditado, progresivo y completo. El detalle y complejidad de cada una de las fases estarán directamente relacionados con la magnitud e importancia del proyecto.

La ejecución del proyecto de obra pública obedecerá a procesos definidos que permitan la planificación, desarrollo, control y mantenimiento idóneos de las obras (*Reglamento de determinación de etapas*

del proceso de ejecución de obras y prestación de servicios públicos: Arts. 1-5).

TR: Diseño de proyecto; Documentos precontractuales; Estudio de Impacto Ambiental; Evaluación de Impacto Ambiental; Factibilidad de proyecto; Obra pública; Prefactibilidad de proyecto de obra pública; Procedimientos precontractuales.

Puesto Público

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “puesto público”.

CEP: Empleo o cargo en las entidades, instituciones u organismos del sector público, dispuestos para el buen manejo y funcionamiento de la Administración Pública y la dotación de los servicios públicos.

Los puestos públicos serán creados en razón de las necesidades que tengan las entidades públicas para la consecución de las metas y objetivos de cada una de sus unidades, áreas o procesos, de con-

formidad con la planificación estratégica institucional y el plan operativo anual de recursos humanos y de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias.

Serán clasificados en grupos ocupacionales, en base a la estructura lógica y sistemática de puestos y de acuerdo con la descripción y valoración del mismo: 1. grupo ocupacional directivo, comprende los diferentes niveles y puestos de naturaleza gerencial del sector público; 2. grupo ocupacional profesional; y, 3. grupo ocupacional no profesional, comprende grupos de pre-profesionales, técnicos, asistentes administrativos y auxiliares de servicios (*Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 127; 128; 145; 146*).

TR: Concurso de merecimientos y oposición; Nombramiento; Racionalización administrativa; Servicio Civil; Servicio público; Sistema General de Clasificación de Puestos del Servicio Civil; Supresión de puestos.

R

Racionalización Administrativa

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “racionalización administrativa”.

CEP: Uno de los objetivos de la Ley de Modernización del Estado y una de las áreas del proceso de modernización del Estado, que consiste en la reestructuración administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de los servidores públicos y las entidades u organismos; la reducción de trámites innecesarios, repetitivos e injustificados para agilizar y mejorar la Administración; la optimización en la utilización de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos mediante el uso racional de los sistemas administrativos en los que se de una acertada correlación entre los objetivos, funciones, instancias y decisiones, para mejorar el nivel de gestión de la Administración Pública (*Ley de Modernización del Estado: Arts. 1; 5 Lit. a; 16 //*

Reglamento a la Ley de Modernización del Estado: Arts. 1; 10 Inc. 1; 11).

TR: Concesión; Delegación; Desmonopolización de servicios públicos; Desconcentración; Modernización del Estado; Privatización de servicios públicos; Puesto público; Servidor público.

Reajuste de Precios

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “reajuste de precios”.

CEP: Sistema al que se sujetan los contratos de ejecución de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios, y que obedece a variaciones en los costos de los componentes de los precios unitarios estipulados para efectos de pago del anticipo y de las planillas de ejecución de obra o prestación de servicios, pago que se deberá desde la fecha de la variación; es decir, es el mecanismo por el cual se procede a hacer una reva-

lorización de los precios que contractualmente se pactaron y que constan en el proyecto respectivo, de acuerdo con las fórmulas matemáticas que se acordaren, con la finalidad de determinar las variaciones que ha sufrido el proyecto al momento de su ejecución.

El sistema de reajuste de precios se realizará mediante la aplicación de fórmulas matemáticas, que constarán obligatoriamente en el contrato, de acuerdo con la naturaleza del contrato, la complejidad del mismo y la entidad contratante; sin embargo, se basarán en la siguiente fórmula general: $Pr = Po (p1B1/Bo + p2C1/Co + p3D1/Do + p4E1/Eo \dots pnZ1/Zo + pxX1/Xo)$.

En donde:

Pr = valor reajustado del anticipo o de la planilla.

Po = valor del anticipo o de la planilla calculada con las cantidades de obra ejecutada a los precios unitarios contractuales descontada la parte proporcional del anticipo, de haberlo pagado.

p1 = coeficiente del componente mano de obra.

p2, p3, p4 ... pn = coeficiente de los demás componentes principales.

px = coeficiente de los otros componentes, considerados como "no principales", cuyo valor no excederá de 0,200.

Los coeficientes de la fórmula se expresarán y aplicarán al milésimo y la suma de aquellos debe ser igual a la unidad.

Bo = Sueldos y salarios mínimos de una cuadrilla tipo, fijados por ley o Acuerdo Ministerial para las correspondientes ramas de actividad, más remuneraciones adicionales y obligaciones patronales de aplicación general que deban pagarse a todos los trabajadores en el país, exceptuando el porcentaje de la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, los viáticos, subsidios y beneficios de orden social; esta cuadrilla tipo estará conformada en base a los análisis de precios unitarios de la oferta adjudicada, vigentes treinta días antes de la fecha de cierre para la presentación de las ofertas que constará en el contrato.

B1 = Sueldos y salarios mínimos de una cuadrilla tipo, expedidos por la ley o Acuerdo Ministerial para las correspondientes ramas

de actividad, más remuneraciones adicionales y obligaciones patronales de aplicación general que deban pagarse a todos los trabajadores en el país, exceptuando el porcentaje de participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, los viáticos, subsidios y beneficios de orden social; esta cuadrilla tipo estará conformada en base a los análisis de precios unitarios de la oferta adjudicada, vigente a la fecha del pago del anticipo o de las planillas de ejecución de obra.

Co, Do, Eo, ... Zo = Los precios o índices de precios de los componentes principales vigentes treinta días antes de la fecha de cierre para la presentación de las ofertas, fecha que constará en el contrato.

C1, D1, E1, ... Z1 = Los precios o los índices de precios de los componentes principales a la fecha de pago del anticipo o de las planillas de ejecución de obras.

Xo = Índice de componentes no principales correspondiente al tipo de obra y a la falta de éste, el índice de precios al consumidor treinta días antes de la fecha de cierre de la presentación de las ofertas, que constará en el contrato.

X1 = Índice de componentes no principales correspondiente al tipo de obra y a falta de éste, el índice de precios al consumidor a la fecha de pago del anticipo o de las planillas de ejecución de obras.

El reajuste de precios se realizará mensualmente o de acuerdo con los períodos de pago establecidos en el contrato y será efectuado provisionalmente en base a los precios o índices de precios a la fecha de presentación de las planillas por la fiscalización o unidad de control de cada obra, tramitándolo conjuntamente con la planilla.

En caso de contratos de adquisición de bienes con entrega y pagos inmediatos no se sujetarán a reajuste de precios, pero aquellos en los que por la naturaleza o condiciones de previsión, la entrega de los bienes exceda de los noventa días, se estipularán fórmula o fórmulas de reajuste de precios, elaboradas por la entidad en base a los componentes del bien (*Ley de Contratación Pública: Arts. 85-95 // Reglamento a la Ley de Contratación Pública: Arts. 86-93*).

TR: Acta de recepción; Comisión Técnica; Contrato complementario.

Recepción Definitiva

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “recepción definitiva”.

CEP: Acto de la Administración Pública que consiste en la recepción de la totalidad de la obra, bien o prestación de servicio, cuando el objeto del contrato ha sido cumplido a cabalidad o efectuado dentro del plazo establecido, y que pone fin a la relación contractual existente, y por tanto terminan las responsabilidades y obligaciones de las partes.

En los contratos de adquisición y prestación de servicios existirá una sola especie de recepción, la definitiva, en tanto en los de ejecución de obra existirá una recepción provisional y una definitiva.

La recepción definitiva se efectuará en el plazo previsto en el contrato, que no podrá ser menor de seis meses contado desde la recepción provisional de la totalidad de la obra, previa solicitud del contratista y suscrita en acta por las partes contratantes, siempre que no existan reclamaciones pendientes en relación con la obra materia del contrato; dentro de la recepción definitiva constará la liquidación del contrato (*Ley de Contratación Pública: Arts. 80; 83 // Re-*

glamento a la Ley de Contratación Pública: Arts. 107; 108).

TR: Acta de recepción; Garantía de fiel cumplimiento; Garantía por la debida ejecución de la obra; Liquidación del contrato; Recepción definitiva presunta; Recepción provisional.

Recepción Definitiva Presunta

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “recepción definitiva presunta”.

CEP: Forma de recepción definitiva de la obra, bien o prestación de servicio, cuando solicitada por el contratista, la entidad no hiciere ningún pronunciamiento ni iniciar la recepción definitiva dentro del término de quince días desde dicha solicitud y una vez expirado éste, considerándose que se ha efectuado la recepción definitiva.

En este caso, el contratista pedirá al juez que notifique a la entidad, indicándole que ha operado la recepción definitiva presunta, momento desde el cual, la entidad contratante está obligada a efectuar la liquidación del contrato, teniendo el lapso de tiempo previsto para el efecto en el contrato, o en su defecto, en caso de no decirse nada en el contrato, tendrá el término de treinta días para efec-

tuar la liquidación del contrato, y de no hacerlo, el contratista podrá presentarla a la entidad para su suscripción dentro del término de treinta y si no lo hiciere en este tiempo el contratista notificará judicialmente a la entidad contratante con la liquidación (*Ley de Contratación Pública: Art. 83 Inc. 4; 84 Incs. 1, 2 // Reglamento a la Ley de Contratación Pública: Art. 110*).

TR: Acta de recepción; Garantía de fiel cumplimiento; Liquidación del contrato; Recepción definitiva; Recepción provisional.

Recepción Provisional

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “recepción provisional”.

CEP: Forma de recepción que opera en los contratos de ejecución de obras al momento de finalización o conclusión de la obra con la finalidad de realizar una revisión preliminar del cumplimiento de las especificaciones del proyecto, sin entrar a hacer liquidación alguna del contrato; esta recepción provisional puede ser una o varias, en forma parcial o total, y se efectuará cuando el contratista comunique por escrito a la entidad contratante sobre la terminación y solicite se efectúe la recepción

dentro del plazo establecido contractualmente, o en su defecto, en el término de quince días, contado desde la fecha de recepción de la comunicación.

Podrán realizarse recepciones parciales provisionales de la obra, si por la naturaleza del proyecto se ha previsto la posibilidad de entregas parciales, que tendrán por efecto permitir a la entidad contratante la utilización de las partes o unidades entregadas de la obra; además, conjuntamente con cada una de las recepciones provisionales se podrá realizar liquidaciones parciales (*Ley de Contratación Pública: Arts. 80-82*).

TR: Acta de recepción; Garantía por anticipo; Garantía por la debida ejecución de la obra; Recepción definitiva; Recepción definitiva presunta.

Reclamo Administrativo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “reclamo administrativo”.

Roberto DROMI¹³¹ explica que “como medio impugnativo contra actos, hechos y omisiones, el ordenamiento jurídico prevé el reclamo administrativo en tutela de

¹³¹ DROMI, Roberto, op. cit., p. 1221.

derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados. Su interposición puede hacerse en cualquier oportunidad antes de la prescripción, ante la autoridad superior de la Administración [...]”.

CEP: Petición realizada por los administrados interesados, ante la autoridad que emitió el acto o el hecho administrativo por el cual se reclama, a fin de que ella formule observaciones, consideraciones y reservas de derechos, de reclamarse por actos de simple administración; la cesación del comportamiento, conducta o actividad en casos de actos y hechos administrativos; y, la enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos normativos o su inaplicabilidad al caso concreto.

La reclamación debe ser presentada ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión, emisor del acto normativo o ante aquél al cual va dirigido el acto de simple administración, o contra las disposiciones administrativas de carácter general sobre las cuales no cabe recurso alguno en la vía administrativa.

En general, el reclamo administrativo se diferencia del recurso administrativo por ser éste interpuesto para ante el superior, sin

que sea necesario para la interposición de un recurso administrativo el haber realizado el reclamo previo. (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 172; 173*).

TR: Acto administrativo; Derecho Administrativo; Hecho administrativo; Impugnabilidad del acto administrativo; Interés directo; Interés legítimo; Procedimiento administrativo.

Recurso Administrativo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “recurso administrativo”.

Para Roberto DROMI¹³² “es un remedio administrativo específico por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos.

Por medio del recurso administrativo se promueve el control de la legitimidad (legalidad y oportunidad) de un acto emanado de la autoridad administrativa, a fin de que se lo revoque o modifique con el objeto de restablecer el derecho subjetivo o interés legítimo lesionado por dicho acto. Toda declaración administrativa defini-

¹³² Ibídem, p. 1209.

tiva que produce efectos jurídicos individuales e inmediatos, es impugnabile mediante los recursos”.

El Diccionario Jurídico ESPA-SA¹³³ define a los recursos administrativos como “Son los remedios jurídicos que pueden utilizar los interesados contra los actos administrativos cuando consideran que éstos incurren en cualquier causa de nulidad o anulabilidad de las previstas en el ordenamiento jurídico. Constituyen, por tanto, el principal instrumento de justicia administrativa que el ordenamiento jurídico pone en manos de los ciudadanos para defenderse contra las posibles ilegalidades que puedan cometer las administraciones públicas. La finalidad de los recursos administrativos no es otra que la de lograr la revisión -por motivos de legalidad- de un acto administrativo determinado”.

CEP: Procedimiento de impugnación en vía administrativa que se interpone para ante el superior de la autoridad que emitió el acto administrativo impugnado, por parte del administrado en contra de los actos administrativos por motivos de nulidad o anulabilidad, en defensa de sus derechos subjetivos o intereses legítimos, buscando la revocación, modificación

del acto o esperando la reparación del derecho lesionado, y en razón de ello, la Corte Suprema de Justicia¹³⁴ explica que “en sede administrativa no existen otros recursos que los de apelación (para que conozca el órgano superior al que dictó el acto), reposición para que conozca el mismo órgano autor del acto en una acción de reconsideración del mismo) y revisión (para que conozca la máxima autoridad institucional y solo si expresamente lo determina la ley); recursos administrativos todos estos que tienen un único y común sentido: el impugnar el acto administrativo considerado ilegal o nulo. La inveterada jurisprudencia de todos los tribunales en materia contencioso administrativa, desde el Consejo de Estado Francés hasta los de los más modestos, han aceptado en sus fallos el criterio doctrinal antes expuesto”.

En general Para la interposición de los recursos administrativos se determinará el nombre y apellidos del recurrente, acto contra el que se recurre y sus razones; lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del lugar o medio que se señale a efectos de notificaciones; órgano al que se dirige; pretensión concreta que se formula; firma del

¹³³ *Diccionario Jurídico ESPA-SA (CD)*, op. cit.

¹³⁴ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de lo Contencioso Administrativo, RO 551: 9-abr-2002).

compareciente, de su representante o procurador y la del abogado que lo patrocina; y, demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo*: Arts. 172; 173).

TR: Derecho Administrativo; Impugnabilidad del acto administrativo; Interés directo; Interés legítimo; Procedimiento administrativo; Recurso contencioso administrativo; Recurso contencioso administrativo objetivo; Recurso contencioso administrativo subjetivo; Recurso de reposición; Recurso de revisión.

Recurso Contencioso Administrativo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “recurso contencioso administrativo”.

Diego YOUNES MORENO¹³⁵ hace referencia a las acciones contencioso-administrativas y explica que “son los instrumentos, para garantizar la supremacía del orden jurídico y para que se tutelen los derechos que les hayan sido conculcados en la actividad de la Administración”.

CEP: Proceso en vía judicial, que puede proponerse por personas

naturales o jurídicas contra reglamentos, actos o resoluciones¹³⁶ de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas, en defensa de la legalidad de la actividad administrativa y los derechos subjetivos o intereses directos del demandante, o por la lesión de derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley cuando la resolución ha sido adoptada como consecuencia de alguna disposición de carácter general y que infrinja la ley en la cual se reconoce u origina el derecho lesionado; en todo los casos, el recurso contencioso administrativo busca la revocación, modificación o reparación del derecho lesionado, interponiéndose ante el órgano judicial competente, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

El recurso contencioso administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo, y de anulación u objetivo (*Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*: Arts. 1; 2; 3 Inc. 1).

¹³⁶ El artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa menciona que procede el Recurso Contencioso Administrativo en contra de los actos, reglamentos y resoluciones que causen estado, sin embargo, de conformidad con la Ley de Modernización del Estado, no es necesario agotar la vía administrativa para iniciar la vía judicial, por lo que no sería necesario que hayan causado estado.

¹³⁵ YOUNES MORENO, Diego, op. cit., p. 227.

TR: Acto administrativo; Impugnabilidad del acto administrativo; Interés directo; Interés legítimo; Recurso administrativo; Recurso contencioso administrativo objetivo; Recurso contencioso administrativo subjetivo; Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

Recurso Contencioso Administrativo Objetivo

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Art. 3 Inc. 3) dispone: “el recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal”.

CEP: Recurso de anulación o por exceso de poder; clase de recurso contencioso administrativo que procede en contra de acto administrativo general, objetivo, normativo, abstracto y permanente¹³⁷ y que busca su anulación en procura de restaurar el derecho normativo o el imperio de la Ley lesionado por el acto ilegal o esperando el simple cumplimiento de

una norma, pudiendo, por tanto, ser interpuesto por quien alegue un interés directo en deducir la acción ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, prescindiendo de cualquier derecho subjetivo que invoque el accionante. (*Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: Arts. 3 Inc. 3 // Resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo*¹³⁸).

TR: Impugnabilidad del acto administrativo; Interés directo; Nulidad administrativa; Recurso administrativo; Recurso contencioso administrativo; Recurso contencioso administrativo subjetivo; Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

Recurso Contencioso Administrativo Subjetivo

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Art. 3 Inc. 2) dispone: “el recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata”.

CEP: Recurso de plena jurisdicción; clase de recurso contencioso

¹³⁷ Repertorio de Jurisprudencia, Sentencia 10-ene-1996, t. 41, p. 38

¹³⁸ TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 24 de junio de 1991 (RO 722: 9-jul-1991).

administrativo que procede contra el acto administrativo individual, concreto, particular, en amparo de un derecho subjetivo, cuando ha sido afectado, desconocido o negado; buscando exigir alguna acción a la Administración Pública o a las personas jurídicas semipúblicas en procura de la reparación al daño provocado al titular del derecho; y que se interpone ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, por el particular afectado individuo o persona natural o por un determinado grupo de individuos o personas jurídicas¹³⁹ (*Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: Arts. 3 Inc. 3 // Resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo*¹⁴⁰).

TR: Derecho subjetivo; Impugnabilidad del acto administrativo; Recurso administrativo; Recurso contencioso administrativo; Recurso contencioso administrativo objetivo; Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

Recurso de Acceso a la Información

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “recurso de acceso a la información”.

CEP: Recurso que asiste en garantía del derecho de acceso a la información y que constituye una acción judicial que puede interponer cualquier persona que se creyere afectada en su derecho legítimo de acceso a la información pública, por la negativa –tácita o expresa– de recepción de solicitud de acceso, o por negativa a facilitar el acceso físico a la información de cualquier índole o por habérsele proporcionado información incompleta, alterada y hasta falsa, incluso cuando la información solicitada haya sido calificada de reservada o confidencial.

Podrá ser interpuesto ante cualquier juez de lo civil o tribunal de instancia del domicilio del poseedor de la información requerida, en forma gratuita y exento del pago de tasas judiciales; en cuya petición contendrá: identificación del recurrente; fundamentos de hecho y de derecho; señalamiento de la autoridad de la entidad que denegó la información; y, la pretensión jurídica (*Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Art. 22 // Reglamento a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Arts. 5; 15; 16*).

TR: Derecho de acceso a la información; Información confidencial; Información pública; Información reservada.

¹³⁹ Repertorio de Jurisprudencia, Sentencia 58-95, 28-jun-1995, p. 27.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

Recurso de Reposición

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “recurso de reposición”.

El Diccionario Jurídico ESPA-SA¹⁴¹ define al recurso de reposición como “administrativo ordinario, potestativo y horizontal. Es un recurso administrativo de carácter horizontal, pues se interpone ante el mismo órgano que hubiese dictado el acto impugnado. Tiene carácter potestativo o dispositivo, lo cual quiere decir que los interesados tienen la alternativa de interponer el recurso de reposición o bien, si lo prefieren, interponer el recurso contencioso-administrativo directamente”.

De acuerdo con el Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales¹⁴² es el “Recurso que es interpuesto ante el órgano de quien emana la resolución a efectos de que por contrario imperio deje sin efecto la resolución adoptada en forma parcial o total y dicte entonces otra favorable a las pretensiones de quien interpone el recurso. Es viable solamente en relación con las resoluciones dictadas sin sustanciación. Es el remedio procesal mediante el cual se

pretende que en la misma instancia el juez que dictó una resolución la enmiende o altere, o como suele decirse que la reponga por contrario imperio”.

CEP: Recurso administrativo que promueve el administrado que se creyere afectado por el acto administrativo impugnado por las afectaciones que irroque a sus derechos subjetivos directos, interponiéndolo ante el órgano o funcionario que emitió el acto a fin de que modifique o se lo deje sin efecto, en forma parcial o total, o para que se dicte otro que le sea favorable.

Son susceptibles del recurso de reposición los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa y que afecten derechos subjetivos directos del administrado; y será interpuesto en el plazo de quince días si el acto fuere expreso, o en su defecto, si no lo fuere, el plazo será de dos meses y contará desde el día siguiente a aquel en que se produjo el acto presunto (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 174; 175*).

¹⁴¹ *Diccionario Jurídico ESPA-SA (CD)*, op. cit.

¹⁴² *Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales (CD)*, op. cit.

TR: Impugnabilidad del acto administrativo; Procedimiento administrativo; Recurso administrativo

Recurso de Revisión

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “recurso de revisión”.

El Diccionario Jurídico ESPA-SA¹⁴³, menciona que el recurso de revisión “es un recurso extraordinario, lo cual hace referencia a dos cuestiones: en primer lugar, que procede tan sólo contra actos firmes en vía administrativa (es decir, aquellos cuyos plazos de recurso administrativo ordinario han transcurrido ya) y, en segundo lugar, que los motivos de impugnación están tasados en la Ley; a diferencia de lo que ocurre con los recursos administrativos ordinarios (alzada y potestativo de reposición), cuyos motivos de impugnación pueden ser cualquier causa de nulidad o anulabilidad de las previstas en la Ley [...]”.

CEP: Recurso extraordinario en vía administrativa que se interpone para ante el superior de la autoridad u órgano que emitió el acto firme impugnado, basado en causales excepcional y taxativamente previstas en la ley, con la finalidad de que se analice las alegaciones que le sustentan y se revea la decisión tomada.

En relación con la normativa establecida por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo, este recurso podrá ser interpuesto por el administrado, por los ministros de Estado o por las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma, en casos de resoluciones expedidas por dichos órganos, por sus subordinados o por entidades adscritas, a fin de proceder a la revisión de la decisión adoptada en el acto impugnado.

Son susceptibles del recurso de revisión los actos o resoluciones firmes y fundamentado en alguna de las siguientes causas: a) cuando hubieren sido dictados con evidente error de hecho o de derecho que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas; b) cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución que se trate; c) cuando en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios falsos declarados en sentencia judicial, anterior o posterior a aquella resolución; y, d) cuando la resolución se hubiere expedido como consecuencia de uno o varios actos cometidos por funcionarios o empleados públicos tipificados como

¹⁴³ *Diccionario Jurídico ESPA-SA (CD)*, op. cit.

delito y así declarados en sentencia judicial firme.

Se podrá interponer el recurso de revisión ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central dentro de los plazos de tres años a partir del inicio de vigencia del acto en los casos de los literales a) y b), y de tres meses a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria, siempre que no hayan transcurrido cinco años desde el inicio de la vigencia del acto de que se trate en los otros casos (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 178*).

Por otra parte, la legislación tributaria también prevé el recurso de revisión como privativo, discrecional y optativo¹⁴⁴ de la administración tributaria, para rever sus propios actos, quien podrá actuar de oficio, sin perjuicio del derecho que tendría el administrado afectado o de cualquier otra institución de sugerir o insinuar se realice la revisión, cuando el acto hubiere sido expedido o dictado con evidente error de hecho o de derecho, verificados y justificados según informe jurídico previo; cuando aparecieren documentos de valor trascendental ignorados

al expedirse el acto; cuando los documentos que sirvieron de base fundamental para dictar tales actos o resoluciones fueren manifiestamente nulos; cuando los documentos, sean públicos o privados, contengan errores evidentes o defectos que permitan presumir, grave y concordantemente, su falsedad; cuando habiéndose expedido el acto o resolución, en virtud de prueba testimonial, los testigos hubieren sido condenados en sentencia judicial ejecutoriada, por falso testimonio, precisamente por las declaraciones que sirvieron de fundamento a dicho acto o resolución; y, cuando por sentencia judicial ejecutoriada se estableciere que, para dictar el acto o resolución materia de la revisión, ha mediado delito cometido por funcionarios o empleados públicos que intervinieron en tal acto o resolución (*Código Tributario: Arts. 140; 143*).

No obstante las variaciones de procedimiento y plazos o términos que se dieran para el recurso de revisión de acuerdo con una u otra legislación, este recurso se convierte en una vía de impugnación de carácter excepcional y extraordinaria, conforme se lo ha manifestado.

¹⁴⁴ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Especializada de lo Fiscal, RO 325: 14-may-2001.

TR: Acto administrativo firme; Impugnabilidad del acto administrativo; Procedimiento administrativo; Recurso administrativo.

Recursos Públicos

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Art. 3 Inc. 1) define como recursos públicos a “todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sean cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título, realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales”.

CEP: Son todos los recursos, físicos o monetarios, que administran las entidades del sector público para el logro de sus objetivos institucionales y los fines públicos directos o indirectos; valores, bienes, rentas y derechos de propiedad del Estado, órganos, empresas o entes públicos, recibidos bajo cualquier título o que se originen en inversiones, donaciones o préstamos, rentas fiscales y el endeudamiento público; y en gene-

ral, todo lo que sea de estas personas, o las riquezas devengadas a favor del Estado, son recursos públicos, inclusive si dichos recursos son administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras de derecho privado, sea cual fuere el origen, creación o constitución.

Los recursos públicos proceden de: a) liberalidades o en forma gratuita, sin imposiciones estatales; b) de los bienes patrimoniales del Estado o de sus actividades productivas (empresas estatales, inversiones, venta de activos y alquiler de bienes estatales, endeudamiento); c) los provenientes de las actividades de particulares, es decir, por las contribuciones de los particulares: recursos tributarios y recursos que ingresan al Estado como partícipe de herencias; y, d) los que se obtienen coercitivamente por el Estado, como los originados en sanciones, multas e indemnizaciones, expropiaciones, y, los que se crean cuando el Estado tiene la facultad de emitir moneda.

TR: Bien afectado al servicio público; Deuda pública; LOAFYC; Resolución de determinación civil culposa; Responsabilidad civil culposa; Sector público.

Registro de Contratistas Incumplidos y de Adjudicatarios Fallidos

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “registro de contratistas incumplidos y de adjudicatarios fallidos”.

CEP: Registro de los contratistas y adjudicatarios inhabilitados para suscribir contratos o convenios con entidades y organismos del sector público por haber sido calificados como incumplidos o fallidos, respectivamente.

El mantenimiento de este Registro es facultad privativa de la Contraloría General del Estado, quien, a solicitud expresa de la máxima autoridad o funcionario autorizado de la entidad pública contratante, incluirá o excluirá del mismo a los contratistas incumplidos y/ adjudicatarios fallidos que hayan sido calificados como tal mediante resolución de la entidad contratante.

Para proceder a la inclusión en el Registro, la entidad pública indicará el número de cédula de ciudadanía de las personas naturales, sea que actúen individualmente, o que participen en asociaciones, consorcios, sociedades de hecho, compañías, bajo nombres comerciales o en entes sin personería jurídica; y, de ser personas jurídi-

cas, se remitirá el número de expediente de las que se hallen sujetas al control de la Superintendencia de Compañías, o el número de registro o de identificación otorgado por otros organismos de control o entidades que lleven registros públicos.

La exclusión de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos operará a solicitud de la entidad pública luego de transcurridos tres y cuatro años respectivamente con el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos legalmente.

La nómina de personas naturales o jurídicas inscritas o excluidas del Registro de Contratistas Incumplidos y Adjudicatarios Fallidos será publicado mensualmente en el Registro Oficial (*Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Art. 31 Num. 17 // Reglamento para registro de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos: Arts. 11-14; 16; 17*).

TR: Adjudicación fallida; Contratista; Garantía de fiel cumplimiento; Garantía de seriedad de la propuestas.

Registro Único de Proveedores y Contratistas

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición

expresa de “registro único de proveedores y contratistas”.

CEP: Registro creado bajo la dependencia de la Contraloría General del Estado mediante Decreto Ejecutivo 1608 (RO 324: 29-abr-2004), el cual fue derogado expresamente por Decreto Ejecutivo 348 (RO 77: 8-ago-2005).

Consistía, como su nombre lo indica, en un registro de proveedores y contratistas, único centralizado, al cual todas las instituciones del Estado debían consultar para efectos de los procedimientos de contratación pública; siendo a la vez un requisito para participar como proponente en un concurso público o licitación, el hallarse inscrito en este Registro.

Los proveedores o contratista que se inscribían en este Registro, para fines de clasificación, debían especificar los bienes, servicios y clases de contratación en la que estaban en capacidad de ofertar, información que estaba a la disposición del público mediante el servicio de Contratanet y debía ser actualizada por la Contraloría General del Estado.

No obstante la derogación de las disposiciones que regulaban este Registro, cada entidad pública ha venido manteniendo un registro

de proveedores y contratistas propio, y en la página Web de Contratanet se mantiene un registro de proveedores.

TR: Concurso privado de ofertas; Concurso público de ofertas; Contratanet; Contratista.

Rehabilitación por Destitución

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “rehabilitación por destitución”.

CEP: Forma jurídica por la cual el servidor público destituido puede ser reintegrado al desempeño de un cargo o puesto público en una entidad del sector público que no sea la que lo destituyó, siempre que hubieren transcurrido dos años desde la fecha de destitución y ésta hubiese obedecido a alguna causal que no implicare responsabilidad civil o penal.

La solicitud de rehabilitación será presentada ante la SENRES, quien decidirá al respecto y cuya decisión será recurrida ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Art. 50*).

TR: Destitución; SENRES; Servidor público; Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

Remuneración Mensual Unificada

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 104), dispone que la remuneración mensual unificada “resulta de dividir para doce la suma de todos los ingresos anuales que el dignatario, autoridad, funcionario, servidor y trabajador, tenga derecho y que se encuentre presupuestado”.

CEP: Forma de cálculo para efectos del pago de la remuneración de los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores de las instituciones del sector público, incluso de dignatarios, autoridades y funcionarios que conforman el nivel jerárquico superior, que consiste en la doceava parte de la suma total de todos los ingresos anuales que percibe y que se tenga presupuestado percibir, exceptuando el décimo tercer y décimo cuarto sueldo o remuneración, viáticos, subsistencias, dietas, horas suplementarias, extraordinarias, encargos, subrogaciones, el aporte patronal al IESS y el aporte al fondo de reserva. Esta remuneración mensual unificada no podrá ser superior o igual a la del Presidente de la República.

La escala de remuneración mensual unificada y los niveles estructurales de puestos, en base a sus

remuneraciones unificadas, serán aprobados por resolución de la SENRES (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 104; 109; 111 // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 205-208*).

Resolución

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “resolución”.

CEP: Como acto administrativo, forma de exteriorización de la voluntad de la administración; decisión respecto de algún asunto puesto a su consideración, o de aspectos necesarios a regularse para la buena administración y aplicación de las normas generales. Por tanto, la resolución emitida mediante un procedimiento administrativo predeterminado, puede ser obligatoria para una persona o grupo de personas de cuyo asunto se resolvió, u obligatoria para la generalidad de las personas que se encuentren inmersas en las situaciones regidas por el contenido su normativo, verbigracia, los concejos municipales decidirán las cuestiones de su competencia, cuando versen sobre asuntos particulares o especiales, mediante resoluciones o por acuerdos (*Ley Orgánica de Régimen Municipal: Art. 123*).

TR: Acto administrativo; Potestad reglamentaria.

Resolución de Determinación Civil Culposa

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “resolución de determinación civil culposa”.

CEP: Decisión que emite, motivadamente, la Contraloría General del Estado respecto de la responsabilidad que pudiese existir por la acción u omisión culposa, no intencional, de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo dispuesto sin tomar las debidas cautelas, precautelos o precauciones necesarias, y en relación con los perjuicios que se irrogaren a los bienes y recursos públicos por dicho acto.

La resolución se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días, contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación, y tendrá como objetivo confirmar o desvanecer –total o parcialmente– la glosa de predeterminación de responsabilidad; y podrá ser impugnada en sede administrativa mediante recurso de revisión, y una vez que se ha falla-

do respecto de él, habrá derecho a la acción contencioso administrativa (*Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 52-64 // Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Art. 56*).

TR: Contraloría General del Estado; Determinación de responsabilidades; Glosa de responsabilidad civil culposa; Recursos públicos; Responsabilidad civil culposa.

Responsabilidad Administrativa Culposa

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “responsabilidad administrativa culposa”.

CEP: Responsabilidad en la que incurren las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores públicos de las instituciones del Estado, por su acción y omisión, en la inobservancia de las disposiciones legales, y por el incumplimiento de sus funciones, atribuciones, deberes y obligaciones que le son de su competencia en razón del cargo o de las estipulaciones contractuales.

En detalle, incurren en este tipo de responsabilidad cuando se encontraren comprendidos en alguna de las siguientes causales: no establecer ni aplicar indicadores

de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional o sectorial y el rendimiento de sus servidores; cometer abuso en el ejercicio de su cargo; permitir la violación de la ley, de normas específicas emitidas por las instituciones del Estado o de normas de carácter generalmente obligatorio expedidas por autoridad competente, inclusive las relativas al desempeño de cada cargo; exigir o recibir dinero, premios o recompensas a cambio de cumplir sus funciones con prontitud o preferencia; por otorgar contratos a determinada persona o suministrar información; no establecer o no aplicar los subsistemas de determinación y recaudación, presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental; no establecer o no aplicar los subsistemas de control interno y control externo; no establecer o no aplicar los sistemas de planificación, administración de bienes y servicios, inversiones públicas, administración de recursos humanos, de gestión financiera y de información; contraer compromisos y obligaciones por cuenta de la institución del Estado, a la que representan o en la que prestan sus servicios, en contravención con las normas respectivas y sin sujetarse a los dictámenes de la ley; o insistir ilegalmente en una orden que haya sido objetada por el control pre-

vio; no tomar inmediatamente acciones correctivas necesarias en conocimiento del informe del auditor interno o externo o de consultas absueltas por organismos de control; no proporcionar oportunamente la información pertinente o no prestar la colaboración requerida a los auditores gubernamentales y demás organismos de control y fiscalización; incurrir en ilegal determinación o recaudación de los ingresos del Gobierno Central, y demás instituciones del Estado; no efectuar el ingreso oportuno de cualquier recurso financiero recibido; y disponer o ejecutar, sin tener atribución, el cambio de planes, programas y estipulaciones relativas a la ejecución de los contratos.

La responsabilidad administrativa culposa se establecerá en base al análisis documentado de las acciones u omisiones por las cuales se imputa la responsabilidad y se sancionará con multa de una a diez remuneraciones mensuales unificadas e incluso con la destitución del cargo, a ser impuesta y ejecutada por la correspondiente autoridad nominadora, y en caso de no hacerlo, por la Contraloría General del Estado.

La sanción por las faltas administrativas se graduará en razón de la jerarquía del sujeto pasivo de la

sanción, la gravedad de la falta, la ineficiencia en la gestión según la importancia del interés protegido, el volumen e importancia de los recursos comprometidos, y el haber incurrido en el hecho por primera vez o en forma reiterada (*Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 45; 46; 48*).

TR: Contraloría General del Estado; Determinación de responsabilidades.

Responsabilidad Civil Culposa

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “responsabilidad civil culposa”.

CEP: Responsabilidad en la que incurren las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores públicos de las instituciones del Estado, por un acto administrativo emitido sin las debidas cautelas, precautelos o precauciones necesarias y que por ello ha provocado resultados económicamente perjudiciales, sea en forma directa o indirecta a los bienes y recursos públicos, acto debido a la acción u omisión no intencional; generando, de esta forma, la obligación

jurídica de indemnizar por el perjuicio ocasionado a las instituciones del Estado, daño que será calculado a la fecha en que éste se produjo.

Incurrirán, igualmente, en este tipo de responsabilidad, terceros, debiéndose entender por tales, a las personas naturales o jurídicas privadas que, de igual forma por su acción u omisión, ocasionaren perjuicio económico al Estado o a sus instituciones en base a los actos administrativos de los servidores públicos.

La responsabilidad civil culposa será determinada en forma privativa por la Contraloría General del Estado, mediante resolución, en base a los resultados de la auditoría gubernamental, en la cual aparezcan perjuicios económicos al Estado o a la institución (*Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 52; 53; 56*).

TR: Determinación de responsabilidades; Glosa de responsabilidad civil culposa; Resolución de determinación civil culposa; Recursos públicos.

S

Secretaría General de Comunicación del Estado

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Secretaría General de Comunicación del Estado”.

CEP: Creada mediante Decreto Ejecutivo 386 (RO 83: 23-may-2000), adscrita a la Presidencia de la República, dependiente administrativa y financieramente de ésta, y encargada de la ejecución de las políticas de comunicación e información del Estado que se realice a través de la Presidencia de la República y demás entidades de la Función Ejecutiva; también coordinará la gestión de información y comunicación social de las otras entidades del Estado.

En general, son funciones de la Secretaría de Comunicación: velar que la comunicación social aporte efectiva y eficientemente al desarrollo de la gestión productiva, cultural, educativa, social y política del país; fomentar procesos de intercambio de información, opiniones, criterios y puntos de vista

entre los diversos sectores de la sociedad, para estimular el diálogo necesario y consolidar procesos de concertación nacional en procura de los objetivos nacionales permanentes; establecer y dirigir la política nacional de comunicación social e información pública del Gobierno Nacional, encaminada a estimular la participación de todos los sectores de la población en el proceso de desarrollo nacional; informar a la comunidad nacional sobre las políticas, programas, acciones y obras del Gobierno, con el propósito de fomentar su participación contributiva y receptiva alrededor de los objetivos nacionales permanentes que persigue el Gobierno de la República; fomentar la vigencia del derecho a la libertad de opinión, a la libre expresión del pensamiento y el libre acceso a la información que sea trascendente a las necesidades de todos los ecuatorianos, sin discrimen alguno; fomentar el desarrollo, aplicación y promoción de los diversos métodos y procedimientos de comunicación social e información, para atender a los requerimientos que el desarrollo na-

cional determine, de modo que se facilite la participación democrática de la ciudadanía en la discusión de los problemas nacionales y la búsqueda de las soluciones apropiadas a su circunstancia social, política, cultural, económica y científica; asesorar al Gobierno Nacional en materia de comunicación, información pública y publicidad, y coordinar estas actividades, de manera que respondan a un enfoque y estrategia general que se haya determinado en concordancia con el criterio del Presidente de la República; establecer relaciones de cooperación con entidades y organismos nacionales e internacionales especializados en comunicación social e información pública, para optimizar la gestión nacional de comunicación del Estado en sus diversos sectores; y, aplicar métodos de investigación, planificación, aplicación, ejecución, evaluación y administración de la acción de comunicación e información del Estado, para garantizar el uso racional de los recursos y la eficacia y eficiencia necesarias para apoyar al logro de los objetivos nacionales permanentes, y los del Gobierno en particular.

Secretaría General de la Administración Pública

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Art. 13 Inc. 2) dispone que “La Secretaría General de la Administración Pública es una dependencia de la Presidencia de la República destinada a facilitar la adopción de decisiones del Presidente de la República y a coordinar, por instrucciones directas del Jefe de Estado, las actividades de la Función Ejecutiva”.

CEP: Dependencia de la Presidencia de la República encargada de asesorar o asistir al Presidente de la República en la adopción y ejecución de las políticas generales del Estado y de coordinar la actividades de la Función Ejecutiva, ministros de Estado y funcionarios del sector público.

Dependerán de la Secretaría General de la Administración Pública: la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, la Subsecretaría General de la Administración Pública, las oficinas de Coordinación Diplomática y de Decretos y Trámites Administrativos de la Presidencia de la República, así como los organismos públicos dependientes y adscritos a la Presidencia de la República (*Estatuto del Régimen Jurídico*

Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 13-15.1).

Secretaría General de la Presidencia de la República

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Secretaría General de la Presidencia de la República”.

CEP: Dependencia creada por Decreto Ejecutivo 1148 (RO 251: 14-ene-2004), y que estaba a cargo de un Secretario con rango de Ministro de Estado, que sería de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, y que tenía como funciones: asesorar al Presidente de la República y ser su vocero, en coordinación con la Secretaría General de Comunicación; coordinar y ejecutar los proyectos de interés nacional que se encuentren en estudio y análisis en la Presidencia de la República; supervisar y evaluar las nominaciones de los funciones de las entidades y organismos que conforman la Función Ejecutiva; y, coordinar las actividades que cumplen cada uno de los asesores de la Presidencia de la República.

El Decreto Ejecutivo antes mencionado por el cual se creó la Secretaría General de la Presidencia

de la República, fue derogado por el Decreto Ejecutivo 19 (RO 12: 31-ene-2007) en el que se crea la Administración General de la Presidencia de la República, con similares atribuciones.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ver: SENPLADES)

Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (Ver: SENRES)

Sector Público

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “sector público”.

CEP: En contraposición al sector privado, sector sometido a control de legalidad, se refiere al sector que agrupa a las administraciones públicas, órganos, organismos, entidades, empresas públicas no financieras y aquellas entidades financieras públicas; en general aquellos que tienen carácter oficial o público y que dependen del Estado en una economía nacional; que son creados por la iniciativa pública o del Estado y que están

directamente controlados por los poderes públicos, no sólo en relación con las administraciones, sino también de las empresas en las que el Estado tiene participación, las instancias de poder y el régimen seccional autónomo.

Integran el sector público: los organismos y dependencias de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; los organismos electorales; los organismos de control y regulación; las entidades que integran el régimen seccional autónomo; 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 legislativo seccional para la prestación de servicios públicos; las entidades financieras públicas; y las empresas públicas, cuyo capital o patrimonio pertenezca al Estado o a las entidades y organismos del sector público (*Constitución Política: Art. 118*).

TR: Administración pública; Catálogo de entidades públicas; LOAFYC; Recursos públicos; SENRES; Servicio público; Servidor público.

SENPLADES (Secretaría Nacional Técnica de Planificación y Desarrollo)

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “SENPLADES”.

CEP: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, creada mediante Decreto Ejecutivo 1372 (RO 278: 20-feb-2004), con sede en la ciudad de Quito, como organismo técnico responsable de la planificación nacional, del diseño, implantación, integración y dirección del Sistema Nacional de Planificación en todos su niveles; dependiente de la Presidencia de la República y dirigida por un Secretario Nacional.

Tendrá las siguientes atribuciones: Procesar, armonizar y conciliar el conjunto de políticas públicas e integrarlas en el Plan de Desarrollo en forma conjunta con los gobiernos seccionales, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, las universidades y escuelas politécnicas, de acuerdo con las orientaciones del Presidente de la República; establecer los lineamientos generales de la planificación nacional, dirigirla y efectuar el seguimiento y evaluación correspondientes en forma conjunta con los gobiernos seccionales, las organizaciones empresariales, la-

borales y sociales, las universidades y escuelas politécnicas; formular y actualizar en forma conjunta con los Frentes Económico y Social, las políticas generales económicas y sociales del Estado y los planes de desarrollo económico social con sus respectivas metas y sus reformas, y someterlos a la aprobación del Presidente de la República; dirigir el Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles, coordinando la integración participativa de las unidades de planificación de la Función Ejecutiva, los comités permanentes de desarrollo provincial y cantonal las comisiones ejecutivas provinciales, las secretarías técnicas de los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales, las entidades de desarrollo regional, las circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y montubias y las organizaciones sociales y empresariales; coordinar con los gobiernos seccionales, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, las universidades y escuelas politécnicas, la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo; coordinar con los ministerios y entidades adscritas la elaboración de los planes institucionales plurianuales e integrarlos en el Plan Plurianual del Gobierno Nacional; analizar y evaluar los planes operativos, medidas coyuntu-

rales, programas y proyectos específicos que permitan alcanzar las metas contempladas en los planes de desarrollo; establecer los lineamientos para la regionalización del país para efectos de la planificación nacional; emitir informes sobre la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado, según los lineamientos del plan de desarrollo y las políticas públicas del Gobierno Nacional; determinando la prioridad de los proyectos de inversión según el marco legal vigente; proponer las modalidades y recursos necesarios para el financiamiento de los planes nacionales, regionales y provinciales de desarrollo; gestionar y administrar en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas los distintos recursos de asistencia técnica y financiera internacional, de gobierno a gobierno y de organismos multilaterales, para los diversos componentes de la planificación participativa y descentralizada y la implementación e institucionalización del Sistema Nacional de Planificación; suscribir contratos y convenios con organismos e instituciones nacionales e internacionales, públicos y privados, y personas naturales y jurídicas y cuidar de su ejecución, evaluación, recepción de productos y terminación de los mismos; establecer las normas

técnicas para la aplicación de los procesos del Sistema Nacional de Planificación y arbitrar las medidas correctivas necesarias a fin de evitar el desperdicio de recursos humanos, técnicos, materiales y financieros por la proliferación de programas paralelos y la superposición funcional entre diversas instituciones; emitir informe previo a la creación de organismos regionales de desarrollo sobre los proyectos, programas o convenios relativos a la integración económica regional o fronteriza en la que participe el país; integrar el Sistema Nacional de Información, que abarque e incorpore la información generada y procesada por los distintos sistemas implementados: INFOPLAN, SIISE, DINAREN, SIGOB y los demás que correspondan a la Base Nacional de Datos Económicos y Sociales e instituciones como: INEC, CLIRSEN; impulsar con el Consejo Asesor de Cooperación Internacional y el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional la implementación de la política de cooperación y asistencia técnica no reembolsable provenientes de las fuentes bilaterales y multilaterales; impulsar el diálogo del Gobierno Nacional con los actores sociales, políticos e institucionales, a fin de lograr su incorporación activa a la formulación y ejecución de la políticas de gobierno y sectoriales, es-

tablecidas en el Plan Plurianual de Gobierno y los planes provinciales y locales de desarrollo, y sistematizar los resultados del diálogo social para su incorporación a la planificación nacional, provincial y sectorial; impulsar el diálogo del Gobierno Nacional con los gobiernos seccionales y las otras funciones del Estado orientado a apoyar los procesos de descentralización y desconcentración, bajo los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional y la Secretaría Nacional de Planificación; colaborar, asesorar y actuar como facilitador en procesos estratégicos y participativos de elaboración de planes institucionales y planes provinciales y locales de desarrollo; capacitar a las unidades de programación institucionales y de entidades del régimen seccional sobre la gestión integral de la planificación; vigilar el efectivo cumplimiento de la participación ciudadana en los procesos decisivos de la planificación; y, designar sus representantes ante los organismos que por ley le corresponda, para lo cual se considerarán todas las representaciones asignadas al ex CONADE, ex Secretaría de Planificación y ex ODEPLAN.

TR: ODEPLAN; Sistema Nacional de Planificación.

SENRES (Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público)

El Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 101 Inc. 1), dispone: “La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público -SENRES- constituye el organismo técnico rector de la administración del desarrollo institucional, de recursos humanos y remuneraciones del sector público, es responsable de generar y verificar el cumplimiento de las políticas de Estado; controlar la aplicación de las políticas y normas en desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones en las instituciones del ámbito de este Reglamento; brindar asesoría técnica; y, absolver las consultas sobre desarrollo institucional, la administración de los recursos humanos y remuneraciones en el ámbito de su competencia”.

CEP: Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES, creada a la luz de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (L. 2003-17. RO-S 184: 6-oct-

2003), en la actualidad, la Codificación de dicha ley (Cod. 2005-008. RO 16: 12-may-2005) le rige y define como organismo técnico administrativo, con personería jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera, con jurisdicción nacional y domicilio en la ciudad de Quito, encargado del control de la administración del desarrollo institucional, de los recursos humanos y de la gestión, regulación y control de las remuneraciones de los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores de las entidades y organismos del Estado.

En general, sus atribuciones son: ejercer la rectoría de la administración del desarrollo institucional y de recursos humanos del sector público; proponer y generar las políticas de Estado y de Gobierno relacionadas con la administración de desarrollo institucional de recursos humanos del sector público; emitir normas e instrumentos de desarrollo administrativo sobre diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales por procesos y recursos humanos, mediante resoluciones que serán publicadas en el Registro Oficial a aplicarse en las instituciones, organismos y dependencias del sector público; evaluar y controlar la aplicación de las políticas, normas

e instrumentos de desarrollo administrativo, antes referidos; remitir estudios técnicos relacionados a la gestión de remuneraciones del sector público; administrar el sistema nacional de información de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones de los servidores y trabajadores del sector público; determinar, evaluar y controlar la aplicación de las políticas y normas remunerativas del sector público, así como establecer mediante resoluciones de carácter obligatorio para todas las instituciones públicas reguladas por esta Ley, el cumplimiento de dichas políticas; preparar y expedir los reglamentos de aplicación general de gestión organizacional por procesos y de recursos humanos; establecer los programas de capacitación generales que deberán ejecutar las respectivas unidades competentes dentro de cada unidad u organismo del Estado y coordinar los programas específicos de cada una de tales entidades, los mismos que se formularán de acuerdo a la naturaleza de sus funciones; y determinar los montos máximos obligatorios que se asignarán para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales, que se pacten en los contratos colectivos y actas transaccionales

(Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 52-54; 134 Lit. a // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 101; 102).

TR: Catastro de entidades públicas; Evaluación del desempeño; Junta de Reclamaciones; Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; OSCIDI; Rehabilitación por destitución; Sector público; Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos.

Servicio Civil

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “servicio civil”.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública¹⁴⁵, al definir a la función pública y colocarlo como sinónimo de servicio civil menciona: “conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada [...] normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el

¹⁴⁵ Carta Iberoamericana de la Función Pública, <http://www.clad.org.ve/cartaibero.pdf>.

marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”.

CEP: Sistema de gestión y administración del empleo público y los recursos humanos; conjunto de directrices, políticas, normas, métodos y procedimientos pre-dispuestos o emitidos con la finalidad de regular las relaciones jurídicas que se generen entre las instituciones del Estado y los servidores públicos, durante el ejercicio del vínculo jurídico que se forma; conjunto de normas que regulan los derechos, deberes, faltas y procedimientos disciplinarios de los servidores públicos y de la Administración del Estado frente a ellos.

En general, el servicio civil comprende a los ciudadanos ecuatorianos que hayan reunido los requisitos legales establecidos para su ingreso y que ejerzan funciones públicas remuneradas en las instituciones, entidades y organismos del sector público, salvo aquellos que se encuentren expresamente excluidos por mandato legal, tales como los dignatarios o autoridades elegidos por votación popular, por ejemplo (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 1; 4-6 // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 3; 4*).

TR: Carrera Administrativa; Concurso de merecimientos y oposición; Evaluación del desempeño; Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; Ley de Servicios Personales por Contrato; Puesto público; Sistema General de Clasificación de Puestos del Servicio Civil.

Servicio Público

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “servicio público”.

Roberto DROMI¹⁴⁶ menciona que “cuando hablamos de servicio público nos referimos a la prestación esencial que cubre necesidades públicas o de interés comunitario, que explicita las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros, mediando concesión licencia, permiso, autorización o habilitación, pero siempre bajo fiscalización estatal. [...] El servicio es una organización de medios para una actividad o función estatal, y el término público es indicativo de la condición del sujeto titular (personas públicas); del fin del servicio (público); del régimen jurídico al que se somete (Derecho público); y de los destinatarios o usuarios (el público)”.

¹⁴⁶ DROMI, Roberto, op. cit., p. 823.

El Dr. Diego PAREDES GONZÁLEZ¹⁴⁷ explica que “el servicio público en fin de cuentas viene a sistematizar aquella parte de la actuación administrativa que se concreta en prestaciones ofrecidas al público por la administración a través de una organización montada por razones de interés público, sin comprometer las explotaciones que el Estado conserva en sus manos única y exclusivamente por motivos fiscales, sin prejuzgar el carácter público o privado del régimen jurídico al que esta sometida esta actuación administrativa”.

CEP: Es toda actividad y prestación de la Administración Pública, sea que la ejerza directamente o indirectamente, encaminada a satisfacer necesidades colectivas o de interés general o social; prestación que debe ser universal, permanente, continuo, accesible, equitativo, eficiente, eficaz y reglada por normas y principios de derecho público.

La prestación del servicio público no es una facultad privativa de la Administración Pública, pues si bien ella es quien la ejerce en forma directa, puede prestarse a través de otras instituciones, em-

presas públicas o por los particulares mediante delegación, concesión, etc. Sin embargo, el Estado tiene siempre la responsabilidad en la provisión de los servicios públicos tales como agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, y otros, por lo que ejercerá el control y regulación de dichos servicios, aún cuando los ejerza por intermedio de otros (*Constitución Política: Arts. 23 Num. 7; 249*).

TR: Administración pública; Contrato de servicios ocasionales; Convenio de mancomunidad; Ley de Servicio Público Obligatorio; Ley de Servicios Personales por Contrato; Puesto público; Sector público; Servidor público; Sistema General de Clasificación de Puestos del Servicio Civil.

Servidor Público

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “servidor público”.

CEP: Persona seleccionada, certificada, calificada y nombrada para ocupar un puesto público, previo el cumplimiento de los requisitos legales, que ingresa al servicio civil y la carrera administrativa y presta sus servicios personales a la Administración Pública Central, Ins-

¹⁴⁷ PAREDES GONZÁLEZ, Diego, *Modos y formas de gestión de los servicios públicos*, www.dlh.lahora.com.ec.

titucional o Seccional, en forma temporal o permanente, para ejercicio de la función pública, satisfacer necesidades generales y la ejecución de servicios públicos, de acuerdo con las finalidades de cada institución pública.

Son derechos irrenunciables de los servidores públicos: ingreso a la carrera administrativa; gozar de estabilidad en su puesto, luego del período de prueba; el derecho imprescriptible de percibir una remuneración justa que será proporcional a su función, eficiencia y responsabilidad; gozar de prestaciones legales y de jubilación; ser restituidos a sus puestos cuando terminaren el servicio militar obligatorio; recibir indemnización por eliminación y/o supresión de puestos o partidas; asociarse y designar sus directivas; disfrutar de treinta días de vacaciones anuales pagadas después de once meses, por lo menos, de servicio continuo; ser restituidos a sus puestos en el término de cinco días posteriores a la ejecutoría de la sentencia en caso de que el Tribunal competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido y recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir en el tiempo que duró el proceso legal respectivo;

demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra la Ley; recibir un tratamiento preferente para re-ingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública de la que hubiere renunciado para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada; y, los demás que establezca la ley.

Son deberes de los servidores públicos: respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, las leyes, reglamentos y más disposiciones; desempeñar personalmente, las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia y con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades, cumpliendo las disposiciones reglamentarias de su dependencia; cumplir, de manera obligatoria, la semana de trabajo de cuarenta horas, con una jornada normal de ocho horas diarias y con descanso de los sábados y domingos; cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos; mantener dignidad en el desempeño de su puesto y en su vida pública y privada, de tal manera que no ofendan al orden y a la moral y no menoscaben el prestigio de la institución a la que pertenecen; velar por la economía

del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias; observar en forma permanente, en sus relaciones con el público motivadas por el ejercicio del puesto, toda la consideración y cortesía debidas; y, elevar a conocimiento de su inmediato superior, los hechos que puedan causar daño a la administración.

Es prohibido a los servidores públicos: abandonar injustificadamente el puesto de trabajo; ejercer otros cargos o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores oficiales, excepto aquellos que sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país, reconocidas legalmente, siempre y cuando aquello no interrumpa el cumplimiento de la totalidad de la jornada de trabajo; retardar o negar injustificadamente el oportuno despacho de los asuntos, o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su puesto; ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este fin, vehícu-

los u otros bienes del Estado; usar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio u otras garantías constitucionales; ejercer actividades electorales en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines; paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados, transportación pública y telecomunicaciones; mantener relaciones comerciales o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender los asuntos de ellos; resolver asuntos en que sean personalmente interesados, o lo sea su cónyuge o su conviviente en unión de hecho, o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o sus amigos íntimos o enemigos manifiestos; intervenir, emitir informes o dictaminar por sí o por interpuesta persona en la tramitación o suscripción de convenios y contratos con el Estado, obtención de concesiones o cualesquier beneficio que impliquen privilegios de éste, a favor de empresas, sociedades o personas par-

ticulares en que el servidor, su cónyuge, conviviente en unión de hecho legalmente reconocida o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad sean interesados y, gestionar nombramientos o contratos a favor de los mismos; solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de manos de sus subalternos, sin perjuicio de que estos actos constituyan delitos tales como: peculado, cohecho, concusión, extorsión o enriquecimiento ilícito; realizar actos inmorales de cualquier naturaleza en el ejercicio de sus funciones; frecuentar salas de juego de azar, especialmente cuando fuere depositario de valores, bienes o fondos del Estado o ejerciere funciones de control sobre los mismos; percibir sueldo, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme el manual de funciones de la respectiva institución; suscribir o mantener contratos con el Estado o sus instituciones, por sí mismos o como socios o accionistas, o miembros de una persona de derecho privado o, por interpuesta persona; y, las demás establecidas por la Constitución Política, las le-

yes y los reglamentos (*Constitución Política: Art. 123 Inc. 2 // Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 24-26; 91 // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 28; 202*).

TR: Carrera administrativa; Comisión de servicio; Concurso de merecimientos y oposición; Contratista; Contrato de servicios ocasionales; Destitución; Dieta; Estabilidad del servidor público; Evaluación del desempeño; Licencia; Movilización; Nombramiento; Permiso; Racionalización administrativa; Rehabilitación por destitución; Servicio público; Servidor público de libre nombramiento y remoción; Sistema General de Clasificación de Puestos del Servicio Civil; Subsistencia; Traslado; Viático.

Servidor Público de Libre Nombramiento y Remoción

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “servidor público de libre nombramiento y remoción”.

CEP: Aquellos servidores nombrados en forma libre, previo el cumplimiento de los requisitos para el ingreso al servicio civil, por la autoridad nominadora de las entidades e instituciones del sector público, para el cargo de dirección política y administrativa del Estado, tales como: ministros, secreta-

rios generales y subsecretarios de Estado; el Secretario Nacional Técnico de Recursos Humanos y Remuneraciones, los titulares y las segundas autoridades de las instituciones del Estado; los titulares de los organismos de control y las segundas autoridades de estos organismos; los secretarios generales; los coordinadores generales; coordinadores institucionales; intendentes de control; los asesores; los directores, gerentes y subgerentes que son titulares o segundas autoridades de las empresas e instituciones del Estado; los gobernadores, los intendentes, subintendentes y comisarios de policía; los jefes y tenientes políticos.

No obstante el listado anterior de servidores comprendidos como de libre nombramiento y remoción, es necesario comprender que esta clase de servidores constituyen una excepción al régimen general de los servidores públicos, por lo que se requiere de disposición legal expresa que determine los casos en los cuales se deba entender a un funcionario o servidor dentro de esa calificación; además, se diferencia del servidor público por no constituirse en funcionario de carrera ni entenderse haber ingresado al servicio civil.

Finalmente, caracterizan a este tipo de servidores, en cuanto para

su nombramiento, no obstante cumplir determinados requisitos, que no requiere su aprobación y selección vía concurso de merecimientos y oposición, debiendo ello a la decisión de la autoridad nominadora; y su remoción puede ser provocada de igual forma por la misma autoridad que lo nombró en forma libre. Además, los servidores de libre nombramiento y remoción no ingresan a la carrera administrativa (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 6; 92 Lit. b; 93 // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Art. 98*).

TR: Carrera Administrativa; Destitución; Dieta; Estabilidad del servidor público; Nombramiento; Servidor público.

Silencio Administrativo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “silencio administrativo”.

Para el Dr. Néstor ARBOLEDA TERÁN¹⁴⁸ “la aceptación tácita, por silencio administrativo, a solicitudes o reclamos de particulares presentadas a conocimiento de la Administración Pública, es un arma para hacer efectivo el derecho

¹⁴⁸ ARBOLEDA TERÁN, Néstor, *El Silencio Administrativo como arma contra la negligencia*, www.dlh.lahora.com.ec.

constitucional de petición y contra la negligencia, desidia, inoperancia [...]”.

El mismo Dr. ARBOLEDA TERÁN¹⁴⁹ explica que “si bien el silencio administrativo es una herramienta para facilitar trámites y vencer la inoperancia, es necesario advertir que tiene algunas limitaciones que, a pesar de ser obvias, no han sido tomadas en cuenta por personas inescrupulosas que han pretendido ciertos abusos. [...] En primer lugar, es necesario que exista una base de derecho para el pedido. No procede, por ejemplo, que yo acuda ante el Tribunal Supremo Electoral para pedir que se me nombre Presidente de la República. Si el Tribunal no contesta en el término de quince días, ¿debería entenderse que se me debe ungir Presidente? Es obvio que no, porque la elección del Presidente reclama un proceso debidamente establecido por la Constitución y la ley. En segundo lugar, es necesario que el pedido se dirija a instituciones u organismos competentes. Por ejemplo, no se puede pedir al Ministerio de Gobierno que autorice una concesión minera. En tercer lugar, que la vía escogida sea la prevista en la ley. No procedería

que, a través de reclamo administrativo, se pidiera al Presidente de la República el pago de una indemnización que debería tramitarse y declararse por acción judicial y vía ordinaria”.

CEP: Figura jurídica y modo de conclusión anormal del procedimiento administrativo que opera cuando vencido el término para resolver el reclamo, solicitud o pedido y no se ha emitido decisión o resolución al respecto, se suple la omisión, retardo o desidia en el pronunciamiento mediante un efecto jurídico que la ley le dota a dicho silencio, el mismo que puede ser positivo o negativo.

Dentro de la actual corriente doctrinaria y legal —principalmente a raíz de la Ley de Modernización del Estado— el silencio administrativo se ha convertido en la garantía para el administrado o petionario, en contra de la inercia, negligencia e inoperancia de la Administración Pública al no resolver lo pedido dentro del término o plazo legal establecer un efecto positivo a dicho silencio, es decir, que su efecto será el aceptar o aprobar la petición o solicitud o que la reclamación ha sido resuelta a favor del reclamante, supliendo la omisión de decisión, dando así “un efecto práctico a la garantía o derecho de petición y oportuna

¹⁴⁹ ARBOLEDA TERÁN, Néstor, *Procedencia del Silencio Administrativo*, www.dlh.lahora.com.ec.

respuesta”¹⁵⁰. Sin embargo, en algunos casos, nuestra legislación mantiene el efecto negativo, contrario a lo descrito, para el silencio administrativo, es decir, que en caso de no haber pronunciamiento por parte de la administración, se entenderá denegado o resuelta negativamente la petición o reclamo, tal como sucede en el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Pese a ello, repito, la tendencia general de la legislación es dotarle de efecto positivo, el mismo que no opera ciegamente y ante cualquier petición, por lo que es indispensable que la pretensión haya sido solicitada a autoridad competente, que no altere ni viole normas expresas, que tenga objeto y fundamento legal válido y sobre todo que lo que se obtiene por el efecto del silencio administrativo haya sido posible obtener dentro de la forma normal de resolución del reclamo o solicitud; que lo que se pretende conseguir con la petición no exceda de lo que se pudiese haber obtenido; y por último que no esté prohibido por norma expresa el que opere esta garantía; por ejemplo, la falta de atención a una reclamación en contra de dis-

posiciones administrativas de carácter general no da lugar a la aplicación del silencio administrativo (*Ley de Modernización del Estado: Art. 28 Inc. 1 // Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 173 Num. 3*).

TR: Derecho de petición; Procedimiento administrativo.

Sistema General de Clasificación de Puestos del Servicio Civil

El Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 137) define al subsistema de clasificación de puestos como “el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos para describir, valorar, definir la estructura de puestos y ubicarlos dentro de la misma”.

CEP: Régimen o procedimiento técnico operativo, parte del Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil, dispuesto con la finalidad de administrar la estructura de puestos del servicio civil, entendiendo con ello el análisis, descripción, valoración, clasificación y definición de los puestos necesarios para el funcionamiento de las entidades o instituciones del Estado; para lo cual se tomará en conside-

¹⁵⁰ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia 331-97 (10-dic-1997), recogida en *Repertorio de Jurisprudencia*, Tomo 44, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, p. 12.

ración: el tipo o naturaleza de trabajo, dificultad, ubicación geográfica, complejidad, roles, atribuciones, responsabilidades, distribución jerárquica de sus funciones, requerimientos para ocupar el puesto, requisitos de aptitud, instrucción y experiencia necesarios para su desempeño.

Este Sistema, a cargo de la SENRES, será de uso obligatorio en todo movimiento de personal relativo al ingreso, nombramiento, reingreso o restituciones, ascenso, traslado, traspaso, cambio administrativo, licencias y comisiones con remuneración y sin remuneración, sanciones, incrementos de remuneraciones, subrogaciones o encargos, cesación de funciones, contratos ocasionales, vacaciones, listas de asignaciones, elaboración de distributivos de remuneraciones y roles de pago, en las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado, una vez que se haya revisado e implementado las descripciones, valoración y clasificación de puestos; y, para la elaboración de los presupuestos de gasto de personal, y estará a disposición de las unidades de administración de recursos humanos de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado para cumplir las finalidades de este sistema.

El Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil estará integrado por los procesos de: análisis de puestos, descripción de puestos, valoración de puestos, clasificación de puestos, y estructura de puestos (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 60; 66-68 // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 116; 137; 138 // Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil*¹⁵¹; Arts. 1-6; 8-19).

TR: Puesto público; Servicio Civil; Servicio público; Servidor público; Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos; Supresión de puestos.

Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 59) define al Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos como “el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar, impulsar las habilidades y conocimientos de los servidores del servicio civil, a fin de lograr eficiencia, eficacia y oportunidad del servicio público”.

¹⁵¹ Resolución de la SENRES que contiene las “Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil” (Rs. SENRES-RH-2005-000042. RO 103: 14-sep-2005).

CEP: Sistema que garantiza un equipo humano competente, comprometido, capaz de adaptarse a nuevas políticas y realidades para asumir retos y conseguir el logro de los objetivos institucionales. Para todo ello, estará conformado por los subsistemas de planificación de recursos humanos, de clasificación de puestos, de reclutamiento y selección de personal, de capacitación y desarrollo profesional, y de evaluación del desempeño.

Las unidades de administración de recursos humanos de cada institución o entidad del sector público, serán las responsables de administrar el Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil, bajo los lineamientos, políticas, normas e instrumentos emitidos por la SENRES, sobre planificación de recursos humanos, descripción, valoración y clasificación de puestos, reclutamiento, selección, capacitación y desarrollo profesional, evaluación del desempeño programada y por resultados y protección laboral (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 59; 60 // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Art. 103; 116-118*).

TR: SENRES; Sistema General de Clasificación de Puestos del Servicio Civil.

Sistema Nacional de Archivos

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Sistema Nacional de Archivos”.

CEP: Régimen creado mediante Ley 92 (RO 265: 16-jun-1982), para la conservación, incremento, organización, protección y administración del Patrimonio Documental del Estado; el uso adecuado de los archivos que contengan documentos de importancia cultural, el impulso a la investigación en base a los archivos abiertos a consulta y el desarrollo de la formación y capacitación archivista.

El Sistema Nacional de Archivos está integrado por el Consejo Nacional de Archivos, el Comité Ejecutivo de Archivos, la Inspección General de Archivos, y, los archivos públicos y privados (*Ley del Sistema Nacional de Archivos: Arts. 3; 13 // Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos: Arts. 1-3; 18*).

TR: Información pública.

Sistema Nacional de Planificación

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Sistema Nacional de Planificación”.

CEP: Régimen jurídico político a cargo de la SENPLADES que tiene como la finalidad establecer los objetivos y políticas nacionales permanentes en materia económica y social, a fin de fijar metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo que deberán alcanzarse en forma descentralizada; y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y organizaciones sociales que determine la ley y en armonía con las políticas y procesos de descentralización y desconcentración (*Constitución Política: Arts. 254; 255 // Decreto Ejecutivo 1133*¹⁵²; *Arts. 1-3 // Decreto Ejecutivo 1372*¹⁵³; *Art. 1 Inc. 1*).

TR: ODEPLAN; SENPLADES.

Solicitud

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “solicitud”.

CEP: Dentro de lo general, documento escrito dirigido a una autoridad, entidad u organismo

público a fin de pedir algo o realizar una reclamación con la debida exposición de los fundamentos o motivos en los que se basa; medio de iniciación del procedimiento administrativo, en la cual se concretará y materializará la pretensión o petición. “Pedir, demandar un acto jurídico a cualquier funcionario, empleado o juez, etc”¹⁵⁴.

Dentro de lo establecido por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo para el funcionamiento de la Administración, la solicitud con la que se inicia el procedimiento administrativo, contendrá: los datos, nombres, apellidos del interesado o de la persona que represente, los datos de identificación de lugar o medio para notificaciones, los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la petición en concreto, lugar y fecha de solicitud, firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio, y la designación del órgano o unidad administrativa a la que se dirige. En caso de no reunirse estos requisitos de contenido y otros legalmente establecidos, el interesado tendrá la posibilidad de subsanar la falta o adjuntar los documentos requeridos, de no hacerlo, se entenderá que ha desistido de

¹⁵² Decreto Ejecutivo 1133 (RO 253: 26-ene-2001) de creación del Sistema Nacional de Planificación.

¹⁵³ Decreto Ejecutivo 1372 (RO 278: 20-feb-2004) de creación del SENPLADES.

¹⁵⁴ LARREA, Juan, *Enciclopedia Jurídica Ecuatoriana*, t. VIII, Ecuador 2005, p. 142.

su petición, previa resolución. Por su parte, la Administración Pública deberá establecer modelos de solicitudes puestas a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas, y de ser posible, publicados en el Registro Oficial o en la página Web de dominio público del Internet; sin embargo, el o los solicitantes no se verán obligados a la utilización de dichos modelos, y de ser el caso, podrán acompañar elementos adicionales a los establecidos en el modelo a fin de completar o precisar los datos que le interesen, debiendo ser admitidos por el órgano destinatario de la solicitud (*Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Arts. 135; 137; 138*).

TR: Derecho de petición; Procedimiento administrativo.

Subsistencia

La Resolución SENRES 2004-0191¹⁵⁵ (Art. 4), define a la subsistencia como “el estipendio monetario o valor destinado a sufragar los gastos de alimentación de los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores de las instituciones públicas que sean declarados en comisión de servi-

cio y que tengan que desplazarse fuera de su lugar habitual de trabajo, hasta por una jornada diaria de labor y el viaje de ida y de regreso se efectúe el mismo día”.

CEP: El monto de este estipendio será el equivalente a la mitad del valor del viático diario; y en el caso de que la comisión de servicios en el exterior sea por un día, se reconocerá una subsistencia equivalente al 50% del valor diario del viático en el exterior.

A más de la subsistencia, en caso de realizarse fuera del lugar habitual de trabajo, en un cantón dentro del perímetro o área geográfica provincial o cuando la comisión se efectúe al menos por seis horas, aún cuando fuere en lugar distinto al contemplado en los límites provinciales y la comisión tenga la duración de hasta seis horas, se reconocerá un pago por alimentación que será equivalente al valor del viático diario, dividido para cuatro (*Resolución SENRES-2006-000104*¹⁵⁶; *Art. 2 Inc. 3 // Resolución SENRES-2004-0191: Arts. 4; 5; 13; 14*).

TR: Dieta; Movilización; Servidor público; Viático.

¹⁵⁵ Resolución publicada en el Registro Oficial 474, del 2 de diciembre de 2004.

¹⁵⁶ Resolución publicada en el Registro Oficial 346, del 31 de agosto de 2006.

Supresión de Puestos

El Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 95) define a la supresión de puestos como “el proceso técnico administrativo mediante el cual se elimina o suprime un puesto y consecuentemente su partida presupuestaria, por requerimientos de racionalidad y consistencia orgánica y macro del tamaño del Estado necesario y como efecto de la optimización micro de procesos y recursos internos institucionales, de acuerdo a las políticas y lineamientos metodológicos que establezca la SENRES. El servidor público cesará en sus funciones y el proceso se considerará concluido únicamente cuando la institución en la que se produce la supresión del puesto, haya efectuado a favor del servidor público, el pago total de la indemnización”.

CEP: Proceso que se ejecuta por razones técnicas, económicas y funcionales, para optimización de procesos y recursos, por reestructuración de procesos, áreas o unidades, para evitar la duplicación de funciones, redistribuir cargas de trabajo, propiciar la descentralización de competencias y la desconcentración de funciones, ajustar el tamaño y la proporcionalidad de la población laboral del sector público en relación con el

Presupuesto General del Estado, el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal; para mantener un racional equilibrio entre los diversos tipos de áreas y procesos, en relación con la misión, visión, objetivos y planificación institucional.

La supresión de puestos se sustentará en la planificación de recursos humanos que dentro de los procesos de fortalecimiento institucional a corto, mediano y largo plazo vayan ejecutando las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado; por tanto, la autoridad nominadora de la entidad, institución u organismo que se somete a este proceso, deberá tomar las provisiones necesarias para contar con el personal necesario para no suspender la prestación de los servicios públicos y que no afecte a su gestión y desempeño institucional; de igual forma, no podrán ser objeto de esta decisión, los puestos ocupados por servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo y provisionales, ni los puestos de dirección de las instituciones del Estado, ni los puestos cuyos ocupantes se encuentren en uso de licencia para capacitación, estudios regulares en el país o en el exterior, o deveniendo el tiempo que la ley determina, o cuyo ocupante haya iniciado un proceso contencioso; o

que se encuentre en comisión de servicios con o sin remuneración, prestando sus servicios en otras instituciones del Estado, o que exista prohibición legal de ser eliminados.

Esta medida se dispondrá por acto administrativo, previo estudio y dictamen de la SENRES o por informe de la unidad de recursos humanos, en caso de propiciarse en organismos y dependencias de la Función Ejecutiva o por las instituciones y entidades que no pertenezcan a dicha función, respectivamente; con excepción de la supresión de puestos vacantes en donde no se requerirá de los dictámenes o informes señalados.

Para proceder a la supresión del puesto que implique la remoción del servidor público, la institución, entidad u organismo deberá contar con fondos disponibles para asumir los pagos por indemnización que se produzcan en razón de dicha remoción, y no se entenderá concluido el proceso de supresión hasta que no se haya cancelado dicha indemnización, la misma que será de un mil dólares por cada año de servicio cumplido en el sector público, hasta un máximo de treinta mil dólares en total; sin embargo, el servidor público podrá solicitar el traslado o traspaso a otra institución públi-

ca en puestos vacantes de naturaleza similar.

La supresión del puesto implica la eliminación de la respectiva partida presupuestaria; la imposibilidad de que se vuelva a crear, en lo posterior, el mismo cargo con igual o diferente remuneración; y en la parte de recursos humanos, la cesación definitiva del servidor público, y la suspensión de las comisiones de servicios, con o sin remuneración. A la finalización del proceso, la SENRES registrará toda la información relativa proporcionada por las unidades de recursos humanos en relación con el mismo (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 48 Lit. c; 65; 96 Lit. b // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 65; 66; 95-97; 131-133; 136 // Resolución SENRES-2005-000141*¹⁵⁷; *Arts. 15-24; 27; 28*).

TR: Puesto público; Sistema General de Clasificación de Puestos del Servicio Civil.

¹⁵⁷ Resolución SENRES-2005-000141 (RO 187: 13-ene-2006), por la cual se emiten las Normas Técnicas del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos.

Traslado Administrativo

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Art. 38) define al traslado administrativo como “el movimiento de un servidor público de un puesto a otro vacante, de igual clase y categoría a (sic) de distinta clase pero de igual remuneración”.

CEP: Proceso de cambio de puesto que involucra al servidor público y su paso hacia otro vacante, siempre que ambos puestos tengan igual remuneración, sean de igual grupo ocupacional es decir que sea de igual clase y categoría, y que se satisfaga los requerimientos para el puesto al que va a ser trasladado; además, en caso de que el traslado se efectúe a puestos fuera del domicilio civil del servidor público, se requerirá su aceptación escrita en forma expresa, y sólo en los casos de reestructuración institucional, aplicación o implementación de programas de racionalización de recursos humanos y por solicitud del servidor.

Puede efectuarse el traslado dentro de la misma institución o en otra del sector público, con las condiciones antes mencionadas y previo informe favorable de las unidades de recursos humanos, en conformidad con el reglamento interno institucional, y las políticas, normas e instrumentos emitidos por la SENRES.

La decisión del traslado administrativo obedecerá a la planificación de los recursos humanos sustentada en los requerimientos de las unidades y procesos organizacionales, por lo cual, la autoridad nominadora autorizará el traslado, garantizando los niveles ocupacionales y funcionales de las personas que los ocupan y sobre todo deberá tomar las provisiones necesarias para no suspender la prestación de los servicios públicos y que no afecte a su gestión y desempeño institucional (*Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 28; 29; 41 // Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 64; 68 // Ley de Modernización del Estado: Art. 36 // Reglamento a la Ley de Modernización del Estado: Art. 37 //*

*Resolución SENRES-2005-000141*¹⁵⁸: Arts. 42; 43).

TR: Servidor público.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo

En la actualidad, no existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.

CEP: Creado mediante la Constitución Política de 1967 (RO 133: 25-may-1967), y regida por la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (L. 035-CL. RO 338: 18-mar-1968), vigente hasta la actualidad.

Tribunal creado con sede en Quito, con rango de Corte Suprema de Justicia y jurisdicción en todo el territorio nacional, competente para conocer y decidir las cuestiones contenciosas administrativas; conocer las impugnaciones que las personas naturales y jurídicas hicieren contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las entidades semipúblicas, y resolver acerca de su ilegalidad; también lo concerniente a las violaciones de la Ley de Carrera Administrativa; y,

de acuerdo con la Constitución de 1967, competente para declarar la responsabilidad de la administración y de sus funcionarios y empleados públicos.

Sin embargo, a lo largo de casi cuarenta años de expedición de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha sufrido varias reformas, siendo la que más afectó a la estructura del Tribunal, aquellas introducidas por la Ley 20 (RO-S 93: 23-dic-1992) sobre reformas a la Constitución Política, y que fueron recogidas posteriormente en la Codificación de 1993 (RO 183: 5-may-1993).

Dicha reforma, en resumen, transformó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante Disposición Transitoria introducida en la Constitución Política, convirtiéndolo en Tribunales Distritales.

En base a dichos cambios, todas las causas que conocía el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pasaron a ser tramitadas en los Tribunales Distritales, previo sorteo.

TR: Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo

No existe en la legislación ecuatoriana definición expresa de “Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo”.

CEP: Organismo de la función judicial, con jurisdicción y competencia para conocer y resolver los asuntos en materia contenciosa administrativa.

Creado a la luz de las reformas constitucionales expedidas por la Ley 20 (RO-S 93: 23-dic-1992), y que fueron recogidas posteriormente en la Codificación de 1993 (RO 183: 5-may-1993), en base a las cuales se crearon cuatro Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo con sedes en las ciudades de: Quito, Guayaquil, Cuenca, Riobamba¹⁵⁹ y Portoviejo.

Son atribuciones y deberes jurisdiccionales de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo: conocer y resolver en única instancia de las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semi-

públicas o de derecho privado con finalidad social o pública y decidir acerca de su legalidad o ilegalidad; conocer y resolver en única instancia de las resoluciones de la Contraloría General del Estado que establezcan responsabilidad en la gestión económica estatal o municipal o de otras instituciones sometidas al control o juzgamiento de aquella; conocer los juicios de excepciones a la coactiva originados en resoluciones dictadas por la Contraloría General del Estado; conocer y resolver igualmente en única instancia, de las acciones de prescripción de los créditos fiscales, estatales, locales o seccionales o de las instituciones públicas originados en decisiones de la Contraloría General, que se hubieren promovido o se promuevan por los directamente interesados, así como de las excepciones que se propongan en procedimientos coactivos instaurados para el cobro de créditos provenientes de resoluciones dictadas por la Contraloría General del Estado; conocer y resolver en apelación sobre las resoluciones que fueron expedidas por la ahora inexistente Junta de Reclamaciones y que se encontraren pendientes; conocer y resolver en única instancia, lo concerniente a las violaciones de la Ley que regula la carrera administrativa (*Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: Arts. 7.1; 10 //*

¹⁵⁹ Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Riobamba, creado por Ley 39 (RO-S 201: 25-nov-1997), reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Judicial.

*Ley Orgánica de la Función Judicial:
Art. 13 Num. 17).*

TR: Junta de Reclamaciones; Recurso contencioso administrativo; Recurso contencioso administrativo objetivo; Recurso contencioso administrativo subjetivo; Rehabilitación por destitución; Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

V

V

Viático

La Resolución SENRES 2004-0191¹⁶⁰ (Art. 2 Inc. 1), define como “el estipendio monetario o valor diario que por disposición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, reciben los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores de las instituciones del sector público destinado a sufragar los gastos de alojamiento y alimentación que se ocasionen durante una comisión de servicios, cuando por razones de trabajo, deban pernoctar fuera de su domicilio habitual”.

Por su parte, en caso de comisión de servicios en el exterior, la Resolución de SENRES 2006-000104¹⁶¹ (Art. 2 Inc. 1, 3), dispone: “el viático es el estipendio económico o valor diario que reciben los dignatarios, autoridades,

funcionarios y servidores de las instituciones, entidades y organismos del Estado, destinado a cubrir los gastos de alojamiento, alimentación y movilización, cuando éstos sean declarados legalmente en comisión de servicios en el exterior, pernoctando fuera del domicilio habitual de trabajo, por un tiempo mayor a un día [...]”.

En el caso de que la comisión de servicios en el exterior sea por un día, se reconocerá una subsistencia equivalente al 50% del valor diario del viático en el exterior”.

CEP: Los viáticos comprenden los costos del documento de viaje y su formulario de solicitud y las tasas e impuestos aeroportuarios, en caso de comisión de servicio en el exterior; mientras que de ser en el país, se computarán en relación con la denominación del puesto y la zona en la que esté ubicada la ciudad a la cual fue designado en comisión de servicio; se calcularán por el número de días utilizados efectivamente para el cumplimiento de la comisión de servicio (*Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera*

¹⁶⁰ Resolución publicada en el Registro Oficial 474, del 2 de diciembre de 2004.

¹⁶¹ Resolución publicada en el Registro Oficial 346, del 31 de agosto de 2006.

Administrativa: Arts. 109; 130 // Resolución SENRES-2006-000104: Arts. 2; 6 // Resolución SENRES-2004-0191: Arts. 9; 15; 20).

TR: Dieta; Movilización; Servidor Público; Subsistencia.

BIBLIOGRAFÍA

ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo, SOMARRIVA UNDURRAGA, Manuel, *Curso de Derecho Civil*, 2a. Edición, Editorial Nascimento, Chile, 1957.

BORDA, Guillermo, *Manual de Derecho Civil*, Parte General, 12a. Edición, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1985.

BORJA Y BORJA, Ramiro, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 2a. Edición, Editorial PUDELECO S.A., Quito, 1995.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 2003.

DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 10a. Edición, Editorial Ciudad Argentina, 2004.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1985, t. 2.

ESPINOSA, Galo, *La más práctica enciclopedia jurídica*, t. I, Instituto de Informática Legal, Quito.

GRANJA GALINDO, Nicolás, *Práctica de Derecho Administrativo*,

3a. Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito, 2003.

LARREA HOLGUÍN, Juan, *Derecho Civil del Ecuador*, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2005, t. v.

RIOFRÍO, Juan Carlos, *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, comentada*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2005.

RIVAS CASARETTO, María, *El control de los contratos administrativos*, Editorial EDINO, Guayaquil, 2004.

RODRÍGUEZ, Libardo, *Derecho Administrativo, General y Colombiano*, 14a. Edición, Editorial TEMIS, Bogotá, 2005.

TINAJERO DELGADO, Pablo, *La acción de lesividad*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1998.

YOUNES MORENO, Diego, *Curso de Derecho Administrativo*, 2a. Edición, Editorial Temis, Bogotá, 2004.

ZAVALA EGAS, Jorge, *Derecho Administrativo*, Editorial EDINO, Guayaquil, 2005, t. I.

Artículos de páginas de Internet consultados.

AGUILAR ANDRADE, Juan Pablo, *Dispersión de la Legislación Administrativa causa inseguridad jurídica*, www.dlh.lahora.com.ec.

AGUILAR ANDRADE, Juan Pablo, *La acción de lesividad*, www.dlh.lahora.com.ec.

ARBOLEDA TERÁN, Néstor, *El Silencio Administrativo como arma contra la negligencia*, www.dlh.lahora.com.ec.

ARBOLEDA TERÁN, Néstor, *Procedencia del Silencio Administrativo*, www.dlh.lahora.com.ec.

ARRACHE MURGUÍA, José Gerardo, *Procedencia de la acción basada en el interés jurídico e interés legítimo en materia administrativa*, www.alipso.com/monografias2/.

GUZMÁN LARA, Aníbal, *Definiciones de Administración Pública*, www.dlh.lahora.com.ec.

JARAMILLO ORDÓÑEZ, Hernán, *La Administración Pública*, www.dlh.lahora.com.ec.

LOZANO VÉLIZ, Melva, *Autonomías o descentralización*, www.uees.edu.ec.

LUNA GAIBOR, José Luis, *Elementos que integran el acto administrativo*, www.dlh.lahora.com.ec.

MORALES TOBAR, Marco, *Caracteres y efectos del acto administrativo*, www.dlh.lahora.com.ec.

PAREDES GONZÁLEZ, Diego, *Modos y formas de gestión de los servicios públicos*, www.dlh.lahora.com.ec.

PÉREZ CAMACHO, Efraín, *Aspectos del acto administrativo en el Ecuador*, www.dlh.lahora.com.ec.

PÉREZ CAMACHO, Efraín, *Derecho Administrativo*, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2007.

POSSO ZUMÁRRAGA, Manuel, *Fuentes del Derecho Administrativo y el ordenamiento jurídico vigente*, www.dlh.lahora.com.ec.

Medios informáticos de consulta

Diccionario Jurídico ESPASA (CD), Editorial ESPASA CALPE S.A., Buenos Aires, 2005.

Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales (CD), Editorial Ruy Díaz, Buenos Aires, 2004.

Mini Diccionario Jurídico,
www.mega-consulting.com/diccionario_juridico.htm

Sistema Informático DOCTUS, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2007.

Páginas de Internet Institucionales consultadas

Carta Iberoamericana de la Función Pública,
<http://www.clad.org.ve/cartaibero.pdf>.

Comisión de Control Cívico de la Corrupción,
www.comisionanticorrupcion.com

Contratanet,
www.contratanet.gov.ec.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, www.miduvi.gov.ec.

Ministerio de Gobierno,
www.mingobierno.gov.ec/celir.html

