

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Derecho mención en Derecho Administrativo

**La desconcentración administrativa: movilidad humana en la zonal 6 del 2007
al 2021**


Trabajo de titulación previo a la
obtención del título de Magíster en
Derecho mención Derecho
Administrativo

Autor:

Tania Alvarez Rivera

Director:

Guillermo Alejandro Ochoa Rodríguez

ORCID:  0000-0001-8620-1871

Cuenca, Ecuador

2025-04-30

Resumen

El presente trabajo de titulación describe el proceso de desconcentración administrativa de la oficina zonal 6 del ente rector de movilidad humana en Ecuador, en el marco de la transformación organizativa de la función ejecutiva. Este estudio se centra en analizar cómo la desconcentración contribuye a garantizar el derecho fundamental a la buena administración pública y al cumplimiento de su finalidad social. Para ello, se hace un recorrido por diferentes posturas doctrinarias esgrimidas por estudiosos del ámbito del derecho administrativo; se revisa la normativa que rige la materia en el país; y, los instrumentos internacionales relacionados. Así mismo, se examinan los servicios que brinda a nivel territorial la oficina zonal 6. La desconcentración administrativa, entendida como un mecanismo organizativo que transfiere competencias del nivel central a niveles inferiores con supervisión jerárquica, se valora por su capacidad de acercar la administración al territorio, mejorar la eficiencia institucional y permitir un mayor involucramiento de los mandos locales en la gestión pública. En este contexto, el análisis abarca el periodo 2007-2021, desde la creación de la institución hasta la emisión del último estatuto de gestión organizacional vigente. Este trabajo identifica fortalezas y debilidades del proceso de desconcentración administrativa, y plantea elementos que podrían fortalecer la efectivización del derecho a la buena administración pública y el cumplimiento de su finalidad social en el ámbito de la movilidad humana.

Palabras clave del autor: desconcentración, organización administrativa, función ejecutiva, buena administración pública, movilidad humana



El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Cuenca ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por la propiedad intelectual y los derechos de autor.

Repositorio Institucional: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Abstract

This thesis project describes the process of administrative decentralization of the zonal office 6 of the governing body of human mobility, within the framework of the organizational transformation of the executive branch in Ecuador. The study focuses on analyzing how decentralization contributes to ensuring the fundamental right to good public administration and the fulfillment of its social purpose. This project explores some doctrinal positions put forth by scholars in the field of administrative law, reviews the regulations governing the matter in the country, and examines related international instruments. Additionally, it analyzes the services provided at the territorial level by zonal office 6. Administrative decentralization, as an organizational mechanism that transfers competencies from the central level to lower levels with hierarchical supervision, is valued for its ability to bring administration closer to the territory, improve institutional efficiency, and allow greater involvement of local leaders in public management. In this context, this analysis covers years 2007 to 2021, from the creation of the institution to the issuance of the latest applicable organizational management statute. This work identifies the strengths and weaknesses of the administrative decentralization process. It proposes elements to strengthen the realization of the right to good public administration and the fulfillment of its social purpose in human mobility.

Author Keywords: decentralization, administrative organization, executive function, good public administration, human mobility



The content of this work corresponds to the right of expression of the authors and does not compromise the institutional thinking of the University of Cuenca, nor does it release its responsibility before third parties. The authors assume responsibility for the intellectual property and copyrights.

Institutional Repository: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Índice de contenido

Índice de Abreviaturas	8
Introducción	11
Capítulo I: La Desconcentración Administrativa del Ente Rector de la Movilidad Humana en el Marco de la Transformación Organizativa de la Función Ejecutiva.....	13
La Organización Administrativa de la Función Ejecutiva del 2007 al 2021.....	13
Gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado 2007-2017.....	18
Gobierno del Presidente Lenin Moreno Garcés 2017-2021.....	25
Gobierno del Presidente Guillermo Lasso Mendoza 2021- 2023.....	28
La desconcentración Administrativa en la Secretaría Nacional del Migrante	29
La desconcentración Administrativa del Viceministerio de Movilidad Humana.....	35
Capítulo II: La Desconcentración Administrativa y su Contribución a la Garantía del Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública.	38
La Buena Administración Pública: Derecho Fundamental y Obligación del Estado	38
Carta Europea de Derechos Fundamentales	43
Código de Buena Conducta Administrativa de la Unión Europea.....	48
Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.....	48
Derecho a la Buena Administración Pública en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	50
El Derecho a la Buena Administración Pública en el Marco de las Naciones Unidas ...	53
La Buena Administración Pública en la Legislación Ecuatoriana.....	54
La Desconcentración Administrativa y la Buena Administración Pública	60
Capítulo III: Elementos para la Desconcentración Administrativa en la Zonal 6 de Movilidad Humana hacia la Efectivización del Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública y el Cumplimiento de su Finalidad Social	65
Desconcentración Administrativa en el Ámbito de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior	67

Desconcentración Administrativa en el Ámbito de Atención a Inmigrantes y Solicitantes de Protección Internacional/Refugio	71
Inmigración	72
Protección Internacional/Refugio	73
Desconcentración Administrativa en Otros Servicios que Brinda el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.....	81
Citaciones y notificaciones por fijación de carteles en los consulados ecuatorianos en el exterior o exhorto	81
Declaraciones de parte o testimoniales en el extranjero.	84
Perspectivas y Retos de la Desconcentración Administrativa en la Zonal 6 de Movilidad Humana.....	85
Conclusiones	88
Referencias.....	92

Índice de figuras

Figura 1 Registro de víctimas de tráfico ilícito de migrantes por provincia.....	68
Figura 2 Número de inmigrantes de toda la vida por provincia (Azúay).....	76
Figura 3 Número de inmigrantes de toda la vida por provincia (Cañar).....	77
Figura 4 Número de inmigrantes de toda la vida por provincia (Morona Santiago).....	77

Índice de tablas

Tabla 1 Desconcentración en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010	18
Tabla 2 Desconcentración en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2017	20
Tabla 3 Tipología de la desconcentración según Norma Técnica Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva	22
Tabla 4 Etapas de procedimiento para la desconcentración según Norma Técnica Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva	23
Tabla 5 Consideraciones respecto a los derechos humanos y fundamentales.....	41
Tabla 6 Principios que conforman el Derecho a la Buena Administración Pública contemplados en el Código Orgánico Administrativo	56

Índice de Abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CESDI	Centro de Servicios Digitales
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIECR	Convención Interamericana de Exhortos y Cartas Rogatorias
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNIMH	Consejo Nacional para Igualdad de Movilidad Humana
COA	Código Orgánico Administrativo
COGEP	Código General de Procesos
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas
COVID-19	Pandemia de Virus Covid-19
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
OEA	Organización de Estado Americanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
ONU	Organización de Naciones Unidas
PACIECR	Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humano

A mi familia por su apoyo y cariño incondicionales

A Giovanni por el amor y la complicidad

A Dianita Rosales por sus valiosos comentarios

Introducción

La política migratoria del Estado ecuatoriano ha sido objeto de abundantes estudios, sobre todo a partir del año 2007 cuando, a raíz del proceso constituyente en el que se involucraron actores de la sociedad civil y representantes de las asociaciones de migrantes ecuatorianos en el exterior, se incluyó en la Constitución de la República una serie de artículos con miras a garantizar los derechos de las personas en movilidad humana reconociendo la calidad del Ecuador como un país de origen, tránsito, destino y eventual de retorno de migrantes. Además, el texto constitucional recogió la aspiración de la diáspora de que el Estado reconozca el aporte de los migrantes y asuma responsabilidades respecto de este grupo poblacional.

Sin embargo, muy poco se ha abordado respecto a la institución encargada de definir y ejecutar la política migratoria del estado ecuatoriano y el modelo de organización administrativa asumido por esta para cumplir sus fines; particularmente, cómo se implementó la desconcentración administrativa como un mecanismo para asegurar la prestación de los servicios en los territorios más afectados por la migración; y, por consiguiente alcanzar su finalidad social garantizando el derecho a la buena administración pública.

De otra parte, el tema de la desconcentración administrativa es un tema de permanente preocupación y actualidad para los territorios puesto que, esta forma de organización administrativa de alguna manera garantiza eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios a cargo de la Función Ejecutiva; y que principalmente evita dilaciones relacionadas a la gestión dependiente del nivel central. En atención a esta realidad, es que la Facultad de Derecho de la Universidad de Cuenca ha establecido dentro de sus líneas de investigación para los trabajos de titulación de la maestría en derecho administrativo II cohorte: “La desconcentración administrativa vista desde la Función Ejecutiva en las dependencias de la Zonal 6.”; y, en el presente caso, abordar el proceso de desconcentración de la Zonal 6 del ente rector de la política pública de movilidad humana tiene una relevancia particular si se considera que el desarrollo socioeconómico de la región austral históricamente ha estado marcado los procesos migratorios.

Por lo expuesto, el presente trabajo de titulación busca dar respuesta a la pregunta: ¿Cuál ha sido el proceso de desconcentración administrativa de la oficina Zonal 6 de movilidad humana desde el 2007 hasta el 2021 para alcanzar su finalidad social?; y, consecuentemente el objetivo general de investigación es: analizar el proceso de desconcentración administrativa

de la Zonal 6 de movilidad humana desde el año 2007 hasta el 2021 para identificar su finalidad social.

En concordancia, el trabajo de titulación se articula en tres capítulos. El primero analiza la desconcentración administrativa del ente rector de la movilidad humana en el marco de la organizativa administrativa de la función ejecutiva. En virtud de que el Presidente de la República, entre las atribuciones que le concede la Constitución de la República, tiene aquella de definir y dirigir las políticas públicas de dicha función en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios por su integración, organización, regulación y control. Es decir, tanto las políticas públicas como la estructura de la función ejecutiva responde a una determinada visión del Presidente de la República respecto a cómo debe gestionarse la administración pública y la estructura que le es funcional a este fin. Por lo tanto, este capítulo aborda: la conceptualización de la organización administrativa desde la perspectiva del derecho administrativo; los instrumentos normativos, de política pública y de planificación a través de los cuales la función ejecutiva se ha organizado administrativamente del 2007 al 2021; así como, la desconcentración administrativa en la Secretaría Nacional del Migrante y en el Viceministerio de Movilidad Humana, en su calidad de ente rectores en materia del movilidad humana.

El segundo capítulo plantea cómo la desconcentración administrativa contribuye a la garantía del derecho fundamental a la buena administración pública. Se parte del análisis del derecho a la buena administración pública como derecho fundamental y obligación del Estado. A continuación, se alude a varios instrumentos internacionales en los cuales se establece el derecho a la buena administración pública y sus características; y, finalmente se hace referencia a cómo este derecho a se encuentra prescrito en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a fin de determinar su relación con la desconcentración administrativa.

Por su parte, el tercer capítulo se ocupa de la desconcentración administrativa del ente rector de la movilidad humana en la Zonal 6 con el objetivo de analizar si esta forma de organización administrativa ha permitido efectivizar del derecho fundamental a la buena administración pública y el cumplimiento de su finalidad social. En este sentido, el análisis se contextualiza en la prestación de los servicios en el ámbito de movilidad humana.

Metodológicamente, el presente trabajo de investigación jurídica es de alcance descriptivo y enfoque cualitativo. Se apoya en el método sistémico-estructural-funcional, a fin de analizar la desconcentración administrativa del ente rector de la de movilidad humana, en la oficina Zonal 6, en el contexto de la estructura organizativa de la Función Ejecutiva del Estado

ecuatoriano. Igualmente, es de carácter dogmática, puesto que se fundamenta en la revisión de doctrina jurídica, de normativa, de documentos de política pública, de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y constitucionales como herramientas para establecer conceptos, características, fortalezas y debilidades de la institución jurídica de la desconcentración administrativa y analizar cómo ésta se relaciona con el derecho a la buena administración pública e impacta en la prestación de los servicios de movilidad humana y consecuentemente en su finalidad social.

Capítulo I: La Desconcentración Administrativa del Ente Rector de la Movilidad Humana en el Marco de la Transformación Organizativa de la Función Ejecutiva

En este capítulo abordaré el proceso de desconcentración administrativa del ente rector de movilidad humana en el Ecuador desde su creación hasta su transformación en un Viceministerio del Ministerio de Relaciones Exteriores; en el marco de la organización administrativa de la Función Ejecutiva, para ello, haré referencia a este concepto; así como a la normativa aplicable; y, a la política pública adoptada sobre la materia por el titular de esta Función del Estado.

La Organización Administrativa de la Función Ejecutiva del 2007 al 2021

Roberto Dromi (1998) define a la organización administrativa como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la competencia, relaciones jerárquicas, situación jurídica, formas de actuación y control de los órganos y entes en ejercicio de la función administrativa” (Capítulo XII, I Sistemas, 1. Concepto).

En el concepto citado también es posible identificar algunos principios que se le atribuyen, esto es la competencia y la jerarquía. Concomitantemente, algunos tratadistas como Cassagne (2002) consideran como principios de la organización administrativa los siguientes: jerarquía; competencia, centralización y descentralización (p. 231). De manera sucinta me referiré a cada uno de estos principios.

La competencia es definida por Del Giorgio Solfa y Giroto (2016) como:

La aptitud legal para obrar, definida por el conjunto de funciones y atribuciones que tiene el funcionario y se divide por razón de: materia, territorio y grado. El primero, la competencia por materia es la que atiende al tipo de función que se está ejerciendo...Mientras que la competencia por territorio es en relación al lugar donde se ejerce la competencia. La competencia por tiempo se refiere a que el funcionario es competente durante el tiempo que dure su función, si renuncia deja de serlo. Por

último, la competencia en relación al grado es la que tiene el órgano de acuerdo a su ubicación en la línea jerárquica. (p. 495)

Por su parte, nuestro COA define a la competencia en su artículo 65, en los siguientes términos: “La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, debido a la materia, el territorio, el tiempo y el grado” (Código Orgánico Administrativo, 2017).

De las definiciones apenas transcritas se evidencia que la competencia tiene su origen en la norma; y, en el caso del ordenamiento jurídico ecuatoriano encuentra su fundamento en el principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución que establece que tanto las instituciones como los organismos y dependencias estatales; así como, sus servidores y quienes actúen por una potestad estatal solo puede ejercer las competencias y facultades que les confiere la Constitución y la ley... (Constitución de la República del Ecuador, Art 226, 2008)

En cuanto a la jerarquía, Dromi (1998) considera que la misma “Es el vínculo piramidal de la interrelación que guardan los órganos administrativos, en relación de subordinación, coordinación y supraordinación” (Capítulo XII, I Sistemas, 2. Principios Jurídicos. 2.2. jerarquía).

Juan Carlos Cassagne (2002) considera que la jerarquía supone la existencia de relación entre órganos; y, se caracteriza por asumir dos figuras, a saber: a) la línea jerárquica formada por el conjunto de órganos vinculados en sentido vertical; b) el grado jerárquico se refiere a la posición que cada órgano ocupa en la línea aludida (p. 232).

En este sentido, el Código Orgánico Administrativo en su artículo 6 prescribe como un principio general de la Administración Pública a la jerarquía, señalando los organismos del Estado se estructuran y organizan escalonadamente, de tal suerte que los superiores dirigen y controlan a sus subordinados y resuelven los conflictos que se presenten entre estos (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Es decir, la jerarquía constituye un principio fundamental de organización de la Administración Pública por cuanto la relación jerárquica que se establece entre órganos superiores y subordinados, con las potestades y prerrogativas propias de cada uno de ellos, garantiza el cumplimiento de la actividad administrativa y el ejercicio de las atribuciones estatales, en tanto permite: la emisión de normas, instrucciones, ordenes de carácter interno para dirigir la

actuación de los subordinados; vigilar y controlar la actuación de los subordinados; revisar las decisiones adoptadas por aquellos; la resolución de conflictos entre órganos inferiores, etc.

En cuanto al principio de centralización Gordillo (2017) enseña que la misma implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración. Según esta definición la centralización está íntimamente ligada a la jerarquía porque la misma comprende la concentración de potestades de resolución en los órganos superiores. Así mismo, este tratadista considera que la descentralización tiene lugar "...cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituida por órganos propios que expresan la voluntad del ente" (p. XII-15).

Los autores Del Giorgio Solfa y Giroto (2016) se refieren al principio de descentralización de la organización administrativa en los siguientes términos: "es descentralizada si es ejercida por un ente autárquico con personería, nombre y patrimonio propio" (p. 494).

Estos mismos autores, si bien coinciden con Cassagne (2002) en identificar como principios que rigen la organización administrativa a la jerarquía, la competencia, la centralización y la descentralización; además incluyen dentro de estos a la concentración y la desconcentración; llegando a indicar que la desconcentración administrativa se presenta cuando por ley se otorga regular y permanentemente atribuciones a los órganos inferiores de una misma organización o entidad que carecen de personalidad jurídica y patrimonio por su relación jerárquicamente subordinada a las autoridades superiores del ente. Esta forma de organización propende a agilizar la actividad de la Administración Central. (p. 504)

En igual sentido, De la Vallina Velarde (s.f.) considera como parte de los principios de la organización administrativa a la desconcentración (p. 88).

Por su parte, Ivanega (2004) define a la concentración y desconcentración de la siguiente manera:

La concentración y la desconcentración, ... constituyen modalidades de organización administrativa que dan lugar a una unificación o distribución permanente de competencias y atribuciones. ... Tanto la concentración como la desconcentración son principios organizativos que se dan en el ámbito de una misma persona pública estatal. Hay concentración cuando las facultades de decisión se reúnen en los órganos superiores de la Administración central, o cuando ese conjunto de facultades se encuentra a cargo de los órganos directivos de las entidades descentralizadas.

Entraña una típica relación interorgánica en el marco de la propia entidad estatal... En forma inversa, si las competencias decisorias son asignadas a órganos inferiores de la Administración centralizada o descentralizada, el fenómeno recibe el nombre técnico de “desconcentración”.

La desconcentración implica que el órgano desconcentrado al que el ente central transfiere parte de sus atribuciones propias carece de personalidad jurídica. (p. 204)

De los conceptos anotados se patentiza el hecho de que, la organización administrativa está regida por una serie de principios que, a partir del ordenamiento jurídico que rige el sector público, regulan la estructura de las entidades públicas con la finalidad de cumplir con los objetivos de una eficiente y eficaz prestación de servicios y satisfacción del interés general.

Con este marco conceptual referente a la organización administrativa me referiré a cómo los gobiernos que se han sucedido en el poder desde el año 2007 han ido generando cambios a la planificación nacional de desarrollo y concomitantemente a la organización administrativa de la Función Ejecutiva de acuerdo con su visión política sobre aquella.

Sin embargo, para efectos del análisis es preciso hacer algunos apuntes en cuanto al contexto normativo de la organización administrativa del estado ecuatoriano, a saber:

La Constitución promulgada en el año 2008, en su artículo 225 establece la composición del sector público: Los organismos y dependencias de las funciones del Estado; las entidades que integran los GAD's; los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, la prestación de servicios públicos o actividades económicas asumidas por el Estado; y, las personas jurídicas creadas por acto normativo de los GAD's para la prestación de servicios públicos. (Constitución de la República del Ecuador, Art 225, 2008).

Por su parte, el artículo 227 de la Carta magna dispone: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Constitución de la República del Ecuador, Art 227, 2008).

De estos dos artículos se desprende la composición del sector público ecuatoriano y los principios que rigen la administración pública que, como vemos, coinciden con aquellos planteados por los tratadistas como propios de la organización administrativa. Pero, además, encontramos como principios de la administración pública aquellos que, como se verá con

mayor detalle más adelante en la investigación, se los atribuye al derecho a la buena administración pública, la eficacia, la eficiencia, la calidad, la participación y la transparencia.

Así mismo, en lo referente a la función ejecutiva, el artículo 147 de la Constitución establece que entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República, está: “Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control” (Constitución de la República del Ecuador, Art 147, 2008).

Como se evidencia, el artículo apenas citado guarda estrecha relación con otra disposición contenida en la Carta Magna, que ha sido previamente invocada. Esto es el artículo 227, prescribiendo entre ambas la organización de la administración pública desconcentrada. Concomitantemente, considerando al derecho administrativo como derecho constitucional concretizado, encontramos en el Código Orgánico Administrativo dos preceptos que se refieren a la desconcentración, como principio general y como forma de transferencia de la competencia, a saber:

El artículo 7 determina a la desconcentración como el principio por el cual la función administrativa privilegia la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas.

Por su parte, el artículo 84 del mismo cuerpo normativo definen a la desconcentración como el traslado de funciones desde el nivel central hacia otros niveles jerárquicamente dependientes de esta, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio. (Código Orgánico Administrativo, 2017).

En ambos casos citados la norma atribuye a la desconcentración la distribución de funciones entre órganos de la misma administración desde el nivel central a los jerárquicamente dependientes, lo cual intrínsecamente supone una forma de organización administrativa que mejora los niveles de eficiencia de las instituciones por descongestionar la actividad administrativa y acercar los servicios a los usuarios.

Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece dentro de los principios contenidos en el artículo 5, numeral 6, la descentralización y desconcentración, indicando que los sistemas de planificación y de finanzas públicas establecerán mecanismos de descentralización y desconcentración para una gestión eficiente y cercana a la población (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010).

Es decir, la planificación y el financiamiento público deben observar, entre otros, el principio de desconcentración teniendo como derrotero la eficiencia y la cercanía de la administración a la población; aspecto que coincide plenamente con lo que sobre el ejercicio desconcentrado de la planificación nacional regula el Código Orgánico Administrativo, en este sentido el artículo 11 del COPFP, señala que “la función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010). Para llevar a cabo planificación desconcentrada se considera el establecimiento de instrumentos que propicien la territorialización del gasto público, la coordinación de la función ejecutiva con los diferentes niveles de gobierno local y la participación ciudadana (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010).

El artículo citado concreta la disposición constitucional contenida en el artículo 147 que determina entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República, “Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control” (Constitución de la República del Ecuador, Art 147, 2008). Igualmente, refuerza la concepción de la desconcentración, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, como un elemento que abona a la eficiencia de la administración y a su cercanía con la ciudadanía.

En este punto de la investigación me referiré a como ha sido entendida y ejecutada la desconcentración en cada uno de los gobiernos que se han sucedido desde el año 2007 al 2021.

Gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado 2007-2017

El primer periodo de gobierno del presidente Rafael Correa comenzó el 15 de enero de 2007; y, en acatamiento al artículo 171 de la Constitución de 1998, que en aquel momento se encontraba vigente, misma que prescribía entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República: “Establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento” (Constitución de la República del Ecuador, Art 171, 1998), procedió a emitir el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 que establecía algunos objetivos que ponían acento en el proceso de desconcentración, como se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1

Desconcentración en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010

<p>Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política</p>	<p>Objetivo 12: Reformar el Estado para el bienestar colectivo</p>
<p>Proponía como un deber del gobierno la promoción de la participación ciudadana, el rediseño de las instituciones políticas y de la gestión pública.</p>	<p>Entre los aspectos más relevante de este objetivo estaba considerar al Estado un “actor fundamental del cambio” (SENPLADES, 2007). en esta perspectiva asumía la competencia de garantizar la provisión de servicios básicos y los derechos fundamentales de las personas. Para lo cual se proponía el rediseño de su modelo de gestión orientado hacia la desconcentración y descentralización.</p>
<p>Política 10.4. Impulsar procesos de participación ciudadana en la gestión y planificación.</p>	<p>Política 12.1. Estructurar un nuevo modelo descentralizado de gestión estatal, que promueva el desarrollo territorial y profundice el proceso de descentralización y desconcentración.</p>
<p>Esta política estaba encaminada, entre otros aspectos, a institucionalizar la participación ciudadana en la planificación y el control de la acción del Estado para lo que era necesario rediseñar los modelos de gestión pública.</p>	<p>Política orientada a la reorganización territorial a través de la descentralización y desconcentración mediante la transferencia progresiva de atribuciones del gobierno central hacia sus dependencias y los gobiernos locales.</p>
<p>Estrategias:</p>	<p>Estrategias:</p>
<p>“1. Descentralización y desconcentración de la gestión pública por medio de una nueva matriz de competencias que especifique con claridad las funciones de cada nivel de gobierno” (SENPLADES, 2007).</p>	<p>“1. Establecimiento de un modelo de gestión estatal desconcentrado y descentralizado, que comprenda una clara definición de funciones, competencias y atribuciones por niveles de gobierno, con la asignación correspondiente de recursos para su funcionamiento.</p> <p>2. Fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno.” (SENPLADES, 2007)</p>
<p>Fuente Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Elaboración propia</p>	

Como se evidencia el gobierno planteó como derrotero para sus cuatro años de gestión avanzar con el rediseño institucional que ponía énfasis en los procesos de desconcentración y descentralización como un mecanismo para garantizar eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos; transformación institucional que buscaba su legitimación en la participación ciudadana.

Para alcanzar los objetivos planteados, el Presidente Correa emitió el Decreto Ejecutivo No. 878, publicado en el Registro Oficial 268 del 8 de febrero del 2008, cuya disposición transitoria estableció que las entidades y organismos que conforman la Administración Pública Central debían elaborar una matriz de competencias desconcentrada y descentralizada a fin de organizar administrativa y territorialmente sus respectivas entidades. Este proceso constituyó la base para la implementación del proceso de desconcentración del ejecutivo en territorio.

Posteriormente, en el segundo mandato del Presidente Correa, regido ya por la Constitución aprobada mediante consulta popular el 28 de septiembre de 2008 y publicada en el Registro Oficial Nro. 449 del 20 de octubre de 2008, emitió el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, cuyo objetivo 12 planteaba lo que se detalla en la Tabla 2.

Tabla 2

Desconcentración en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013

Objetivo 12: Construir un Estado democrático para el Buen Vivir

Dentro de este objetivo se plantea “impulsar un fuerte proceso de desconcentración del ejecutivo y de descentralización hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados.” con el afán de que implementar una gestión pública eficiente que se oriente a alcanzar el Buen Vivir poniendo “al ser humano como centro y fin de la acción pública” (SENPLADES, 2009).

Políticas:

12.3. Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado.

12.4. Fomentar un servicio público eficiente y competente.

Fuente Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013. Elaboración propia

Además, el PND 2009-2013 contenía una estrategia territorial nacional que contemplaba siete temáticas, entre las cuales se incluye: “Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio” (SENPLADES, 2009). En esta temática se concebía a la desconcentración como una forma eficiente y efectiva de acercar los servicios a los ciudadanos para lo cual se crearon, en principio, siete zonas de planificación. Cabe destacar que para ese gobierno la planificación

era considerada como una herramienta de coordinación y orientación del presupuesto. En ese contexto, el modelo de gestión desconcentrado planteaba cuatro desafíos: 1) atender la realidad de los territorios mediante la política pública, 2) establecer criterios para ordenar el territorio con funciones y roles específicos, 3) la concreción del PNBV a través de dinámicas zonales y estrategias de redistribución a largo plazo; y, 4) una estructura administrativa que facilite intervenciones públicas en los territorios (SENPLADES, 2009)

Con el avance en la fase de ejecución del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 357, del 20 de mayo de 2010, publicado en el Registro Oficial No. 205 del 2 de junio de 2010; en el que se establecieron nueve zonas administrativas de planificación a nivel de las diferentes provincias y cantones del país disponiendo la organización administrativa desconcentrada de los organismos de la Administración Pública Central.

En este contexto la SENPLADES, mediante Acuerdo Ministerial No. 557-2012, publicado en el Registro Oficial Nro. 290, 28 de mayo del 2012, conformó 149 distritos y 1134 circuitos administrativos a nivel nacional para la desconcentración de las entidades dependientes de la Función Ejecutiva de acuerdo con lo establecido en su matriz de competencias, modelo de gestión y estatuto orgánico. Es decir, como lo señaló Rosero Chávez (2022):

La reforma institucional se propuso ejecutar a través de 3 ejes: a) Reorganización y racionalización de la estructura institucional de la Función Ejecutiva. b) Diseño de nuevos modelos de gestión de las instituciones públicas para la prestación de servicios a la ciudadanía. c) Distribución del ejecutivo en el territorio Desconcentración. (p.18)

De otra parte, en el año 2013 el Presidente Rafael Correa fue elegido para un nuevo periodo de cuatro años de gobierno. En tal virtud, emitió un nuevo Plan Nacional de Desarrollo Humano que aspiraba fortalecer el proceso de “renovación del Estado” que venía ejecutando desde el año 2007.

En este plan, lo atinente a la desconcentración administrativa, proponía “acelerar el proceso, consolidar el funcionamiento de las entidades públicas a nivel local y profundizar el abordaje del territorio, desde la entrada de la prestación y el acceso a los servicios públicos de manera universal...” (SENPLADES, 2013) para lo cual lo se debía seguir la senda establecida en la norma técnica emitida por la SENPLADES, el Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio de Finanzas, mediante Acuerdo Interministerial No. 1 de 03 de junio de 2013,

publicada en el Registro Oficial No. 19 del 20 de junio de 2013, la cual diseñaba un proceso por el cual los diferentes ministerios de estado debían adecuar su estructura institucional para la prestación de servicios a nivel de coordinaciones zonales, distritos y circuitos, de acuerdo a la naturaleza del servicio que prestan, a sus estándares de cobertura y calidad, así como a la planificación territorial.

En el artículo 4 de la norma referida se establecía el modelo de desconcentración con los siguientes componentes:

1. Competencias, institucionalidad y servicios públicos: Referente al cumplimiento de la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos institucionales,
2. Gestión institucional y servicios públicos territoriales: Con el objetivo de operativizar la gestión desconcentras de las entidades del Ejecutivo en los territorios.
3. Capacidad institucional: Relativa a las condiciones que permiten al servidor público desempeñar sus funciones. (Acuerdo Interministerial, 2013)

Este artículo evidencia las características y capacidades institucionales que debían cumplir los órganos dependientes del ejecutivo, en función de las directrices emitidas por SENPLADES, para implementar el proceso de desconcentración aviado por el Gobierno del Ecuador entre los años 2007 y 2017.

Por su parte, del artículo 10 al 14 la norma técnica aludida estableció las tipologías de desconcentración que las diferentes carteras de Estado debían adoptar en función de sus competencias y los productos y servicios que prestan a la ciudadanía. En este sentido se establecieron las tipologías enlistadas en la Tabla 3.

Tabla 3

Tipología de la desconcentración según Norma Técnica Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva

Tipología	de Descripción
Desconcentración	
Privativa	Las competencias, productos y servicios, por su naturaleza estratégica y alcance nacional, no son susceptibles de ser descentralizados.

Alta desconcentración, baja descentralización	Por las competencias institucionales, los productos y servicios que prestan, requieren un alto nivel de desconcentración.
Alta descentralización, baja desconcentración	Las competencias, de acuerdo con la Constitución y la ley, corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados.
Sectoros estratégicos	La competencia y los servicios que brinda se circunscriben a sectores de decisiva influencia económica, social, política y ambiental, por tanto, se los reserva al Estado; excepcionalmente, de acuerdo con la ley, pueden delegarse a la iniciativa privada.

Fuente: Norma Técnica Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva. Elaboración propia.

En el título II de la norma técnica se establecía el procedimiento que deben seguir las instituciones dependientes de la Función Ejecutiva para su desconcentración; mismo que comprende las siguientes etapas, ver Tabla 4.

Tabla 4

Etapas de procedimiento para la desconcentración según Norma Técnica Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva.

Diseño:	Levantamiento de la matriz de competencias; modelo de gestión institucional y territorial; matriz de servicios por competencia; estructura institucional; manual de descripción, valoración y clasificación de puestos; modelo administrativo, financiero y de microplanificación para la gestión desconcentrada; y, análisis de impacto presupuestario
Ejecución:	Plan de implementación de desconcentración.
Seguimiento y evaluación	Determinación de resultados o impactos de la implementación del proceso de desconcentración.

Fuente: Norma Técnica Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva. Elaboración propia.

De la norma técnica referida se evidencia que el titular del ejecutivo, entre los años 2007 y 2017, concibió un proceso de desconcentración plenamente estructurado que comprendía varias etapas. En cada etapa se establecían productos o indicadores que permitían su

seguimiento y evaluación a fin de irlo consolidando, lo que reveló la importancia que tuvo esta forma de organización administrativa para ese gobierno; porque desde su visión la desconcentración fomentaba el desarrollo policéntrico del país.

En este sentido, la presencia en el territorio tuvo una trascendencia tal que se organizaban gabinetes presidenciales itinerantes en los cuales se abrían espacios para la revisión de obras, asunción de compromisos, etc., que luego eran procesados a través de las unidades desconcentradas.

En este contexto, el proceso implementado a partir de la norma técnica expedida por SENPLADES, que homologaba las estructuras de las entidades que formaban parte del Ejecutivo, implicó la reubicación de los servicios públicos para lo cual además se construyeron o readecuaron espacios, lo que en algunos casos no tomó en cuenta procesos sociales históricos o costos de diversa índole asociados a estas decisiones, generando en la práctica una serie de tensiones. Un ejemplo de ello fue la construcción de escuelas del milenio con el cierre de varios centros de educación intercultural bilingüe.

A decir de Madrid (2023):

Este acercamiento del Ejecutivo, que no parte del enfoque participativo e intercultural propio de las realidades locales, no supuso cambio significativo alguno en el manejo de los territorios ... La búsqueda del Ejecutivo por llevar el Estado al territorio se sustentó en la creación de una red de unidades operativas ministeriales distribuidas a nivel local y diferentes funciones, las cuales acataban las decisiones de la autoridad central: el presidente. (p. 134)

El proceso descrito, por una parte, permitió la consolidación una forma de administración del estado en la cual la desconcentración jugaba un papel descollante como estrategia para acercar la presencia del Gobierno central a los territorios, incluidos aquellos que tenía autoridades seccionales que militaban en la oposición política al Ejecutivo. Además, el proceso no fue pensado desde la perspectiva de avanzar hacia la descentralización y el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, justamente como una forma de afianzar la autoridad de la Función Ejecutiva, sino que abonó en la consolidación del régimen hiperpresidencialista en marcha. Por otra parte, implicó una enorme inversión pública que en el devenir del tiempo se ha demostrado insostenible. Sobre este aspecto Rosero Chávez, (2022) señaló:

En febrero del 2012 se publicó el estudio “Costos para Alcanzar en Buen vivir en los territorios”, en el cual las entidades definieron estándares, tipologías y nuevos modelos de gestión para los servicios y cerrar la brecha de acceso a los mismos. También se estableció que el costo para alcanzar el Buen Vivir asciende alrededor de USD. 47.000 millones. (p. 15)

Gobierno del Presidente Lenin Moreno Garcés 2017-2021

Por su parte, Lenin Moreno Garcés, quien fue vicepresidente en los gobiernos de Rafael Correa, con su asunción a la Presidencia de la República emitió el Plan Nacional de Desarrollo de su gobierno para los años 2017-2021, denominado “Toda una Vida,” para el cual tomó como punto de partida lo que consideraba avances realizados por su predecesor a fin de proponer un reforzamiento de los mismos en los siguientes términos:

En el periodo precedente, el Estado se transformó para ser capaz de responder a las demandas de la sociedad, postergadas desde el retorno del país a la vida democrática. En esta nueva fase, el Estado debe mejorar sus capacidades y ser fortalecido para asumir de manera efectiva los nuevos desafíos ... En el Estado recuperado de hoy, los imperativos son potenciar su cercanía, calidad y calidez. (SENPLADES, 2017).

En este marco se estableció como una de las metas de desarrollo: “Aumentar el grado de consolidación institucional de las entidades de la función Ejecutiva a 2021” (SENPLADES, 2017).

Sin embargo, mediante Decreto Ejecutivo No. 135, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 76, del 11 de septiembre de 2017, el Presidente Moreno expidió las normas de optimización y austeridad del gasto público, en cuyos artículos 12 y 13 dispuso la depuración institucional y racionalización de programas públicos. En el caso de artículo 12 dispuso que el Ministerio del Trabajo y la SENPLADES identificarán las unidades dependientes de la Función Ejecutiva que no generen aporte al cumplimiento de su misión institucional o en los productos y servicios que brinden, con la finalidad de eliminarlas. (Presidencia de la República, 2017)

Por su parte, en el artículo 13 se dispuso la racionalización de programas públicos que, según el criterio de la SENPLADES, no se consideren eficaces y eficientes e impliquen duplicidad o contraposición con otros similares. Además, esta norma disponía limitar la contratación de personal con cargo a programas y proyectos de inversión; así como en la modalidad de

servicios ocasionales para actividades permanentes o de funcionamiento de procesos habilitantes. (Presidencia de la República, 2017)

Como es evidente, este Decreto Ejecutivo puso en cuestión la estructura orgánica de la Función Ejecutiva, así como los programas y proyectos que venían ejecutando las instituciones de la Administración Pública Central por cuanto abrió la posibilidad de revisar intervenciones estatales que se consideran ineficaces e ineficiente al tiempo que se propuso cerrar las puertas a nuevas contrataciones de personal. En concordancia, el Decreto Ejecutivo 248, de 26 de diciembre de 2017, fue emitido por el Presidente Moreno para regular la creación, modificación o supresión de las entidades dependientes la Función Ejecutiva, sobre la base de criterios de pertinencia estratégica.

En este mismo sentido, el Acuerdo No. SNPD 79, de 26 de diciembre de 2018, publicado en el Registro Oficial 406 de 15 de enero de 2019, el Gobierno del Presidente Moreno emitió la Norma Técnica para el Análisis de la Presencia Institucional en Territorio de las Entidades de la Función Ejecutiva, la cual abonaba en el sentido de consolidar cambios en la estructura organizacional de esa Función de Estado sobre todo a través de la modificación o supresión de sus instituciones dependientes. Así mismo, esta norma técnica en su artículo 8 establece la posibilidad de crear oficinas técnicas, a más de los niveles de desconcentración ya existentes: zonas, distritos y circuitos, con la característica de ser dependientes del nivel zonal, distrital o central como una unidad de apoyo para el ejercicio de las atribuciones de gestión, control y evaluación, pero no de planificación. Esto abrió la puerta para que oficinas zonales fueran sustituidas por oficinas técnicas, que podían ser directamente dependientes del nivel central, principalmente prestadoras de servicios, pero no con capacidad de planificación ni de gestión lo cual tuvo un impacto directo en la desconcentración.

Por su parte, el artículo 11 de la norma técnica invocada establece el proceso para la definición de la presencia institucional en el territorio en consideración a las modificaciones al orgánico de la función ejecutiva; es decir, a la creación, modificación o supresión de instituciones dependientes de esta Función del Estado. Así mismo, esta presencia podría obedecer a dinámicas y exigencias territoriales. Además, el análisis de la presencia institucional en el territorio se elabora o se modifica a partir de la notificación del Ministerio del Trabajo a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo con la validación de la matriz de competencias institucional. (Acuerdo Ministerial No. SNPD 79, 2019). En esta disposición se patentiza además el hecho de que, en el gobierno del Presidente Moreno, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo empieza a debilitar su rectoría en algunos aspectos de

la planificación en virtud de que prescribe que la presencia institucional en el territorio se establece o modifica en función de la validación de la matriz de competencias instituciones por parte del Ministerio de Trabajo.

En consonancia con lo apenas indicado, el Gobierno del Presidente Lenin Moreno mediante Resolución No. STPE-023-2020, de 17 de junio de 2020, publicada en Registro oficial de 4 de septiembre de 2020, dio un giro en cuanto la metodología para la aplicación de la desconcentración de las instituciones del Ejecutivo, que hasta esa fecha era un proceso liberado por el ente encargado de la Planificación Nacional. Sin embargo, con la resolución aludida, si bien el ente rector de la planificación continúa aprobando la presencia institucional en territorio, llevando el seguimiento y haciendo evaluación del proceso, es la institución interesada en llevar a cabo la desconcentración quien debe realizar su propuesta en función de su cobertura de servicios, capacidades y atribuciones. De esta forma se rompía con un proceso aparentemente consolidado de política pública de planificación territorial pues deja a voluntad de cada institución su desconcentración territorial. Lo indicado se evidencia en el artículo 8 de la resolución referida, que reza:

Art. 8.- De la propuesta de presencia institucional en territorio. - Dentro del análisis de presencia institucional la entidad describirá su situación en cuanto a su ubicación, cobertura territorial, facultades y atribuciones ejercidas en el territorio. Este análisis dependerá de las necesidades de presencia en territorio que la entidad requiera, a fin de cumplir con su rol institucional. (Resolución No. STPE-023, 2020)

Lo expuesto evidencia que, si bien el gobierno de Lenin Moreno tomó como punto de partida y referente lo que consideró como una transformación realizada por el gobierno precedente, del que fue parte. Y en su plan nacional de desarrollo planteó avanzar en el fortalecimiento y mejora de capacidades estatales para potenciar la consolidación institucional de las entidades de la función Ejecutiva hasta el fin de su presidencia, en 2021. Sin embargo, mediante la emisión de una serie de Decretos Ejecutivos y normas técnicas, que fueron referidas en párrafos anteriores, terminó desmontando la relevancia que tuvo la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como ente rector de la planificación a nivel nacional; así como, debilitando el proceso de desconcentración territorial de las instituciones dependientes de la Función Ejecutiva.

Un ejemplo de lo señalado es que abrió la posibilidad de que las instituciones remplazaran coordinaciones zonales por oficinas técnicas con menores atribuciones y sin capacidad de toma de decisiones. La situación descrita puede entenderse a partir de citar los aspectos más

relevantes de la coyuntura nacional e internacional que marcaron el periodo presidencial de Moreno. En lo nacional, lo más relevante tiene que ver con el contexto económico determinado por un crecimiento exponencial de la deuda pública, incluida aquella contraída con el FMI. Dicha deuda implicó el establecimiento de medidas de ajuste, entre ellas la revisión de los subsidios a los combustibles, lo que generó un gran levantamiento indígena en octubre de 2019. En lo internacional, el aspecto más gravitante fue la pandemia de COVID-19 que obligó a destinar ingentes recursos del Estado para su atención; en el caso del país, sin contar con reservas económicas para contingencias; la pandemia también generó una crisis económica mundial sin precedentes de la cual el Ecuador no pudo sustraerse.

En el contexto brevemente esbozado es evidente que el gobierno del Presidente Moreno no contaba con condiciones favorables para mantener un modelo de gestión institucional desconcentrado en territorio que, como ya se mencionó, requería una fuerte inversión económica.

Gobierno del Presidente Guillermo Lasso Mendoza 2021- 2023

El presente estudio se centrará en el año 2021 porque a esta fecha obedece el último y vigente estatuto de gestión organizacional por procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ente rector de la movilidad humana en el país, por lo tanto, sobre la base de este instrumento de organización institucional interna se sustenta el actual modelo de gestión desconcentrado de la Dirección Zonal 6 de la Cancillería.

Con este antecedente, se debe mencionar el modelo de desconcentración de la Función Ejecutiva promovido por el Presidente Guillermo Lasso Mendoza en el año 2021, para lo cual es necesario hacer referencia al Plan Nacional de Desarrollo cuya directriz número 3 se refería a la “Articulación territorial para el aprovechamiento de las potencialidades locales” Secretaría Nacional de Planificación (2021. p.40). dentro de la cual se encuentran los lineamientos sobre la Desconcentración y Descentralización, mereciendo especial atención el enunciado H4, que reza: “H4. Fortalecer capacidades técnicas e institucionales de los diferentes niveles de gobierno para ejercer las competencias desconcentradas y descentralizadas” (p.40).

Como se evidencia en el literal citado la visión del Presidente Lasso postulaba la desconcentración principalmente a través de fortalecer capacidades técnicas institucionales “en los diferentes niveles de gobierno” y la implementación de modelos complementarios para la prestación de servicios. Es decir, para este gobierno la desconcentración no estaba focalizada en la Función Ejecutiva, sino que era pensada como una forma de prestación de

los servicios tanto de esta función del Estado como de los Gobierno Autónomos Descentralizados. Lo anterior no consideraba que los GAD gozan precisamente de autonomía y que el Ejecutivo no puede tener mayor injerencia en el modelo de gestión que estos gobiernos adopten. De tal manera que la desconcentración tan cómo era concedida por el gobierno de Guillermo Lasso se limitaba a un mero enunciado.

Por otra parte, y pese a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito de la desconcentración, ésta no pudo implementarse durante el mandato del Presidente Lasso; en gran medida debido a lo convulsionado de su periodo de gobierno que tuvo que enfrentar crisis de varias índoles: política, económica y de seguridad. Finalmente se vio interrumpido por la activación de la figura constitucional establecida en el artículo 148 de la Carta Magna que le faculta al Presidente de la República a disolver la Asamblea Nacional, entre otras causales, por grave crisis política y conmoción interna, misma que fue invocada por el Presidente Guillermo Lasso en el Decreto Ejecutivo No. 741, del 17 de mayo de 2023.

La desconcentración Administrativa en la Secretaría Nacional del Migrante

La migración en el Ecuador no es un fenómeno social nuevo, por el contrario, numerosos estudios sitúan en la década de los años cincuenta del siglo XX la primera ola migratoria ecuatoriana. Esta primera ola fue consecuencia de la crisis en la producción de sombreros de paja toquilla, actividad a la que se dedicaba un importante número de trabajadores, predominantemente de la región sur del país, que formaban parte de esta pujante industria que exportaba sus productos principalmente hacia Estados Unidos.

La crisis se dio a raíz del aumento de la oferta exportable de sombreros de paja toquilla desde China y Filipinas a precios más bajos (Aguirre, 2018, p. 9), lo que produjo un fuerte deterioro de los ingresos de los trabajadores dedicado al tejido del sombrero. Esto impulsó la migración de dichos trabajadores hacia Estados Unidos, principalmente a las ciudades de Nueva York y Chicago. En el primer caso debido a las relaciones comerciales que se habían establecido en torno a la comercialización de los sombreros de paja toquilla en dicho país; y, en el caso la diáspora se expandió a otras ciudades de Estados Unidos estimulada por el desarrollo industrial y de la construcción que demandaban fuerza laboral masculina, a lo cual se sumaba una relativa permisividad en las regulaciones migratorias de los países de destino (Camacho, 2009, p. 52).

Posteriormente, a partir de la década de 1970, el flujo migratorio ecuatoriano también se dirigió hacia Canadá y de manera más significativa hacia Venezuela, atraídos por su

crecimiento económico debido a los ingresos petroleros y una política migratoria orientada a captar mano de obra calificada en pos de resolver el déficit nacional (Camacho, 2009, p. 54).

Si bien es cierto, durante los siguientes años los flujos migratorios de ecuatorianos hacia el exterior nunca cesaron, movidos por las condiciones económicas adversas y la desigualdad social, se puede identificar una segunda ola migratoria a partir del año 1999. Esta segunda ola migratoria fue consecuencia de una crisis económica sin precedentes en el país, provocada por una serie de decisiones de índole política y económica que derivaron en la adopción de medidas como: el feriado y salvataje bancario, el congelamiento de cuentas y la dolarización de la economía lo cual abonó al empobrecimiento masivo de la población.

En este contexto, la salida de ecuatorianos al exterior se dio no solamente desde la región sur del país, sino que tuvo connotación nacional. Además, se diversificaron los destinos migratorios hacia países como España e Italia, en donde, en un primer momento encontraron nichos laborales en la agricultura y posteriormente en las tareas de cuidado, lo que provocó un cambio en la estrategia migratoria puesto que el mercado laboral del cuidado requería principalmente mano de obra femenina (Camacho, 2009, p. 82).

Así mismo, durante los primeros años del nuevo siglo el Ecuador afrontó un importante incremento de los flujos inmigratorios desde Colombia y Perú; como consecuencia de la permeabilidad fronteriza, del efecto llamada que provocó la dolarización de la economía ecuatoriana, así como las redes y cadenas migratorias, sin desconocer la influencia que tuvo la aplicación del llamado "Plan Colombia" en los procesos de refugio de población Colombiana en el Ecuador. Es decir, el Ecuador se había convertido un país de origen, tránsito y destino migratorio (Escudero, 2017).

En este contexto, en las elecciones presidenciales del año 2006, el candidato Rafael Correa presentó dentro de su plan de gobierno la propuesta de convocar a una Constituyente que elabore un nuevo texto constitucional. En el ámbito específico de la migración, propuso brindar atención a los ecuatorianos migrantes y sus familias mediante el reconocimiento y fortalecimiento de sus derechos ciudadanos, la prestación de servicios diplomáticos efectivos, la promoción de su representación legislativa y la creación de la Secretaría Nacional del Migrante, con rango de Ministerio.

Una vez que Correa ganó las elecciones presidenciales puso en marcha su plan de gobierno y mediante Decreto Ejecutivo Nro. 150, del 01 de marzo de 2007, creó la Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI, adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica,

patrimonio y régimen administrativo y financiero propios. Además, el artículo 2 de dicho Decreto Ejecutivo estableció que debía desarrollar su labor de manera descentralizada y desconcentrada. Y, el artículo 3 dispuso que debía contar con dos subsecretarías regionales: una en el Austro y otra en el Litoral. (Decreto Ejecutivo No. 150, 2007)

Igualmente, el Presidente en funciones convocó a la Asamblea Nacional Constituyente, instancia que incluyó en la nueva Carta Magna. Entre otros artículos referidos a la movilidad humana, el artículo 392 determina la responsabilidad del Estado de definir y ejecutar la política pública migratoria que vele por los derechos de las personas en movilidad humana; y, ejercer la rectoría de dicha política a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno (Constitución de la República del Ecuador, Art 392, 2008).

A partir de la Carta Magna de 2008 la Secretaría Nacional del Migrante asumió la rectoría en materia de política migratoria, que hasta ese momento se encontraba dispersa en varias instituciones del Estado como: la Defensoría del Pueblo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en aquel entonces, y el Ministerio del Interior (Escudero, 2017):

Es necesario señalar que en el artículo 392 de la Constitución del Ecuador, se establece que el Estado ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno, para ello diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional. Es decir, por mandato constitucional debe existir dentro del Estado ecuatoriano una institucionalidad que se encargue de asumir la rectoría de la política pública de movilidad humana, misma que en un primer momento fue asumida por la Secretaría Nacional del Migrante y que posteriormente por el en Viceministerio de Movilidad Humana dentro de Ministerio de Relaciones Exteriores. (Escudero, 2017, p. 179)

Como ya se mencionó el Decreto Ejecutivo Nro. 150 que creó la SENAMI estableció que la institución debía desarrollar su labor de manera descentralizada y desconcentrada. Es decir, la entidad fue creada con la visión de tener una estructura desconcentrada y descentralizada; lo cual era lógico considerando que fue planteada para atender preponderantemente a la población de ecuatorianos migrantes en el exterior y sus familias lo que requería cercanía a los territorios más afectados por la migración.

En el Ecuador, la red de oficinas de la SENAMI se estableció bajo la lógica determinada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013... Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado. De ahí que el modelo de gestión de la SENAMI, en el país haya tenido una orientación de moderada desconcentración y alta descentralización hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados con alta incidencia migratoria. (Escudero, 2017, p. 184)

El modelo de gestión descrito obedecía a lo establecido en la Norma Técnica emitida por SENPLADES para el proceso de desconcentración de las entidades dependientes del Ejecutivo. Aunque este modelo de gestión planteaba para la SENAMI una moderada desconcentración y alta descentralización hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados con alta incidencia migratoria; durante sus años de existencia institucional la Secretaría Nacional del Migrante no logró consolidar el proceso de descentralización que requería un importante nivel de coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y más bien la desconcentración fue la forma de gestión que prevaleció.

Ahora bien, en la trayectoria seguida por el ente rector de la política de movilidad humana se puede verificar que desde 2007 hasta 2013 la Secretaría Nacional del Migrante implementó una organización administrativa desconcentrada ampliando las competencias de sus dependencias territoriales en busca de acercar la gestión y los servicios institucionales a aquellas zonas del país más impactadas por la migración. Es así que se emitió la Resolución Ministerial Nro. 024-08, de 11 de junio de 2008, mediante la que se transfirieron de forma permanente el ejercicio de funciones y atribuciones del Ministro/a de la Secretaría Nacional del Migrante a los Subsecretarios Regionales del Austro y Litoral, en los siguiente ámbitos: proponer política pública; administrar y gestionar planes programas y proyectos; coordinar con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, ejecutar presupuesto celebrando todo tipo de actos, contratos y convenios; así como administrar el talento humano y los bienes a cargo de las oficinas regionales. (Resolución Nro. 024, 2008)

Como se puede apreciar, la desconcentración de la SENAMI cubría un amplísimo espectro de la función administrativa lo cual permitía realizar una gestión bastante eficiente en territorio, caracterizada por una intensa actividad y ejecución de programas y proyectos tendientes a concretar las políticas públicas a favor de las personas migrantes.

En función de este modelo de gestión altamente desconcentrando la Subsecretaría Regional del Austro, que posteriormente se transformaría en Coordinación Zonal 6, sobre la base de

las normas técnicas y directrices emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, ejecutó en la zona 6 los programas, planes y proyectos más emblemáticos y relevantes de la Cartera de Estado en el Ecuador; a saber:

1. “Tod@s Somos Migrantes”: Programa que tenía por objetivo posicionar la nueva política migratoria del Estado ecuatoriano basada en la reivindicación de la persona migrante como sujeto de derechos; el reconocimiento de su contribución al desarrollo, tanto para los países de origen como para los de destino; y, la condena de toda forma de discriminación por condición migratoria, a fin de incidir, sobre todo en las políticas migratorias de los países de destinos de los migrantes ecuatorianos, con miras lograr la garantía de sus derechos. Como parte de este Programa la SENAMI ejecutó el proyecto FORES (Fortalecimiento Organizacional y Construcción de Redes Sociales en el hecho migratorio) que, como su nombre lo indica, estaba destinado a fomentar y apoyar el fortalecimiento de asociaciones y redes sociales en el hecho migratorio; así como a la formación de líderes. Este proyecto si bien tenía jurisdicción nacional en internacional su sede administrativa se encontraba afincada en la oficina zonal 6.
2. “Bienvenidos a Casa”: este programa por su parte recogía la aspiración de la diáspora ecuatoriana en el sentido de contar con el apoyo del Estado ecuatoriano para lograr un retorno voluntario, digno y sostenible al país. Un eje fundamental de este programa era el productivo integrado por una serie de proyectos e incentivos para facilitar la inserción económica y productiva de las personas migrantes retornadas, dentro de ellos, se cuenta el Fondo “El Cucayo” que consistía en la entrega de capital semilla para cofinanciar iniciativas de emprendimientos personales, familiares o asociativos de personas migrantes retornadas y apoyo para la implementación de dichas iniciativas mediante mentorías empresariales en fase de pre incubación e incubación del emprendimiento. Del año 2008 al 2012 la Secretaría Nacional del Migrante financió con capital semilla 412 emprendimientos a nivel nacional y 72 de ellos se ejecutaron en la jurisdicción territorial de la zona 6.
3. “Tod@s somos responsables” se trataba de un programa encaminado a informar y sensibilizar sobre los riesgos de la migración irregular, para lo cual se trabajaba en cooperación con las unidades educativas, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otros actores sociales.

4. Proyecto Conjunto “Juventud, Empleo y Migración” cuyo objetivo era generar empleo digno para jóvenes entre 18 y 29 años creando condiciones que permitan desincentivar la migración de este grupo poblacional. Este proyecto fue financiado con aporte del fondo para el logro de los objetivos del milenio de las Naciones Unidas y con la participación de otras carteras de estado como el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio de Trabajo. Es importante señalar que este proyecto se ejecutó en las provincias de Azuay, Loja y El Oro; habiendo iniciado su gestión cuando la Subsecretaria Regional del Austro de la SENAMI tenía bajo su jurisdicción a la provincia de Loja.
5. Por otra parte, con la creación de la Secretaría Nacional del Migrante se transfirió a esta institución la competencia para la repatriación de cadáveres de ecuatorianos fallecidos en el exterior a través del Decreto Ejecutivo 1253, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 407, de 20 de agosto de 2008.

Todos los programas y proyectos citados se ejecutaron de manera desconcentrada sobre la base del modelo de gestión adoptado mediante Acuerdo Ministerial Nro. 024-2008. Lo anotado, nos podría llevar a afirmar que el periodo fundacional de la Secretaría Nacional del Migrante se distinguió por su gestión desconcentrada que le permitió tener una importante presencia institucional en los territorios, acercando la provisión de servicios a la población que lo requería. Además, configuró un modelo de organización administrativa coherente con la Constitución de la República y con el derecho fundamental a la buena administración pública, concepto que será desarrollado en el capítulo siguiente.

Empero, a partir del año 2010 la Secretaría Nacional del Migrante, cumpliendo una disposición presidencial que, sobre la concepción del Estado como actor fundamental de cambio apostaba por una transformación territorial en torno a la presencia del ejecutivo a nivel local para gestar nuevos polos de desarrollo, asumió un proceso de relocalización institucional que implicaba el traslado del nivel central-jerárquico superior hacia la zona sur del país en donde era más acuciante el hecho migratorio.

Según Madrid (2023) Esta fue una de las innovaciones del Gobierno: acercarse a los territorios más remotos y alejados del país mediante una nueva institucionalidad. Esta desconcentración operó bajo los siguientes parámetros:

Reubicación de algunas dependencias en otras ciudades para no seguir concentrando la institucionalidad en Quito, Guayaquil y Cuenca. Ejemplo de esto fue la Secretaría Nacional del Migrante (Senami), que en 2013 trasladó su sede principal a Azogues para acercar sus servicios, programas y proyectos a la ciudadanía, ya que era una de las ciudades con mayores índices migratorios del país. (p. 132)

Este cambio de sede administrativa central supuso para la Secretaría Nacional del Migrante un desafío de gran envergadura. Desde lo programático implicó replantear su gestión de rectoría a partir de un espacio territorial distinto al centro del poder político, desde siempre ubicado en la capital de la república; y, en cuanto al ámbito administrativo se vio avocada a implementar un proceso inédito para la institucionalidad pública. Todo lo anterior indefectiblemente abonó al debilitamiento institucional, por cuanto, la relocalización definió gran parte de su gestión y presupuesto a tan solo tres años de vida institucional.

La Secretaría Nacional del Migrante existió hasta junio del año 2013; puesto que, a raíz de la emisión del Decreto Ejecutivo Nro. 20, del 10 de junio de 2013, se transformó en el Viceministerio de Movilidad Humana, incorporándose en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

La desconcentración Administrativa del Viceministerio de Movilidad Humana

Como se indicó en el acápite anterior, la emisión del Decreto Ejecutivo No. 20, publicado en el Registro Oficial No. 22 de 25 de junio de 2013, supuso un punto de inflexión respecto a la estructura, atribuciones y distribución de funciones de la Secretaría Nacional del Migrante, hasta ese entonces ente rector de la política pública de movilidad humana en el país; ya que, por efecto del Decreto Ejecutivo referido, se transformó en el Viceministerio de Movilidad Humana insertándose en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores; cuyo Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Cancillería estableció en el artículo 2 el nivel desconcentrado, en los siguientes términos:

Art. 2.- Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. - Para cumplir con la misión del MREMH determinada en el Modelo de Gestión; se ha definido dentro de su estructura los procesos gobernantes, procesos sustantivos, habilitantes de asesoría y de apoyo.

... Desconcentrados. - Son los procesos que permiten Gestionar a la institución a nivel zonal, participan en el diseño de políticas, metodologías y herramientas; en el área de su jurisdicción en los procesos de información, planificación, inversión pública,

reforma del Estado e innovación de la gestión pública, participación ciudadana y; seguimiento y evaluación. (Acuerdo Ministerial Nro. 98, 2014)

Del artículo citado se evidencia que el Estatuto Orgánico de la Cancillería define lo que se ha de entender por proceso desconcentrado; y, posteriormente en el artículo 10.4 se desarrollan las responsabilidades y atribuciones de los procesos desconcentrados; regulando específicamente en el artículo 10.4.3 la gestión de la, en aquel entonces Coordinación Zonal 6, instancia a la que se otorgaban, entre otras, las siguientes:

- ... 2. Administrar los recursos humanos, materiales, económicos y financieros ...
- ... 10. Coordinar con la CGPGE, los procesos de planificación territorial en su jurisdicción...
- ...12. Elaborar y presentar la proforma presupuestaria y plan operativo anual de su jurisdicción...
- 13. Aplicar los procesos y procedimientos que se establezcan para la prestación de servicios y procedimientos administrativos.
- 14. Administrar los asuntos financieros, administrativos, tecnológicos; y, otros afines del Viceministerio de Movilidad Humana, relocalizado en Azogues. ... (Acuerdo Ministerial Nro. 98, 2014)

Como se evidencia, el nivel de desconcentración administrativa de la oficina Zonal 6 fue establecido en el Estatuto Orgánico con la suficiente amplitud para prestar servicios a la población en movilidad humana, siguiendo las políticas, estrategias, normas y procedimientos establecidos a nivel central. Así mismo, se concedía la atribución para administrar los recursos humanos, materiales, económicos y financieros de la Coordinación Zonal, con las limitaciones presupuestarias, de planificación y de manejo de nómina que se establecía desde la sede del Ministerio en Quito.

Adicionalmente, en el numeral 14 se establecía la atribución de ejecutar los procesos adjetivos de apoyo y asesoría al Viceministerio de Movilidad Humana, relocalizado en Azogues, concediendo a la autoridad con jurisdicción territorial en la Zona 6 la competencia para administrar asuntos financieros, administrativos, tecnológicos; y, otros afines de una instancia institucional con jurisdicción territorial nacional. Es decir, el proceso de desconcentración entre los años 2014 y 2017 tenía tal amplitud que rebasaba la competencia territorial de la autoridad zonal.

Posteriormente, con Acuerdo Ministerial No. 000137, de 23 de noviembre de 2017, se estableció en la disposición general el retorno a la ciudad de Quito del Viceministerio de Movilidad Humana, con lo cual se eliminaron de las atribuciones desconcentradas concedidas a la oficina Zonal 6 sobre los procesos adjetivos relativos al citado Viceministerio.

El cambio institucional apenas referido puso en evidencia la dificultad de mantener procesos gobernantes del nivel central de los Ministerios, tradicionalmente emplazados en la capital de la república, relocizados en otros territorios. En primer lugar, porque se demostró que el cambio de sede no implica necesariamente que a nivel gobernante se repiensen la política pública y la prestación de los servicios desde las necesidades locales, en el caso concreto desde la realidad de la migración en la región sur del país. En segundo lugar, al mantenerse los centros de poder en Quito las autoridades se ven avocadas a mantener una intensa agenda de actividades en dicha ciudad, lo que en la práctica supone la gestión de despacho en dos sedes y un importante gasto de recursos para la institución; y, finalmente, la oficinas zonales, en la especie la Zonal 6, se ha consolidado como una instancia dependiente del nivel jerárquicamente superior sin presencia e influencia alguna en el diseño de la política pública, limitada únicamente a prestar servicios y administrar los recursos apenas indispensables para dicho fin.

En los años 2020 y 2021 el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana reformó su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, en dichos documentos no se establecieron cambios a las atribuciones y responsabilidades desconcentradas de las oficinas zonales; únicamente en el documento de 2021 se establece una modificación en cuanto al nivel jerárquico del responsable de las oficinas zonales cambiando Coordinador Zonal por Director Zonal; siendo este último el que se mantiene hasta la fecha de elaboración del presente trabajo de titulación.

Es decir, la desconcentración administrativa de la oficina zonal 6 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se centra en la prestación de servicios y la administración de recursos necesarios para aquello, no teniendo injerencia alguna en el diseño de la política pública de movilidad humana y de los servicios dirigidos a esta población; puesto que, desde el nivel central se toman las decisiones que impactan en los territorios sin contar con el insumo o la perspectiva de las localidades a las que van dirigidos.

Todo ello es consecuencia de una visión centralista de la administración pública que refleja la posición de poder de una burocracia afincada en la capital de la república y cuya prioridad, en el caso de la Cancillería, son las relaciones exteriores. Es por ello que, paulatinamente

han desaparecido algunos planes, proyectos y servicios que prestaba la Secretaría del Migrante antes de su inclusión en la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, con la excepción del servicio de repatriación de cadáveres de ecuatorianos fallecidos en el exterior en condición de vulnerabilidad económica.

Lo dicho anteriormente hace intuir que el proceso de desconcentración no está exento de tensión, desde la perspectiva en que el ente u órgano administrativo central/superior tiene resistencia a 'perder' competencias y por ende fragmentar su poder lo cual no es más que una muestra de la falta de cultura administrativa de los centros de decisión política (Subirats, 1992).

Capítulo II: La Desconcentración Administrativa y su Contribución a la Garantía del Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública.

En este capítulo se realiza un análisis del derecho a la buena administración pública en el contexto del desarrollo de los derechos humanos; así como, su presencia en la legislación internacional y ecuatoriana; y, su relación con la desconcentración administrativa y su función social.

La Buena Administración Pública: Derecho Fundamental y Obligación del Estado

Los derechos, como formas de regular la convivencia social, se encuentran presentes desde los textos más antiguos de las diferentes culturas, haciendo alusión a valores y creencias que regían las sociedades que los expedían; con el devenir del tiempo y de los eventos históricos los derechos han ido evolucionando hacia lo que hoy conocemos como derechos humanos. Por lo que puede afirmarse que, los derechos humanos, son consustanciales a la naturaleza humana, porque tienen su núcleo en la dignidad y la igualdad, constituyendo conquistas históricas de la humanidad frente al abuso. (López Dawson, 2016)

Por lo expuesto es que algunos estudiosos de los derechos humanos los clasifican por generaciones atendiendo al momento histórico de su reconocimiento, más que al grado de relevancia de ellos, puesto que en la actualidad la distinción entre aquellos ha sido superada, porque los derechos humanos por su naturaleza son inalienables, indivisibles, interdependientes y universales. Por lo tanto, al ser inherentes a la naturaleza humana, no pueden ser objeto de restricción o discriminación alguna. Además, están relacionados entre sí, no pueden cumplirse de forma aislada y la violación de alguno tiene implicación en el goce de los otros.

En la primera generación de derechos se reconocen los derechos civiles y políticos como consecuencia de la Revolución Francesa que constituyó una revuelta contra el sistema político y jurídico de la monarquía, buscando sustituir su sistema de privilegios, lo cual implicaba la limitación de la injerencia del poder en la vida privada de las personas (Aguilar Cuevas, 1998). Es así que se promulgó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en la cual se definieron los derechos naturales del ser humano como: el derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad, a la no discriminación, a la seguridad, a las garantías procesales, en definitiva, lo que se conocen como “libertades clásicas”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, s.f.)

La segunda generación de los derechos humanos se da en el contexto de la industrialización y la aparición de la clase obrera que presenta nuevas demandas respecto de lo que ha de entenderse como vida digna. Es así que ya no se considera suficiente la limitación de la injerencia del poder en la vida de las personas, sino que este concepto requiere de la vigencia de derechos de índole económico, sociales y culturales, entre ellos el trabajo, la pensión jubilar y de discapacidad, la vivienda, la educación, la salud, la intimidad, la familia; y, la participación en la vida cultural. (Consejo de Europa, s.f.) Los derechos económicos, sociales y culturales implícitamente suponen la participación del Estado a través de la prestación de servicios (Aguilar Cuevas, 1998).

La tercera generación de derechos humanos es concebida a raíz de la Segunda Guerra Mundial “como consecuencia de los horrores cometidos durante ese conflicto” (Carpizo, 2011) e igualmente obedece a nuevas amenazas y oportunidades que enfrenta la humanidad; a los cambios que la han llevado a plantearse lo que implica la dignidad humana; y, a la comprensión de las dificultades para la materialización de los derechos de primera y segunda generación.

Por lo expuesto, los derechos de tercera generación son conocidos también como derechos de solidaridad y de los pueblos, porque están en juego derechos comunes de la humanidad como: el derecho al desarrollo sostenible, a la paz o a un medio ambiente sano, a participar en la explotación del patrimonio común de la humanidad, a la comunicación y a la asistencia humanitaria (Consejo de Europa, s.f.). Por ello no pueden estar únicamente bajo la responsabilidad del Estado, sino que requieren la cooperación de la comunidad internacional; además estos derechos implican la garantía y realización de los derechos de primera y segunda generación (Aguilar Cuevas, 1998).

En la actualidad, se está haciendo alusión a lo que puede considerarse como la cuarta generación de derechos humanos, a raíz de los cambios que la sociedad ha ido experimentando a consecuencia del desarrollo tecnológico. Estas transformaciones tienen incidencia en la organización e interacción social porque ponen en discusión lo que debe entenderse como dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, paz, etc. El contexto indicado plantea retos relativos a la garantía de los derechos en el ámbito del ciberespacio; el cual supone cambios cualitativos respecto de la libertad, el acceso a la información, la interacción y el control social, la participación ciudadana, la libertad de expresión y la propaganda, además de consentir la conformación de comunidades virtuales, etc. (Bustamante, 2001). En este sentido, según Bustamante (2012) los derechos humanos de cuarta generación:

Tienen que ver con un conjunto de posibilidades autodefinidas que irán cambiando no solo con las generaciones, sino con la evolución de nuestro entorno tecnológico a través de la innovación. La innovación crea nuevas expectativas, la percepción de que se expanden nuestros límites de acción. (p.7)

En este contexto, el derecho a la buena administración pública, al estar “compuesto o asociado” al cumplimiento de otros derechos como: el libre acceso a la información pública, el gobierno electrónico, la participación ciudadana, etc. bien puede afirmarse que pertenece a la cuarta generación de derechos humanos.

Además, por autores como Rodríguez-Arana (2013) quien considera el derecho a la buena administración pública es un derecho fundamental porque los ciudadanos tienen derecho a exigir que la administración pública cumpla determinados estándares de actuación. Bien podría ubicarse al mismo dentro de la cuarta generación de los derechos humanos.

De otra parte, en este punto de la investigación considero importante referirme a la distinción entre derechos humanos y derechos fundamentales. En este sentido, existe un importante sector de estudiosos del derecho que, bajo la influencia de la Ley Fundamental de Bonn, que distinguen entre derechos humanos (Menschenrechte) y derechos fundamentales (Grundrechte), sostienen que cuando los derechos humanos se encuentran positivizados a nivel constitucional adquieren la calidad de derechos fundamentales. Es decir, plantean una dicotomía entre los unos y otros, atribuyendo a los derechos humanos un carácter deontológico mientras que, a los derechos fundamentales, por encontrarse consagrados en el derecho interno del Estado a través de la constitución, se les otorga una tutela reforzada.

También están aquellos estudiosos que centran la diferencia entre derechos humanos y derechos fundamentales en su fuente de producción externa o interna (comunidad internacional o Constitución) y su consiguiente fuerza vinculante al interior del Estado. De otro lado, tenemos a los doctrinarios que consideran que los derechos humanos y los derechos fundamentales son conceptos intercambiables por cuanto, tanto los derechos humanos como los derechos fundamentales tienen una relevancia capital en realización de la dignidad humana (Aguilar Cavallo, 2010).

Tabla 5

Consideraciones respecto a los derechos humanos y derechos fundamentales

Derechos Humanos	a) La Constitución y la práctica de los Estados, deben incluir estándares mínimos de DDHH, incluso sin vínculo convencional
Derechos Fundamentales	<p>a) El vínculo convencional obliga a los Estados parte, en algunos casos, incluso a cumplir fallos de Tribunales Internacionales, lo que implica tutela judicial internacional de los derechos lo que lleva a su catalogación como derechos fundamentales.</p> <p>b) El concepto de derecho fundamental, para el derecho internacional de los derechos humanos, no tiene el mismo significado que para el derecho constitucional, este último restringe los derechos fundamentales sólo a aquellos que la Constitución reconoce como tales y que gozan de tutela judicial.</p>
Conceptos Intercambiables	<p>a) En el ámbito de la Unión Europea se usan en el mismo sentido los conceptos de derechos humanos y derechos fundamentales, Ejemplo: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.</p> <p>b) Tanto la Corte Europea de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos utilizan estos conceptos como intercambiables</p> <p>El Ecuador en su Constitución se refiere únicamente a derechos humanos; sin embargo, en los artículos 424 y 426 les otorga rango constitucional. Para el artículo 424, los tratados internacionales de DDHH que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público” (Constitución de la República del Ecuador, Art 424, 2008).</p>

	El artículo 426 prescribe el inmediato cumplimiento y aplicación de los derechos consagrados en la Constitución e instrumentos internacionales de DDHH; así como su tutela (Constitución de la República del Ecuador, Art 426, 2008).
--	---

Fuente: Constitución de la República del Ecuador, 2008

Por lo expuesto, y aun considerando los argumentos de la doctrina que sostiene la separación entre derechos humanos y derechos fundamentales en función de su reconocimiento constitucional, se podría colegir que, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente, los derechos humanos y derechos fundamentales son lo mismo. Es por ello que, durante la presente investigación se concebirá al derecho a la buena administración pública como derecho fundamental y derecho humano; más aún porque éste garantiza y hace efectivos otros derechos que indudablemente son reconocidos como derechos humanos.

Refiriéndonos concretamente a la Buena Administración, ésta es definida por Rodríguez-Arana (2012) como “aquella que actúa en todo caso al servicio objetivo del interés general” (p.115). El concepto invocado nos ayuda a entender que el núcleo de la acción pública es atender al interés general que no es otra cosa que el interés de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, la administración pública se ve avocada a poner su mirada en la realidad de las personas a quienes tiene que prestar servicios. Es decir, necesita escuchar a los ciudadanos en procura de solucionar los problemas que los aquejan, lo cual únicamente se logra con una efectiva participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas; justamente, porque el interés general no puede quedar al arbitrio del poder público, más aún en el sistema democrático en el cual la soberanía radica en el pueblo.

De esta idea también se desprende el hecho que el fin último de la buena administración pública es la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Concomitantemente, Rodríguez-Arana (2012) señala:

La Administración pública del Estado social y democrático de Derecho ha de promover las condiciones que hagan posible que las libertades de los ciudadanos sean reales y efectivas superando cualquier obstáculo o impedimento que impida su despliegue solidario ... En este contexto, el ciudadano, que ocupa un lugar estelar en la acción administrativa, tiene un elemental derecho a que la Administración, ... sirva con objetividad el interés general.

En esta idea de servicio objetivo encontramos un presupuesto claro de la obligación de administrar adecuadamente los asuntos públicos. Obligación de la administración de la que se desprende, como corolario necesario, el derecho fundamental de la persona a que el quehacer de las administraciones públicas se realice en el marco del servicio objetivo al interés general. (p. 114)

Lo apenas citado constituye un input para insistir sobre dos aspectos fundamentales que tienen que ver con el derecho a la buena administración pública. Por un lado, la limitación del poder de la administración, que como ya se mencionó en párrafos anteriores, por sí sola no puede imponer lo que se ha de entender por interés general. Por lo que, está obligada a motivar sus actuaciones porque éstas deben sujetarse a un marco normativo en el cual la discrecionalidad y las facultades exorbitantes están regladas y mediadas por el interés general. Y, por otra parte, se encuentra la centralidad de la persona y sus derechos en el accionar de la administración pública. En este sentido, se entiende que la buena administración pública implica que los asuntos de interés general deben ser manejados con criterios que se orienten hacia el bienestar colectivo de los ciudadanos permitiendo que el ser humano se realice en sus diferentes dimensiones garantizando sus derechos. Para lograr este cometido la administración pública debe mantener su mirada siempre puesta en la realidad porque solo así puede construir políticas públicas y brindar servicios pertinentes a las necesidades de los ciudadanos que son el centro y razón de ser de la actividad administrativa.

A continuación, me referiré a varios instrumentos internacionales en los cuales se consagra el derecho a la buena administración pública como tal o a través de los demás derechos que la conforman.

Carta Europea de Derechos Fundamentales

Por todo lo expuesto en líneas precedentes, legislaciones como la europea, ya en diciembre del año 2000, instituyó en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, el derecho a la buena administración pública; y, aunque al momento de su adopción no tuvo el carácter de vinculante porque no formó parte del Tratado de Niza, en cuyo contexto fue negociada, su relevancia fue tal que el Parlamento Europeo, el 6 de septiembre de 2001, aprobó el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa como un instrumento para llevar a la práctica el derecho a la buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta aludida (López Escudero et al., 2008).

Posteriormente, la Carta fue revisada a la luz del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, de Lisboa de 2007, para armonizar su contenido excluyendo toda referencia a la Comunidad Europea, por lo que la “nueva” Carta Europea de los Derechos Fundamentales fue promulgada el 12 de diciembre de 2007; otorgándole el mismo valor jurídico que un Tratado, dotándole así de carácter de vinculante e incorporándola al acervo normativo de la Unión Europea. López Escudero et al (2008).

A continuación, me referiré al contenido del artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales que se encuentra consagrado en los siguientes términos:

Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

-el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

-el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,

-la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua. (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000)

Como vemos en la normativa citada se consagran los principales derechos que regulan la relación de la administración pública con los administrados, a saber, en el numeral primero se establece el derecho a que las instituciones y órganos de la Unión Europea traten sus asuntos imparcial y equitativamente, dentro de un plazo razonable, Es decir, se proscriben la subjetividad, la injusticia y la dilación al momento de resolver asuntos de índole administrativa; esto porque la equidad y la justicia garantizan que se dé a cada uno lo que le corresponde;

y, en cuanto al plazo razonable se puede alegar que es un aspecto fundamental para la efectividad de las resoluciones administrativas y para garantizar el derecho de los ciudadanos.

Por su parte, en el numeral dos se establecen varios derechos atinentes al debido proceso en el ámbito administrativo. En primer lugar, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente. Esto implica que el administrado pueda presentar sus alegatos y posición frente a la administración a fin de que esta tome su decisión considerando los argumentos planteados por quien será afectado por el acto administrativo, garantizando así la igualdad, la correcta motivación y en definitiva la validez del acto administrativo. En este sentido, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consagra el derecho de contradicción propio del procedimiento administrativo, especialmente del sancionador.

Respecto al derecho a ser oído Cassagne (2002) considera que:

Este derecho comprende para el administrado la posibilidad, según lo prescribe la norma, de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieran a sus derechos subjetivos e intereses legítimos, así como interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. (pp. 35-36)

Otro derecho consagrado en el numeral 2 del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, es aquel que tiene toda persona a acceder al expediente que le afecte, respetando los intereses legítimos de la confidencialidad, del secreto profesional y comercial. Este derecho está íntimamente relacionado con el mencionado en el párrafo anterior en virtud de que el administrado para poder plantear su posición frente a la administración debe poder acceder libremente al expediente administrativo, con las únicas excepciones establecidas en la Ley.

Un tercer derecho establecido en el numeral 2 del artículo 41 de la Carta ídem, y no por ello menos importante, muy por el contrario, es la obligación de la administración de motivar sus decisiones; lo cual garantiza que el acto administrativo no es producto de la arbitrariedad sino de un proceso razonado que sustenta la resolución en los hechos y el derecho que le es aplicable. En este sentido Rodríguez-Arana (2012), manifiesta:

Me parece un gran acierto la letra y el espíritu desde el que hay que leer este precepto. Sobre todo porque una de las condiciones del ejercicio del poder en las democracias es que sea argumentado, razonado, motivado. El poder que se basa en la razón es legítimo. El que no se justifica es sencillamente arbitrariedad. (p.134)

En definitiva, los derechos que se consagran el numeral 2 del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, son aquellos que precautelan el debido proceso en el ámbito administrativo, como lo señala Gordillo (2017), refiriéndose a esta materia:

Desde el punto de vista adjetivo, el debido proceso legal se refiere al derecho a ser oído...conocer las actuaciones que se refieren a uno...; hacerse asistir o representar por letrado, ofrecer y producir prueba de descargo, controlar la producción de la prueba de cargo y de descargo, alegar sobre ella, presentar escritos, etc....Comprende también el derecho a que la decisión que se dicte sea suficientemente motivada, resuelva todas las cuestiones propuestas y no resuelva cuestiones no propuestas, se haga cargo de los principales argumentos del interesado, etc. (p. VI-35 /134)

En cuanto al numeral 3 del artículo 41, se refiere a que toda persona tiene derecho a la reparación de los daños causados por las instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros de la Unión Europea, este precepto no es otra cosa que el reconocimiento de la responsabilidad extracontractual del Estado. Es decir, se trata de aquella responsabilidad que no deviene de la suscripción de un contrato sino de la acción u omisión dañosa producida por el Estado. Entonces, para que opere la responsabilidad extracontractual del estado es necesario determinar la relación de causalidad entre el acto u omisión y el daño a fin de repararlo.

Respecto al numeral 4 del artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, que establece el derecho de toda persona para dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y recibir una contestación en esa misma lengua, no es más que la consecuencia lógica de pertenecer a uno de los 27 países que integran esta asociación económica y política que reconoce 24 lenguas oficiales. Es por ello por lo que la diversidad lingüística constituye un valor para la Unión Europea y por ello promueve el multilingüismo como parte de sus políticas. En este contexto es apenas comprensible que dentro del derecho fundamental a la buena administración pública se incluya que la comunicación entre la administración pública y el administrado deba realizarse en cualquiera de los idiomas a los que pertenezca este último.

Una mención importante respecto al derecho fundamental a la buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales es que a

los ciudadanos les asiste el derecho a exigir su cumplimiento ante la autoridad competente, esto es el Defensor del Pueblo Europeo, conforme lo establecido en el artículo 43 de la citada carta, que reza:

El Defensor del Pueblo

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u Órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000)

Esta posibilidad de presentar reclamos, dentro del plazo de dos años desde que se tuvo conocimiento del problema, hace exigible el derecho a la buena administración permitiendo su efectivo goce evitando que quede como una mera declaración de intenciones; puesto que, el Defensor del Pueblo, ante un reclamo procede a informar del particular a la institución involucrada a fin de que tome los correctivos pertinentes. En caso de que esta actuación no baste, se tratará de encontrar una solución amistosa, De no ser así, procederá el Defensor del Pueblo a dirigir **recomendaciones** a la institución. Si estas no son aceptadas, se presenta un **informe especial** al Parlamento Europeo para que tome las medidas correctivas necesarias. Además, el *Ombudsman* no solo actúa a petición de parte, sino que también lo hace de oficio.

Para concluir este análisis respecto al derecho a la buena administración consagrado en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, citaré a Rodríguez-Arana (2012) que sobre el tema afirma:

La centralidad de los ciudadanos en el sistema del Derecho Administrativo ha permitido que, en la Unión Europea, la Carta Europea de los Derechos Fundamentales haya reconocido el derecho fundamental de los ciudadanos europeos a la buena administración pública, concretado en una determinada manera de administrar lo público caracterizada por la equidad, la imparcialidad y la resolución de los expedientes en plazos razonables.

En este marco, en el seno del procedimiento, y con carácter general, la proyección de este derecho ciudadano básico, de naturaleza fundamental, supone la existencia de un elenco de principios generales y de un repertorio de derechos

ciudadanos que en el procedimiento administrativo adquieren una relevancia singular.
(p. 154)

Código de Buena Conducta Administrativa de la Unión Europea

En cuanto al Código de Buena Conducta Administrativa de la Unión Europea, aprobado por el Parlamento Europeo en el año 2001, se trata de una norma que rige a todos los funcionarios, agentes, personas contratadas bajo el Derecho privado, expertos de administraciones nacionales en comisión de servicios y becarios de la Unión Europea, en sus relaciones con los administrados (personas naturales o jurídicas, independientemente de que residan o tengan su domicilio social en un Estado miembro de la UE); y, contiene un elenco de los principios generales de buena conducta administrativa aplicables a las relaciones aludidas.

Entre algunos de los principios contenidos en este Código de Buena Conducta, tenemos los siguientes: Legalidad, No Discriminación, Proporcionalidad, Imparcialidad, Objetividad, Confianza legítima, Motivación, Acceso al Expediente Administrativo, Acceso a la Información Pública, etc.

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública

Documento adoptado en el ámbito Iberoamericano por el Consejo Directivo del **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD**¹, el 10 de octubre de 2013, Carta obliga al Ecuador en cuanto miembro del CLAD desde 1976 y por ser suscriptor de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

La Carta en su preámbulo señala:

¹ El **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD**, es un organismo público internacional, creado por iniciativa intergubernamental en el año 1972 y cuenta con el respaldo de la Asamblea General de las Naciones Unidas (**Resolución 2845 – XXVI**) como un mecanismo para coadyuvar a la modernización de las administraciones públicas en la Región. Además, el CLAD funge de secretaría técnica permanente de las **Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado** que se realizan en el marco de las **Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno**.

La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el **quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.** (Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, 2013)

Como se evidencia de la cita ut supra la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública en su preámbulo emite una definición de buena administración pública a partir de establecer sus elementos “constitutivos”. Esto es: la promoción de los derechos fundamentales de las personas y actuaciones administrativas que cumplan criterios de objetividad, imparcialidad, justicia, equidad y plazo razonable; estos elementos coinciden con aquellos establecidos en el numeral 1 del artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

De otra parte, es importante mencionar que, en el preámbulo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, también se señala que la Administración Pública debe tener como objetivo el servicio de los intereses generales, mismos que no pueden ser definidos de manera unilateral por parte del poder público sino que esta debe contar con la participación ciudadana activa para la construcción de las políticas públicas tendientes a atender el interés general.

Igualmente, en este epígrafe de la Carta se establece que la buena administración pública tiene una triple función: a) principio general aplicable a la Administración Pública y al Derecho Administrativo; b) obligación del estado en cuanto este debe garantizar condiciones de vida digna y los derechos fundamentales de sus ciudadanos removiendo obstáculos para su cumplimiento, y, c) derecho fundamental del que derivan otros derechos concretos que median la relación del ciudadano con las Administraciones Públicas.

De lo expuesto se evidencia que el preámbulo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública sienta las bases conceptuales de lo que, a nivel regional, se ha de entender como buena administración pública; mientras que el capítulo se refiere a la finalidad de la Carta, que no es otra que el reconocimiento del derecho a la buena Administración Pública – incluidos los derechos, deberes y componentes que de él derivan.

Por su parte, el capítulo segundo, comprende los principios ligados al derecho a la buena administración pública, entre ellos: legalidad, objetividad, proporcionalidad, racionalidad, motivación, igualdad, eficacia, eficiencia, responsabilidad, participación, seguridad jurídica, buena fe, celeridad, transparencia y acceso a la información, protección de la intimidad y debido proceso.

El capítulo tercero retoma la definición de buena administración pública, contenida en el preámbulo y a partir de ella desarrolla los derechos que de aquella se desprenden, entre estos: motivación, tutela administrativa efectiva, petición, a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública, a ser oído antes de que se adopten medidas que puedan afectar desfavorablemente, participación, a presentar quejas y reclamaciones ante la Administración Pública, a presentar recursos contra actos o resoluciones de la Administración Pública, acceso a la información pública, buen trato, a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en la normativa, etc.

En el capítulo cuarto se establecen los deberes del ciudadano iberoamericano en su relación con la Administración Pública, entre otros: lealtad, buena fe, respeto, colaboración. Por su parte, el capítulo quinto se refiere a la protección administrativa y jurisdiccional del derecho fundamental a la buena administración pública.

Derecho a la Buena Administración Pública en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Por su parte, en el sistema interamericano de derechos humanos, el derecho a la buena administración pública puede ser definido según Hernández (2021) “como el conjunto de principios y normas que, en el SIDH, rige a la actividad administrativa de los Estados parte” (p. 27).

Además, es importante tener en cuenta que, por efecto de la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados miembros se obligan a observar aquellos principios aplicables al ámbito administrativo, así como a acatar las sentencias y jurisprudencia que emita la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Es decir, los Estados incorporan al ordenamiento jurídico que rige a sus administraciones públicas las normas de la Convención por su carácter vinculante, por lo tanto, ejercen control de convencionalidad en relación con su ordenamiento jurídico interno.

De otra parte, si se considera que el derecho a la buena administración pública en sí mismo implica la existencia de otros derechos como: motivación, debido proceso, presunción de

inocencia (ámbito administrativo sancionador), proporcionalidad, etc., se puede observar que tanto en la CADH como en la jurisprudencia de la CIDH existen normas y fallos que hacen referencia a estos derechos constitutivos del derecho a la buena administración pública, por ejemplo:

La Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 8 establece las garantías judiciales, a saber: en su numeral 1: derecho a ser oído en un plazo razonable, por juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley; por su parte, el numeral 2, determinan los siguientes derechos: presunción de inocencia, a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete; a la comunicación previa y detallada de la acusación formulada; al tiempo y los medios para preparar la defensa; a defenderse personalmente, por un defensor de su elección o por uno proporcionado por el Estado y de comunicarse libre y privadamente con aquel; a interrogar a testigos o peritos para arrojar luz sobre los hechos; a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable; a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior; a confesar sin coacción; a no ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos cuando ha sido absuelto por una sentencia firme; y, a que el proceso sea público, salvo para preservar los intereses de la justicia (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

Respecto de este artículo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado a través de sus fallos en el sentido de que los numerales 1 y 2 del artículo 8, no solo aplican para el ámbito judicial sino también para el administrativo, con lo cual se extrapolan al ámbito administrativo las garantías judiciales establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este sentido tenemos sentencias como la emitida en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, de 6 de febrero de 2001, cuyo elemento fáctico consiste en que el Estado peruano, mediante un acto administrativo titulado “Resolución Directoral”, privó de la nacionalidad peruana por naturalización al señor Ivcher Bronstein, quien era accionista mayoritario, director y presidente del Directorio del Canal 2 de la televisión peruana, denominado “Frecuencia Latina”, cuya línea editorial era crítica con el gobierno y denunciaba violaciones a los derechos humanos y actos de corrupción.

En este caso la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su fallo se pronunció, en lo atinente al procedimiento administrativo, estableciendo que:

Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las

personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

Así mismo, la Corte en su fallo estimó que, tanto los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter que ejerzan funciones jurisdiccionales, deben adoptar decisiones justas basadas en el respeto a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana (*Ivcher Bronstein Vs. Perú*, 2001).

El caso invocado pone en evidencia cómo los Estados parte del Instrumento Internacional aludido están obligados a incorporar en su ordenamiento jurídico las normas y la jurisprudencia que, en este caso, son aplicables al ámbito administrativo con lo cual abonan a la consolidación del derecho a la buena administración pública en virtud de los principios y derechos que lo constituyen, en el caso concreto, la observancia del debido proceso en el ámbito administrativo. Es por ello que, el Código Orgánico Administrativo de Ecuador en su artículo 33 establece el principio de debido procedimiento administrativo.

Además, por efecto del control de convencionalidad la Corte Constitucional del Ecuador al pronunciar sus sentencias acoge los criterios e interpretaciones que realiza la CIDH respecto de la Convención América de Derechos Humanos; a este tenor, la sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados, relativa a la expulsión colectiva de migrantes, siguiendo el criterio de la CIDH en el caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, que establece que tanto los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter que ejerzan funciones jurisdiccionales deben adoptar decisiones justas basadas en el respeto a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención, reconoce dentro de la garantía del debido proceso en el ámbito migratorio que: “El debido proceso legal es un derecho que debe ser garantizado a toda persona, independientemente de su estatus migratorio” (Corte Constitucional del Ecuador, 2020).

Así mismo, reconoce los siguientes derechos como parte de la garantía del debido proceso: a ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra; a ser escuchado para exponer sus razones y oponerse a los cargos en su contra; solicitar y recibir asistencia consular, asesoría legal y, de ser el caso, traducción o interpretación; someter su caso a revisión ante la autoridad competente, obtener una resolución firme debidamente motivada. Derechos citados que se encuentran contemplados en el artículo 8 de la CADH; incorporando así al ámbito administrativo la garantía del debido proceso y patentizando a través de ello el derecho a la buena administración pública (Corte Constitucional del Ecuador, 2020).

El Derecho a la Buena Administración Pública en el Marco de las Naciones Unidas

En el caso de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se empezó abordar a la buena administración pública a partir de la Declaración del Milenio (Resolución No. 55/, 2000) en cuyo numeral 13 se hacía alusión al buen gobierno en los siguientes términos: “El logro de esos objetivos depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país” (ONU, 2000, p. 4). Concomitantemente, mediante Resolución No. 57/277, de 07 de marzo de 2003, la Asamblea General resolvió declarar el 23 de junio como el día internacional de la administración pública, considerando que una administración pública responsable, eficiente, eficaz y transparente desempeña un rol fundamental para la consecución de los objetivos de la Declaración del Milenio.

Así mismo, en la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, mediante Resolución No. 70/1, se incluyen los Objetivos de Desarrollo Sostenible que constituyen un compromiso para aviar el desarrollo sostenible de los Estados miembros de la ONU, para lo cual estos deben armonizar los ODS con la planificación nacional y destinar los recursos necesarios para su consecución; en este contexto, el rol de la administración pública es fundamental en cuanto rector de la planificación y finanzas estatales, es por ello que, el ODS 16 prevé “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” (ONU, 2015, p. 16). En concordancia, las metas 6 y 7 del objetivo 16 prescriben: “16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (ONU, 2015, p. 29).

Lo expuesto evidencia que la consecución de los ODS en gran medida depende de la implementación de políticas públicas por parte de la administración estatal, de ahí que sea fundamental contar con instituciones eficaces, transparentes, inclusivas, participativas, que rindan cuentas y respondan a las necesidades de los ciudadanos. Es decir, las administraciones públicas deben cumplir con los derechos que caracterizan a la buena administración para lograr el cumplimiento del objeto 16 de los ODS; lo que en contexto actual se traduce en el gobierno abierto que, en el tercer examen nacional voluntario Ecuador sobre cumplimiento de la Agenda 2030 y ODS (2024), es definido como:

Una nueva forma de hacer gobierno, que busca generar confianza mejorando la gestión pública de manera ética, responsable y sujeta a control social. Asimismo,

promueve el involucramiento de la ciudadanía en el quehacer público para la generación de cambios sociales con un principio de corresponsabilidad. Los pilares del Gobierno Abierto son: transparencia y acceso a la información pública; Integridad y rendición de cuentas; colaboración e innovación pública y ciudadana; y, participación ciudadana. (p. 159)

Lo anotado evidencia que el compromiso con los ODS implica que los Estados deben adaptar su estructura administrativa a fin de cumplir con tales objetivos, en tal sentido requieren replantear la gestión administrativa en su conjunto para lograr su eficiencia y transparencia, esto implica mayor automatización y apertura a la participación ciudadana lo cual redundará en el cumplimiento del derecho a la buena administración pública.

La Buena Administración Pública en la Legislación Ecuatoriana

La Constitución del Ecuador en su artículo 227 establece que la “administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Concomitantemente, el artículo 226 de la Carta Magna (2008) dispone que las instituciones Estatales, los servidores públicos y quienes actúen por potestad estatal deben ejercer exclusivamente las competencias y facultades otorgadas por la Constitución y la ley. Igualmente, el artículo 76 de la Norma Fundamental consagra las garantías básicas del debido proceso que también son de observancia obligatoria para las autoridades administrativas. Entre estas garantías constan: la presunción de inocencia; principio de legalidad (tipicidad), estos aplican al ámbito administrativo especialmente en el procedimiento sancionador; proporcionalidad; derecho a la defensa, incluye derecho a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; presentar alegatos y pruebas; el principio *non bis in idem* y la motivación (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Como se puede observar en los artículos referidos se incluyen algunos principios y derechos que conforman el derecho a la buena administración pública entre ellos: la eficiencia, la eficacia, la participación, la transparencia, la calidad, la legalidad, el debido proceso y la motivación.

Estas disposiciones constitucionales guardan relación con lo establecido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Igualmente, observa lo determinado en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la

Administración Pública; así como, lo que contempla la Convención Americana de Derechos Humanos y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la buena administración pública.

Así mismo, si bien es cierto que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la ONU en el año 2015 es posterior a la Constitución ecuatoriana vigente desde 2008, la norma fundamental del Ecuador guarda armonía con lo establecido en el objetivo 16 de la Agenda que plantea la creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas. En primer lugar, por que como ya se mencionó, en el artículo 227 se dispone que la administración pública se rige, entre otros principios por la eficacia, la eficiencia y la transparencia. Y, en el caso de rendición de cuentas, tenemos varios artículos que la establecen como una obligación en el ámbito administrativo. A saber: el artículo 83, numeral 11, obligación de asumir funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad. El artículo 100, numeral 4, en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación para, entre otros temas: fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. Y, el artículo 297, en referencia al presupuesto general del estado establece que las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En segundo lugar, se puede observar el vínculo que existe entre el objetivo 16 de los ODS y la legislación y políticas públicas del Estado ecuatoriano respecto a la buena administración pública en virtud de que, a través del Decreto Ejecutivo Nro. 371, de 19 de abril de 2018, el entonces Presidente de la República Lenin Moreno dispuso “Declarar como política del Gobierno Nacional la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, orientada al cumplimiento de sus objetivos y metas en el marco de su alineación a la planificación y desarrollo nacional” (Decreto Ejecutivo No. 371, 2018).

Por su parte, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo referido establece que:

El Gobierno Nacional se compromete a velar por la implementación efectiva de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para este propósito, la administración pública central y la administración pública institucional de la Función Ejecutiva, en el ámbito de sus competencias, establecerán sus instrumentos tanto normativos como de planificación y gestión ... (Decreto Ejecutivo No. 371, 2018)

El Decreto Ejecutivo citado no solo responde a un compromiso asumido por el país con respecto a los ODS, sino que patentiza la relevancia de la Agenda 2023 hacia la consecución de un verdadero desarrollo sostenible. En el caso concreto de la buena administración pública o buen gobierno, como la denomina las Naciones Unidas, se considera como un elemento esencial para alcanzar los objetivos de la Agenda. A este respecto Rodríguez-Arana (2012) señala: “está más que demostrado que la buena gestión, el buen gobierno y la buena administración de lo público está directamente relacionada con el índice de desarrollo y progreso de los pueblos” (p. 92).

Conforme lo indicado, se puede afirmar que el Ecuador tanto por sus preceptos constitucionales como por los compromisos asumidos en instrumentos internacionales, como la CADH y la Agenda de los ODS incorpora en su legislación y políticas públicas el derecho a la buena administración pública. En este sentido, ha incluido en el Código Orgánico Administrativo el artículo 31 el derecho fundamental a la buena administración pública, al siguiente tenor: “Las personas son titulares del derecho a la buena administración pública, que se concreta en la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y este Código”. (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Concomitantemente con lo señalado, este artículo del Código Orgánico administrativo evidencia que el derecho a la buena administración pública en el Ecuador se concreta en la aplicación de las disposiciones constitucionales que consagran derechos y principios que conforman el derecho a la buena administración pública. Así mismo, a través de las normas contenidas en instrumentos internacionales de los cuales el Ecuador es parte; de otras leyes que regulan el ámbito administrativo; y, del COA en su conjunto; esto porque el derecho a la buena administración pública, como ya se mencionado es un derecho orientado al servicio del interés general y por lo tanto, como ya se ha mencionado, está conformado por otros derechos encausados hacia el mismo objetivo, y que también han sido recogidos en el Código Orgánico Administración, a saber:

Tabla 6

Principios que conforman el Derecho a la Buena Administración Pública contemplados en el Código Orgánico Administrativo

PRINCIPIO	ARTÍCULO COA	CONTENIDO
Principio de Juridicidad	14	La actuación administrativa se somete a la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley, los principios, la jurisprudencia aplicable y al COA. La potestad discrecional es reglada.
Principio de eficacia	3	Las actuaciones administrativas observaran el cumplimiento de los fines de cada órgano o entidad pública, en el marco de sus competencias.
Principio de eficiencia	4	Las actuaciones administrativas facilitarán el ejercicio de los derechos de las personas, sin dilaciones, retardos injustificados ni requisitos meramente formales.
Principio de desconcentración	7	La administrativa pública privilegia la repartición de funciones entre sus órganos para descongestionar y acercarse a las personas.
Principio de participación	10	Las personas, mediante los mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico, deben intervenir e influir en las cuestiones de interés general.
Principio de transparencia	12	Las personas, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, accederán a la información pública de interés general, a los registros, expedientes y archivos administrativos.
Principio de responsabilidad	15	El Estado responderá por los daños causados por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos; así como, por las acciones u omisiones de los servidores públicos o de sujetos de derecho privado que actúan por potestad pública por delegada por el Estado, sus dependientes o contratistas. El Estado tiene derecho de repetición por actos u omisiones dolosos o culposos de los servidores

			públicos. Ningún servidor público está exento de responsabilidad.
Principio de proporcionalidad	de	16	Las decisiones administrativas se ajustan al ordenamiento jurídico y deben observar el justo equilibrio entre los diferentes intereses. El ejercicio de los derechos de las personas no se limitará por la imposición de cargas o gravámenes desmedidos.
Principio de buena fe		17	Se presume el comportamiento legal en el ejercicio de las competencias, derechos y deberes de los servidores públicos y las personas.
Principio de interdicción de la arbitrariedad	de	18	Los organismos del sector público deben emitir sus actos según los principios de juridicidad e igualdad absteniéndose de interpretaciones arbitrarias. Las potestades discrecionales serán ejercidas, observando los derechos individuales, el deber de motivación y la razonabilidad.
Principio de imparcialidad e independencia	de	19	Los servidores públicos evitarán resolver por conflicto de intereses o actuar en contra del interés general.
Principio de racionalidad	de	23	Las administraciones públicas deben motivar sus decisiones.
Principio de colaboración	de	28	Las administraciones deben coordinar, complementarse y prestándose auxilio mutuo.
Principio de tipicidad	de	29	Las infracciones administrativas son aquellas acciones u omisiones previstas como tales en la ley.
Debido procedimiento administrativo		33	Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo que observe el ordenamiento jurídico.
Principios de seguridad jurídica y confianza legítima	de	22	Las administraciones públicas deben actuar con criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa respetará las expectativas que en el pasado haya generado la misma administración pública. Esto no implica que las administraciones no puedan cambiar,

motivadamente, la política o el criterio a aplicar en lo futuro.

Los errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, no puede afectar los derechos de las personas, salvo que el error u omisión sea provocado por culpa grave o dolo de la persona interesada.

Acceso a los servicios públicos	34	Las personas tienen derecho a acceder a los servicios públicos, conocer detalladamente los términos de su prestación y realizar reclamos sobre aquellos.
Remoción de los obstáculos en el ejercicio de los derechos	35	Los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben adoptar medidas de remoción de obstáculos que impidan, entorpezcan o retrasen el ejercicio de los derechos de las personas.
Interés general y promoción de los derechos constitucionales	37	Las administraciones públicas sirven al interés general actuando para promover y garantizar el goce efectivo de los derechos. Fomentan la participación ciudadana para definir el interés general.

Código Orgánico Administrativo, 2017. Tabla elaboración propia.

Los artículos citados del Código Orgánico Administrativo ponen en evidencia cómo el derecho a la buena administración supone la concreción de una serie de principios que rigen la actuación de la administración pública a fin de garantizar un elenco de derechos ciudadanos conexos a dichos principios; así como el interés general. Es decir, la buena administración pública y los derechos se relacionan y robustecen mutuamente puesto que sin una buena administración sobre todo los derechos humanos no pueden ser respetados y garantizados.

La buena administración pública tiene por objeto gravitante la centralidad de la persona y sus derechos frente al poder. Lo cual coincide con la afirmación de Aguilera-Izaguirre (2021) “Para el ejercicio de los derechos humanos entonces, se requiere que exista un entorno propicio en el cual existan instituciones y marcos jurídicos apropiados, así como también, una administración responsable de satisfacer las necesidades de la población” (p. 10).

De otra parte, es importante insistir en el hecho de que la administración pública tanto en su actuar como en su facultad normativa, por efecto de los principios de legalidad y juridicidad, tiene la obligación de cumplir de manera estricta el ordenamiento jurídico en el que, la observancia de la Constitución y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos son basilares para la garantía de los derechos de los administrados. En este sentido, si bien es cierto el derecho a la buena administración pública no se encuentra consagrado como tal en la Carta Magna. Sin embargo, los principios y derechos que lo conforman tienen rango constitucional, es por ello que, se puede afirmar que la tutela efectiva del derecho a la buena administración pública puede ejecutarse a través de la Garantía Jurisdiccional establecida en el artículo 88 de la Constitución, esto es, la Acción de Protección, por cuanto tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y puede interponerse ante su vulneración a causa de actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas; y, cuando la violación proceda de una persona particular que presta servicios públicos impropios (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Lo señalado en este acápite lleva a concluir que el derecho a la buena administración pública goza de la calidad de derecho humano o fundamental; puesto que tiene como objetivo servir al interés general y garantizar el goce de los derechos y libertades individuales de los ciudadanos. Además, por el hecho de estar integrado por una serie de otros derechos y principios de orden constitucional, consagrados también en instrumentos internacionales, constituye una obligación ineludible del Estado respecto de su población. En el caso del Ecuador, el derecho a la buena administración pública se encuentra consagrado a nivel constitucional a través de los principios y derechos que lo conforman. Igualmente, por el carácter vinculante de los instrumentos internacionales y la jurisprudencia de tribunales internacionales de los cuales el país es parte; y, por las disposiciones legales en el ámbito administrativo, especialmente el en Código Orgánico Administrativo que lo prescribe en su artículo 31 y contempla la serie de derechos y principios que lo integran.

Además, si bien es cierto, este derecho en el Ecuador no cuenta con un mecanismo de tutela efectiva en cuanto tal, si lo hace de manera “indirecta” por cuanto mediante la Acción de Protección se puede lograr su amparo directo y eficaz a partir de los derechos y principios que lo conforman y que tienen rango constitucional ante su vulneración por actos u omisiones de cualquier autoridad no judicial.

La Desconcentración Administrativa y la Buena Administración Pública

Para abordar este acápite es importante referir preliminarmente que la desconcentración constituye un concepto jurídico propio del derecho administrativo que, como se mencionó en el primer capítulo, es considerado como un principio de la organización administrativa relacionado con la gestión eficiente de la competencia porque implica una redistribución de esta hacia el jerárquico inferior manteniendo este la subordinación hacia el jerárquico superior; es decir, esta forma de organización administrativa se erige como una alternativa a disposición de la Administración Pública para gestionar su poder acorde a la realidad y a las necesidades de la sociedad.

A continuación, me referiré a varias definiciones de desconcentración aportadas por importantes tratadistas a fin de arrojar luz respecto a lo que implica esta materia del derecho administrativo.

Para Gordillo (2017) “en la desconcentración se han atribuido partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal” (Capítulo XIV, segundo párrafo).

Por su parte, Dromi (1998) considera que hay desconcentración “cuando la ley confiere regular y permanentemente atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública. ... El órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propios y está jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores” (Capítulo XII, I Sistemas, 5 Desconcentración).

En cuanto a desconcentración Cassagne (2002) considera que la misma se presenta “cuando las competencias decisorias se asignan a órganos inferiores de la Administración centralizada o descentralizada ... el fenómeno recibe el nombre técnico de “desconcentración” (p. 254).

Palma y Rufián (1993) sobre la desconcentración señalan: “entendemos por desconcentración, según la doctrina clásica, la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados” (p. 2).

De la Vallina Velarde (s.f.). define a la desconcentración como un principio jurídico de organización administrativa en función del cual se reparte competencias entre órganos de una misma persona jurídica (p.88). Este aporte teórico tiene especial relevancia por cuanto pone acento en el factor de la organización administrativa, desde el punto de vista jurídico, como presupuesto de toda la actuación administrativa.

Por su parte, Del Giorgio y Solfa (2016) sostienen que “*la desconcentración administrativa* que tiene lugar cuando la ley confiere en forma regular y permanente, atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública, ya que el órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propio estando jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo” (p. 504).

De las definiciones citadas se pueden también extraer algunas características de la desconcentración, a saber:

- a) Constituye una forma de transferencia de competencia del órgano jerárquicamente superior a uno subordinado;
- b) Opera dentro de la misma organización estatal;
- c) No implica otorgamiento de la personalidad jurídica;
- d) Con la transferencia de competencia el órgano jerárquicamente superior conserva la facultad de supervisión sobre los actos del desconcentrado;
- e) El órgano que recibe la competencia la ejerce bajo su responsabilidad.

En definitiva, se puede decir que la desconcentración administrativa es un mecanismo de organización de las competencias de los entes estatales por la cual se transfiere la competencia del órgano jerárquicamente superior al inferior conservando la facultad de supervisión sobre la actividad administrativa del inferior quien asume la responsabilidad sobre estas.

En la desconcentración se pueden identificar los siguientes aspectos positivos:

- a) Abonar a la eficiencia institucional para la resolución de los temas de su competencia;
- b) Acercar la administración al espacio local; por ende, a la realidad y a las necesidades de los ciudadanos a los que debe prestar servicios;
- c) Resolver asuntos administrativos con un mayor grado de conocimiento de la realidad en la que se desenvuelve el órgano desconcentrado;
- d) Incentivar a los mandos locales y medios de la burocracia a través de la transferencia de competencias de dirección y resolución de asuntos administrativos relevantes;

Sin embargo, también se pueden identificar aspectos que podría abonar al cuestionamiento de la desconcentración como una forma “eficiente” de organización de la competencia de los entes estatales, no tanto porque se desconozcan sus bondades sino más bien por su efectiva

aplicación. Me refiero sobre todo al hecho que la desconcentración de alguna forma constituye una dádiva del centralismo en virtud de que depende de la voluntad del órgano jerárquico superior central para que pueda producirse. Es por ello que, autores como Palma y Rufián (1993) señalan que:

Este tipo de transferencia de competencias nos sitúa ante un modelo absolutamente centralista, donde las decisiones se toman desde el centro y en el que se ha desconcentrado solamente para poder efectivamente ejecutar las decisiones tomadas desde el centro. ... Al tomar decisiones los órganos desconcentrados están gestionando y ejecutando políticas decididas desde el centro. (p. 2-3)

Esto puede ocurrir por que el proceso de desconcentración no está exento de tensión, desde la perspectiva que el ente u órgano administrativo central/superior tiene resistencia a 'perder' competencias y por ende a fragmentar su poder lo cual no es más que una muestra de la falta de cultura administrativa de los centros de decisión política (Subirats, 1992. p. 35).

Otro aspecto que puede generar reparos respecto de la desconcentración es el hecho de que, con la transferencia de competencias para la resolución y toma de decisiones por parte de los órganos jerárquicamente inferiores se corre el riesgo de perder la unidad de criterio para resolver cuestiones administrativas en detrimento de la seguridad jurídica y la imparcialidad. Estos aspectos conflictivos bien pueden ser superados si se aplica la desconcentración de forma racional y justificada. Por un lado, dotando de un amplio espectro de competencias al jerárquico inferior, sobre todo si está ubicado en el ámbito local, porque de esa manera se pueden atender a las realidades y necesidades de los administrados de una manera más cercana y efectiva, Y, por otro lado, si el órgano jerárquico superior que transfiere las competencias ejerce un nivel adecuado de supervisión a fin de minimizar cualquier tipo de desviación en el ejercicio de aquellas.

Todo lo expuesto evidencia que las ventajas de contar con una organización estatal desconcentrada son mayores porque esta tiene como fin último atender el interés general, facilitar la participación ciudadana y propugnar la eficiencia de la administración pública.

De otra parte, si se considera que el derecho a la buena administración pública gravita en torno al servicio del interés general, a la centralidad de la persona y sus derechos; es lógico que la desconcentración sea parte del derecho a la buena administración pública en virtud de que, desde el ámbito central no puede abarcarse la totalidad de actuaciones administrativas correspondientes a una institución. Bajo esta premisa, sería comprensible que en el ámbito

administrativo termine imponiéndose la realidad y el interés general que demanda una administración pública eficiente; y, consecuentemente la administración central puede verse de algún modo constreñida a desconcentrar al menos una parcela de sus competencias ante la infinidad de decisiones que debe adoptar, pese a los reparos que puede tener por la consiguiente atenuación de su poder.

A este respecto, Palma y Rufián (1993) precisan que:

Si la desconcentración con respecto la administración pública en general se corresponde con exigencias de distribución armoniosa de las tareas del Estado en orden de su eficiencia, en materia de prestaciones sociales ello se traduce en que la desconcentración ha de ser instrumental a los objetivos de política social. Para ello en principio la desconcentración ha de ser coherente con la vinculación entre oferta y demanda de servicios. (p.16)

Otro aspecto que abona para entender a la desconcentración como parte del derecho a la buena administración pública es el hecho de que las instituciones públicas no son dominio de sus autoridades y funcionarios sino de los ciudadanos que tienen necesidades y derechos que deben ser satisfechos.

En definitiva, no puede concebirse el derecho a la buena administración pública, sobre todo en el ámbito territorial-local, sin que opere la desconcentración administrativa porque esta forma de organización administrativa presupone la redistribución de la competencia a fin de dotar a los órganos dependientes del nivel central de una parcela de poder público que permita asegurar que las instituciones del Estado, a nivel desconcentrado, tomen decisiones en función de su conocimiento más cercano de la realidad y de los administrados a quienes debe servir; además, la desconcentración garantiza una mayor eficiencia, eficacia y participación ciudadana en la gestión administrativa; con lo cual, en la práctica patentiza el derecho a la buena administración pública y su finalidad social que no es otra cosa que poner al ser humano y al interés general como razón de ser de la administración pública; de esto se desprende el nexo profundo entre la desconcentración y el derecho fundamental a la buena administración pública.

Capítulo III: Elementos para la Desconcentración Administrativa en la Zonal 6 de Movilidad Humana hacia la Efectivización del Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública y el Cumplimiento de su Finalidad Social

Desde 2008, Ecuador ha reformado radicalmente su estructura estatal tras promulgar una nueva constitución. La función ejecutiva ha implementado políticas de desconcentración administrativa mediante documentos normativos y técnicos, con cambios continuos bajo diferentes gobiernos.

Durante la presidencia de Rafael Correa, se impulsó la relocalización de instituciones públicas como la Secretaría Nacional del Migrante, cuya sede central anteriormente ubicada en Quito, fue trasladada a Azogues con la intención de mejorar la accesibilidad y servicios a la población. Posteriormente, este mismo gobierno decidió transformar esta Secretaría en un Viceministerio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

En este contexto, corresponde en este capítulo analizar el proceso de desconcentración administrativa de la Zonal 6 de Movilidad Humana, para lo cual tomaré como fundamento el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitido mediante Acuerdo Ministerial No. 0000077, de 03 de mayo de 2021, encontrándose vigente hasta el momento. Este documento normativo en su artículo 10, establece la estructura descriptiva del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, estableciendo en su numeral 2.1 la gestión zonal señalando que, al nivel de gestión desconcentrada le corresponde la misión de “Coordinar la gestión desconcentrada y la prestación de servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el área de su jurisdicción” (Acuerdo Ministerial Nro. 0000077, 2021).

En este sentido, se puede apreciar que la misión citada pone acento en la necesaria coordinación que debe existir entre el nivel central y el desconcentrado; así como, con autoridades de otras instituciones en el nivel territorial para la prestación de los servicios del Ministerio, principalmente en el ámbito de movilidad humana; puesto que, prácticamente ninguna competencia en materia de relaciones internacionales se encuentra desconcentrada, a excepción de la determinada en el literal n), del numeral aludido, que reza “Coordinar las relaciones con el cuerpo consular en el área de su jurisdicción” (Acuerdo Ministerial Nro. 0000077, 2021).

De otra parte, el artículo 10, numeral 2.1, dispone la desconcentración administrativa en favor de las Direcciones Zonales en varios aspectos, aparte de los ya anotados, paso a referirme aquellos que se consideran más relevantes para el presente estudio, pues abonan a la

garantía del derecho a la buena administración pública, a saber: rendir cuentas; generar, obtener y analizar información que sirva de insumo para la construcción de política y la toma de decisiones; implementar las políticas, estrategias, normas y procedimientos para la prestación de los servicios institucionales; medir la calidad de los servicios prestados y presentar informes de gestión a las unidades administrativas correspondientes; administrar los recursos humanos, materiales, económicos y financieros de la Dirección Zonal; gestionar los procesos administrativos y logística para el desarrollo de las actividades que se realicen en el ámbito de su jurisdicción; y, elaborar la proforma presupuestaria, plan operativo anual y plan anual comprometido de su jurisdicción, etc. (Acuerdo Ministerial Nro. 0000077, 2021)

Aparte de estos derechos, es importante considerar que toda la actividad administrativa que se desarrolla en el nivel desconcentrado debe observar principios como el debido proceso, la seguridad jurídica, la legalidad y juridicidad, la motivación, la imparcialidad, la interdicción de la arbitrariedad, la responsabilidad, la confianza legítima, etc.; principios que conforman el derecho a la buena administración pública.

Así mismo, es evidente que, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana al haber desconcentrado a favor de las Direcciones Zonales las competencias atinentes a la administración de los recursos humanos, materiales, económicos y financieros dota de las herramientas necesarias para llevar a la práctica la misión y competencias que se han sido asignadas; puesto que se les concede, entre otras, la competencia para:

Elaborar el plan operativo anual y la proforma presupuestaria; reprogramar gastos; emitir certificaciones presupuestarias; elaborar el plan anual de contratación, su reforma y ejecución; administrar bienes y especies valoradas; ejecutar pagos por adquisición de bienes y servicios; registrar la asistencia del personal, pagar subsistencias, viáticos y pasajes.

Las competencias señaladas brindan un importante nivel de autogestión para la Dirección Zonal con la consecuente eficiencia en la prestación de sus servicios; sin embargo, es importante indicar que, pese a que las Direcciones Zonales tiene la atribución para elaborar el plan operativo anual y su proforma presupuestaria, la decisión en cuanto a las asignaciones presupuestarias se mantiene centralizada, debiendo las oficinas zonales adaptar su gestión a los recursos económicos que en última instancia le sean concedidos.

Un punto importante a señalar es el hecho de que, dentro de las competencias que se atribuyen a las Direcciones Zonales, como parte de la desconcentración administrativa, no se hace referencia explícita a la participación ciudadana, sobre todo en relación con la

generación de insumos para la construcción de política y la toma de decisiones; aspecto que podría evidenciar una visión de la gestión pública tendiente a prescindir de la ciudadanía lo que puede redundar en la construcción de políticas públicas que no logren atender el interés general, limitando así el derecho a la buena administración pública. A este respecto Rodríguez-Arana (2012) señala:

Las nuevas políticas públicas exigen estar receptivos, tener la sensibilidad suficiente para captar las preocupaciones e intereses de la sociedad en sus diversos sectores y grupos, en los individuos y colectividades que la integran... la conexión real con los ciudadanos, con los vecinos, con la gente, exige diálogo real. Y diálogo real significa interlocutores reales, concretos, que son los que encarnan las preocupaciones y las ilusiones concretas, las reales, las que pretendemos servir. (p. 29)

A continuación, me referiré a aspectos más concretos de la desconcentración administrativa en las diferentes áreas de servicios que presta el Viceministerio de Movilidad Humana de la Cancillería, en calidad de ente rector de la materia, a través de la Dirección Zonal 6, sobre la base del Estatuto de Gestión Organización por Procesos contentivo en el Acuerdo Ministerial Nro. 0000077.

Desconcentración Administrativa en el Ámbito de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior

Para abordar este tema es necesario recordar algunos aspectos relativos a la emigración en el Ecuador que, como ya se indicó no es un fenómeno social nuevo; sobre todo para la región sur del país que, desde los años cincuenta del siglo pasado hasta la actualidad afronta un flujo migratorio sostenido de su población, principalmente hacia Estados Unidos, sin desconocer que a raíz de la crisis económica de 1999 el destino migratorio se diversificó principalmente hacia España e Italia. (Escudero, 2017, pp. 95-99). Datos que se corroboran en el informe de remesas emitido por el Banco Central del Ecuador en el primer trimestre del año 2024, en el cual se evidencia que los principales países desde donde se reciben remesas en el Ecuador son Estados Unidos, España e Italia; y, las provincias ecuatorianas que mayores remesas reciben son Guayas, Azuay, Pichincha y Cañar concentrando el 71,2% del flujo de remesas, alcanzando la suma total de USD 992,1 millones. (Banco Central del Ecuador, 2024, pp. 6-8)

En un estudio llevado a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que data 2022, se señala que:

Entre 2018 y 2021 la emigración tendió a incrementarse considerablemente, sobre todo la que se dirige hacia los Estados Unidos. Las causas de este incremento son múltiples: factores como el deterioro económico del país se combinan con la existencia de redes de parentesco transnacionales que facilitan el viaje y el asentamiento de los nuevos migrantes en los lugares de destino. No es casualidad que los lugares de salida de esta población se correspondan con zonas rurales del país con una tradición migratoria de más de 20 años, como la Sierra Centro y Sur del país. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022, p.7)

Por su parte, la Organización Internacional de las Migraciones, señala que, comparando el número de salidas migratorias y la población provincial, Azuay (12,6%) y Cañar (11,6%) se encuentran entre las provincias con la mayor proporción de emigración y las que han mantenido una larga tradición migratoria. (Organización Internacional de las Migraciones [OIM], 2024)

Igualmente, la OIM reporta que, según la información proporcionada por el Servicio Nacional de Migración de Panamá, desde el año 2022, se ha identificado que las personas de nacionalidad ecuatoriana ocupan el segundo lugar en presencia en el cruce a través de la provincia del Darién; “ese año, 29.356 ecuatorianos pasaron por allí, y en 2023, esa cifra casi se duplicó, llegando a 57.250 personas. Hasta mayo de 2024, 12.128 ecuatorianos han usado este cruce” (OIM, 2024). Estos datos demuestran que las rutas para llegar de manera irregular a Estados Unidos se diversifican y presentan cada vez más riesgos, en consonancia con el endurecimiento de la política migratoria de dicho país; es por ello que, los migrantes cada vez se exponen a mayores peligros asociados al tráfico de migrantes y la trata de personas, e incluso en algunas zonas, a ser víctimas de otros delitos relacionados con el crimen organizado, como secuestros, extorciones, asesinatos, etc. (OIM, 2024)

A continuación, la figura 1 ilustra como las provincias de Azuay y Cañar a lo largo del tiempo registran un alto índice de víctimas de tráfico de migrantes:

Figura 1

Registro de víctimas de tráfico ilícito de migrantes por provincia. 2017-2021



Nota. Tomado de la Agenda Nacional para la Movilidad Humana 2021-2025. [Figura] por Consejo Nacional para Igualdad de Movilidad Humana [CNIMH], 2023, p. 81

En este contexto la necesidad de recibir atención por parte del Estado de origen es evidente; es por ello que el Estado ecuatoriano se vio obligado potenciar la atención a los ecuatorianos en el exterior, creando una institución que emita política pública y brinde servicios a esta población; además, por parte de la Asamblea Constituyente se introdujo en la Constitución de 2008 una serie de artículos relativos a la materia; y, posteriormente la Asamblea Nacional emitió la Ley Orgánica de Movilidad Humana que regula aspectos atinentes a la atención de la diáspora ecuatoriana.

La masiva emigración de ecuatorianos, impactó también en la presión que recibió el Estado por parte de sus compatriotas en el extranjero, sus familias en Ecuador y organismos de derechos humanos, para que active políticas migratorias que protejan sus derechos fundamentales y tome en consideración sus demandas. Ante esta situación el Estado ecuatoriano se vio en la necesidad de repensar su política pública, normativa e institucionalidad en temas de movilidad humana. (Escudero, 2017, p. 135).

A este tenor, la Constitución del Ecuador prescribe en su artículo 40 que los ciudadanos ecuatorianos en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano, a través de las entidades correspondientes, desarrolle acciones para el ejercicio de sus derechos en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria, entre ellas: Ofrecerles asistencia, atención, asesoría y protección integral para que puedan ejercer sus derechos; precautelarse sus derechos ante privación de su libertad en el exterior, por cualquier motivo; promover sus vínculos con el país, facilitar su reunificación familiar y estimular su retorno voluntario;

mantener la confidencialidad de sus datos personales contenidos en archivos de instituciones ecuatorianas en el exterior; y, proteger a las familias transnacionales y sus derechos. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Concomitantemente, el artículo 392 de la Carta Magna, establece la obligación del Estado de velar por los derechos de las personas en movilidad humana ejerciendo la rectoría de la política en la materia a través del órgano competente quien diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos; así como, coordinará con los diferentes niveles de gobierno, con otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

De los artículos citados se evidencia que el Estado ecuatoriano, a través del ente rector de la política de movilidad humana, debe diseñar y ejecutar planes, programas, proyectos y servicios encaminados a velar por los derechos de las personas en movilidad humana, entre ellos los ecuatorianos en el exterior. A este respecto, la Ley Orgánica de Movilidad Humana en su capítulo primero determina los derechos, obligaciones y responsabilidades de los ecuatorianos en el exterior, incluidos los servicios consulares a los que tienen derecho. Así mismo, 163 de la LOMH, prescribe que la rectoría en materia de movilidad humana es ejercida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; disponiendo las siguientes competencias atinentes a atención de los ecuatorianos en el exterior: Protección y garantía de sus derechos; diseño de políticas públicas, planes y programas; así como coordinación con otras instituciones del estado ecuatorianos para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana; cumplimiento de los deberes y las obligaciones previstas en la LOMH para las personas en movilidad humana; y, asistir en el país y en el exterior comunidad ecuatoriana en movilidad humana, a través de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y demás representaciones oficiales, conforme a la Ley y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano. (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017)

De las competencias que la Ley Orgánica de Movilidad Humana atribuye al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana es patente que la cartera de estado para garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos ecuatorianos en el exterior requiere coordinar con otras autoridades en el Ecuador y en los países de destino migratorio; así como, brindar asistencia consular de acuerdo con la LOMH y los instrumentos internaciones; en tal virtud, la Cancillería a través de su Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos ha

definido la estructura institucional y las atribuciones que cada uno de los procesos a nivel central y desconcentrado deben ejecutar. En este sentido, en lo atinente a la atención a ciudadanos ecuatorianos en el exterior, el Estatuto ha desconcentrado en favor de las Direcciones Zonales las siguientes competencias, establecidas en el numeral 2.1 del artículo 10:

- f) Brindar atención, protección y asesoría a la comunidad ecuatoriana migrante;
- i) Coordinar e implementar en la zona, las políticas, estrategias, normas y procedimientos que establezca el Ministerio para otorgar los servicios ciudadanos, atención prioritaria a personas en movilidad humana ...;
- k) Registrar los casos de ... vulnerabilidad de la comunidad ecuatoriana migrante, en los sistemas o herramientas dispuestas para el efecto;

Por lo expuesto en los párrafos precedentes, respecto a la realidad migratoria de las provincias de Azuay y Cañar, la prestación de servicios de atención a ecuatorianos en el exterior, apenas citados, a través de la gestión desconcentrada, tiene una importancia capital en la zona 6 puesto que, la realidad migratoria de esta zona del país requiere una atención diferenciada que permita a los familiares de los compatriotas en situación de vulnerabilidad en el exterior solicitar apoyo de la institución rectora de la movilidad humana para la atención de casos de desapariciones, detenciones, información sobre deportaciones e incluso repatriación de cadáveres, todo ello en coordinación con las diferentes oficinas consulares del Ecuador en el exterior, encargadas de la protección de esta población fuera del país.

El hecho de contar con la oficina zonal 6 con jurisdicción en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago marca una diferencia en cuanto a la resolución de situaciones de vulnerabilidad que reportan nuestros compatriotas migrantes oriundos de esta región; lo cual garantiza el derecho a la buena administración pública para esta población en el exterior y sus familiares en el país, porque atiende a su realidad y al interés general de la sociedad de la zona 6; con lo cual se cumple la finalidad social de este derecho.

Desconcentración Administrativa en el Ámbito de Atención a Inmigrantes y Solicitantes de Protección Internacional/Refugio

Para abordar este acápite es necesario precisar una diferencia fundamental entre los conceptos de inmigración y protección internacional.

Según el glosario de la Organización Internacional de las Migraciones el término inmigración se define de la siguiente forma: “Desde la perspectiva del país de llegada, acto de trasladarse a un país distinto del país de nacionalidad o de residencia habitual, de manera que el país de destino se convierte efectivamente en su nuevo país de residencia habitual.” (OIM, 2019, p. 109).

Por su parte, la Ley Orgánica de Movilidad Humana define en su artículo 3, numeral 7, a lo que se ha de entender como inmigrante: “La persona extranjera que ingresa al Ecuador con el ánimo de fijar su residencia o domicilio de forma temporal o permanente en el territorio ecuatoriano” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017).

De los conceptos invocados se evidencia que la inmigración tiene que ver con voluntad de una persona de salir de su país de nacionalidad o de residencia habitual hacia uno nuevo para fijar allí su residencia o domicilio temporal o permanente. Lo cual difiere totalmente de lo que es la protección internacional que según el Glosario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es definida como: “Las acciones de la comunidad internacional sobre la base del derecho internacional, destinadas a proteger los derechos fundamentales de una categoría específica de personas fuera de sus países de origen, que carecen de la protección nacional de sus propios países” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2006, p. 26).

Es decir, la protección internacional se refiere a una institución del derecho internacional humanitario y tiene por objetivo la protección de los derechos fundamentales de aquellas personas cuyo país de origen no puede brindarles dicha protección. Marcando esta diferencia fundamental entre los dos conceptos; y, considerando que, el Ecuador es un país que recibe inmigrantes y otorga protección internacional, en este último caso me referiré específicamente al refugio, a continuación, realizaré el análisis de la desconcentración administrativa en el ámbito de atención a inmigrantes y solicitantes de protección internacional y refugiados.

Inmigración

Si bien es cierto, como ya se mencionó, el Ecuador ha afrontado desde mediados del siglo pasado un importante flujo de emigración no es menos cierto que el país, debido a factores como la dolarización de la economía, la apertura en su política migratoria y su vocación humanitaria también es receptor de migrantes y solicitantes de protección internacional.

El flujo de migrantes laborales de Colombia y Perú ha sido constante en las últimas décadas, debido a la permeabilidad transfronteriza, las redes y cadenas migratorias establecidas entre

las poblaciones de estos países vecinos y las facilidades generadas por la normativa andina, que permite la circulación en la subregión sin necesidad de visado, a lo que se suma el fin de un largo conflicto fronterizo con Perú, con la histórica firma de la Paz entre los dos países en el 26 de octubre de 1998.

Sin embargo, alrededor del año 2000, ocurre un aumento significativo de la inmigración laboral transfronteriza desde Perú y Colombia, que tiene como causa principal, la atracción de mano de obra producto de la dolarización de la economía ecuatoriana y los nichos de trabajo dejados por los emigrantes ecuatorianos a partir de 1998. (Escudero, 2017, p. 125)

Igualmente, entre los años 2000 y 2005 hubo un importante aumento de ingresos de personas de nacionalidad colombiana a raíz de la intensificación del conflicto armado. Por su parte, la política migratoria emitida en Ecuador a partir de la Constitución de 2008 propició el aumento de inmigración y en particular la de origen cubana y haitiana, en este último caso a consecuencia de una amnistía migratoria que estableció el Ecuador en favor de la población haitiana víctima del terremoto de 2010 (Escudero, 2017).

El último proceso inmigratorio que ha afrontado el país se relaciona con la llegada de población venezolana a partir de 2017, alcanzando su ápice en el año 2018, y empezando su disminución a raíz del establecimiento del requisito de visado para su ingreso al Ecuador en el 2019, aunque hasta la actualidad este flujo migratorio no ha cesado a consecuencia de las difíciles condiciones de vida en Venezuela. (PNUD, 2022)

Por su parte, el VIII Censo de Población y VII de Vivienda, llevado a cabo en el año 2022, señala que:

Desde el año 2021, el número de inmigrantes extranjeros residentes en el país ha venido en aumento. Sin embargo, a lo largo de los últimos 12 años un mayor número de personas ingresaron durante los años 2018 y 2019, mientras que el año con menor inmigración de población extranjera es 2016. En total, desde el año 2011 hasta marzo de 2023, 314.674 personas nacidas en el exterior cambiaron su residencia a Ecuador. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC], 2022)

Protección Internacional/Refugio

El artículo 90 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece lo que ha de entenderse por protección internacional, en los siguientes términos:

Art. 90.- Protección Internacional.- ... es un mecanismo subsidiario destinado a ... personas que ingresen al territorio ecuatoriano, cuando su Estado de origen o residencia no pueda otorgarle tal protección, incluyendo el derecho a no ser devuelto a su país de origen o a un tercer país en donde su seguridad o supervivencia puedan ser amenazada...

Esta protección se concede a través del reconocimiento de la condición de persona refugiada, asilada o apátrida y termina solo con la obtención de una solución duradera al conflicto que originó su ingreso al país, la repatriación voluntaria, el reasentamiento a un tercer país o la obtención de la nacionalidad del país de acogida ... (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017)

Del artículo transcrito de evidencia que la protección internacional es mecanismo que suplente a la protección que un Estado debe brindar a sus nacionales pero que, por diversas razones no lo hace poniendo en riesgo su seguridad o supervivencia; es por ello que, este tipo de protección se aplica a personas refugiadas, asiladas o apátridas, de conformidad con los instrumentos internacionales; además, este mecanismo de protección por su naturaleza es temporal hasta que opere cualquiera de las siguientes condiciones: la solución duradera al conflicto que obligó a una persona a abandonar su país; la repatriación voluntaria, el reasentamiento a un tercer país o la obtención de otra nacionalidad.

Dentro de las diferentes figuras que son sujetas a la protección internacional me centraré en el refugio por cuanto es aquella cuyo procedimiento, en determinadas fases, se encuentra desconcentrado. Para abordar este tema, es importante señalar que, la Convención sobre el Estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra, el 28 de julio de 1951, define al refugio señalando que es cuando una persona:

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. Artículo 1, numeral 2. 28 de julio de 1951).

Esta definición se amplió a través de la Declaración de Cartagena de 1984, en el siguiente sentido:

... la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (Declaración de Cartagena sobre Refugiados, conclusión tercera, 22 de noviembre de 1984)

Siendo esta definición ampliada la que ha sido recogida la Ley Orgánica de Movilidad Humana, cuyo artículo 98, establece que el reconocimiento de la condición de refugiado es declarativa, civil, humanitaria, apolítica y confiere protección internacional a la persona que se encuentre en cualquiera de estas condiciones:

1. Perseguida por motivos de etnia, género, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, que se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o quiera, acogerse a la protección de este, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde tuvo residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.
2. Que ha huido o no puede retornar a su país porque su vida, seguridad o libertad están amenazadas por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que alteran gravemente el orden público no acogerse pudiendo a la protección de su país de nacionalidad o residencia habitual.
3. Aquella que al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no reunía las condiciones anteriores pero que, por acontecimientos posteriores a su salida, su situación se ajuste a estas -refugiado sur place-. (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017)

Este artículo de la Ley Orgánica de Movilidad Humana además señala lo que ha de entenderse como refugiado sur place, que no es otra cosa que cuando se reconoce a una persona la condición de refugiado por el hecho de que, pese a que al momento en el que abandonó su país de nacionalidad o residencia habitual no reunía las condiciones para ser considerado refugiado; posteriormente a su salida, ocurren acontecimientos que lo ponen en situación de requerir la protección internacional asignada a los refugiados.

Figura 3

Número de inmigrantes de toda la vida por provincia (Cañar)



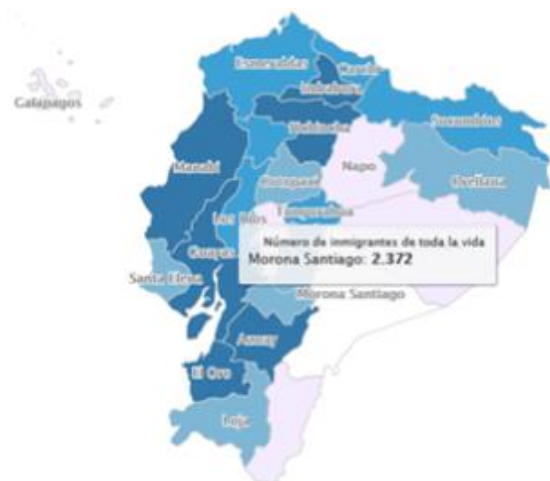
Nota. Tomado del Boletín de Cifras Clave del VIII Censo de Población y VII de Vivienda.

[Figura] Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

https://www.censoecuador.gob.ec/public/Boletin_Nacional.htm

Figura 4

Número de inmigrantes de toda la vida por provincia (Morona Santiago)



Nota. Tomado del Boletín de Cifras Clave del VIII Censo de Población y VII de Vivienda.

[Figura] Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

https://www.censoecuador.gob.ec/public/Boletin_Nacional.htm

Como se ha mencionado el Ecuador es un país de emigración, inmigración, tránsito y refugio, es por ello que la Asamblea Constituyente de 2007 introdujo en la Constitución en 2008, el reconocimiento de esta realidad, otorgando importantes derechos a las poblaciones en movilidad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] 2022. p. 3). Es así como, el artículo 40 de la Constitución reconoce el derecho a migrar por lo que no se podrá considerar ilegal a ningún ser humano por su condición migratoria.

Igualmente, el artículo 41, reconoce los derechos de asilo y refugio, así como, la protección especial que garantice el goce de los derechos de asilados y refugiados, y, el respeto al principio de no devolución. En concordancia, el artículo 416, numeral 6, establece que el país en sus relaciones internacionales propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales, especialmente Norte-Sur; y, en el numeral 7 del artículo ídem, exige el respeto de los derechos humanos, en particular el derecho de las personas migrantes (Constitución de la República del Ecuador, Art. 416, 2008).

Este articulado constitucional genera un contexto que facilita el ingreso y la inclusión social de personas extranjeras en el Ecuador, mismas que, de acuerdo con su situación puede adquirir una condición migratoria de residente temporal o permanente o en su defecto ser reconocida como refugiado.

En concordancia con los preceptos constitucionales referidos, la Ley Orgánica de Movilidad Humana en su capítulo III regula todo lo relacionado a las personas extranjeras en el Ecuador; y, en el artículo 163, determina la institucionalidad en materia de movilidad humana, otorgando la rectoría en este ámbito al Ministerio de Relaciones Exteriores y la Movilidad Humana, atribuyéndole las siguientes competencias en temas de inmigración y refugio:

1. Proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana;
2. Diseñar las políticas públicas, planes y programas para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana, en coordinación con las demás instituciones del Estado;
4. Asegurar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones previstas en esta Ley para las personas en movilidad humana;
5. Ejercer la rectoría sobre la emisión de los documentos de viaje, así como conceder visas, residencias y permisos de visitante temporal en los términos previstos por esta

Ley;

8. Coordinar con las misiones diplomáticas u oficinas consulares acreditadas ante el Gobierno del Ecuador, la atención a sus connacionales en situación de movilidad humana;

9. Conceder la naturalización ecuatoriana salvo el caso de naturalización por méritos;

10. Reconocer la condición de protección internacional, así como la cancelación, revocación o cesación de la misma;

14. Las demás competencias previstas en la Ley. (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017)

Este artículo tiene relevancia en tanto da cuenta de aquellas competencias que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores para proteger y garantizar los derechos de las personas en movilidad humana, incluidos entre ellos, los inmigrantes, los solicitantes de refugio y refugiados. En este sentido tiene facultad para emitir política pública, planes, programas, proyectos y servicios, en el caso de estos últimos, se considera la emisión de visados, naturalizaciones y reconocimiento de la condición de refugiado.

Concomitantemente con la normativa citada, el Estatuto de Gestión Organizacional por procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, emitido mediante Acuerdo Ministerial No. 0000077, de 03 de mayo de 2021, establece dentro de su artículo 10, numeral 2.1, relativo a la desconcentración administrativa, que las Direcciones Zonales tendrán las siguientes competencias en materia de inmigración y refugio: Coordinar e implementar las políticas, estrategias, normas y procedimientos para otorgar los servicios ciudadanos, atención prioritaria a personas en movilidad humana y protección internacional; y, aplicar los procesos y procedimientos para la prestación de servicios y procesos administrativos reportando a las unidades administrativas correspondientes.

De las competencias citadas se desprenden los siguientes entregables en materia de inmigración: Emisión de dictámenes y resoluciones a las solicitudes de naturalización, renuncia a la nacionalidad ecuatoriana por naturalización y recuperación de la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento; informe de ceremonias de naturalización y de recuperación de la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento; otorgamiento de certificado de no naturalizado y de no renuncia a la naturalización; emisión de visas y órdenes de cedulación; así como, resoluciones administrativas de negativas, desistimiento y cancelaciones de visas.

En materia de refugio: Informe técnico del otorgamiento de la condición de refugio; emisión de certificados de solicitante y reconocimiento de la condición de refugio; constancia de

recepción de renuncia y presentación de recursos dentro del proceso de la determinación de refugio; notificación de resoluciones de la comisión de refugio; informe técnico para la cancelación, cesación y revocatoria de la condición de refugiado, concesión de autorización para salida del país, etc.

Como se puede apreciar las Direcciones Zonales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, incluida la oficina zonal 6, tienen competencia para emitir visados, para permanencia temporal o permanente en el país; revocatorias o cancelaciones de visas, de conformidad con la LOMH; así como la emisión de ordenes de cedulación para los extranjeros que han obtenido su visado. Es decir, en la Dirección Zonal 6 se puede realizar el procedimiento completo para la adquisición de la condición migratoria de residente temporal o permanente en el Ecuador; así como todos aquellos trámites relacionados con la categoría migratoria que ostente un extranjero en el país.

Dentro de los servicios para inmigrantes se encuentra también aquel referido a la naturalización, teniendo la Dirección Zonal 6 la competencia para formular dictámenes a las solicitudes de naturalización, renuncia a la nacionalidad ecuatoriana por naturalización y recuperación de la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento; así como, emitir resoluciones a las solicitudes de naturalización, renuncia a la nacionalidad ecuatoriana por naturalización y recuperación de la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento; realizar ceremonias para la entrega de resoluciones de naturalización y de recuperación de la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento; otorgar certificado de no naturalizado y de no renuncia a la naturalización, para diferentes tipos de trámites que requieren realizar los extranjeros residentes en nuestro país. Los servicios mencionados completan el procedimiento administrativo atinente a la adquisición de la nacionalidad ecuatoriana por naturalización; es decir, un extranjero que cumpla los requisitos para acceder a la nacionalidad ecuatoriana puede realizar su trámite íntegramente en la Dirección Zonal.

Por su parte, los servicios relacionados al refugio que han sido desconcentrados para que sean brindados por las Direcciones Zonales, son los siguientes: emisión de informe técnico sobre el otorgamiento de la condición de refugio; concesión de certificados de solicitante de refugio o apátrida, de reconocimiento de la condición de refugiado o apátrida, así como otro tipo de certificados que requieren los solicitantes o refugiados y apátridas; constancia de recepción de renuncia y recursos presentados dentro del proceso de la determinación de refugio; notificación de resoluciones emitidas por la comisión de refugio y/o apátridas;

formulación de informe técnico para la cancelación, cesación y revocatoria de condición de refugiado o apátrida; y, emisión de documento de autorización para salida del país.

De la información referida en este acápite se puede evidenciar que la desconcentración administrativa por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en favor de sus Direcciones Zonales favorece el cumplimiento de la finalidad social del derecho a la buena administración pública, puesto que, a través de la Dirección Zonal 6 se atiende a la población extranjera presente en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago que, según el censo realizado en el país en el año 2022, asciende aproximadamente a 28.316 personas, quienes son potencialmente beneficiarias de alguno de los servicios destinados a los extranjeros de conformidad con la Constitución y la ley.

Desconcentración Administrativa en Otros Servicios que Brinda el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Aparte de los servicios destinados a la atención y protección de los ecuatorianos en el exterior y sus familias y aquellos para los extranjeros, inmigrantes y refugiados, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana brinda otros servicios relacionados a la vigencia de algunos convenios internacionales o establecidos en la ley, en este sentido tenemos los siguientes servicios relacionados a la administración de justicia:

Citaciones y notificaciones por fijación de carteles en los consulados ecuatorianos en el exterior o exhorto

El artículo 56 del Código Orgánico General de Procesos dispone, en su parte pertinente:

Art. 56.- Citación a través de uno de los medios de comunicación. - A la persona o personas cuya individualidad, domicilio o residencia sea imposible determinar, se la citará mediante:

... Para el caso anterior se adjuntará además la certificación de la autoridad rectora de Movilidad Humana que identifique si la persona que salió del país consta en el registro consular. Si se verifica que es así, se citará mediante carteles fijados en el consulado, en los portales electrónicos consulares oficiales en el que se encuentra registrado y a través de correo físico o electrónico. ... (Código General de Procesos [COGEP], 2015)

Del artículo citado se evidencia que el Código General de Procesos impone la obligación al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en calidad de ente rector en la materia, de emitir el certificado de registro consular que sirve como requisito previo para la citación mediante la fijación de carteles en los consulados ecuatorianos en el exterior. A su

vez el registro aludido está contemplado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana en los siguientes términos:

Art. 8.- Derecho a la protección consular. -

... Las personas ecuatorianas en el exterior podrán inscribirse en el Registro Único de Ecuatorianos en el Exterior, en línea o de forma presencial en las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador. Este Registro no constituye condición para acceder a los derechos previstos en esta Ley. (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017)

Es decir, sobre la base del registro voluntario de ecuatorianos en los consulados del país en el exterior se configura la condición para que pueda disponerse la citación mediante carteles fijados en el consulado ecuatoriano en donde figure existir el registro.

La competencia para realizar desconcentradamente este trámite se encuentra en el artículo 10, numeral 2.1, del Estatuto Orgánica de la Cancillería, emitido en el año 2021, en cuya sección relativa a la gestión desconcentrada dispone como entregable para las Direcciones Zonales, “18. Documento de traslado de informe de fijación de carteles en el exterior. 19. Registro de traslados y diligencias judiciales de ecuatorianos en el exterior” (Acuerdo Ministerial Nro. 0000077, 2021). Además, el Acuerdo Ministerial No. 000085 de 29 de octubre del 2015, emitido por el MREMH establece en su artículo primero como competencia de las oficinas zonales “receptar y responder las solicitudes presentadas por los usuarios al amparo de lo dispuesto en el artículo 56 del Código Orgánico General de Procesos” (Acuerdo Ministerial No. 000085, 2015).

Es decir, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ha desconcentrado a favor de las Direcciones Zonales la gestión de los requerimientos judiciales de citación en el exterior mediante la fijación de carteles en los Consulados ecuatorianos en donde se encuentren registrados los ecuatorianos residentes fuera del país.

En cuanto a la citación por exhorto, esta se encuentra establecida en el artículo 57 del Código Orgánico General de Procesos en el siguiente sentido: “Art. 57.- Citación a las y los ecuatorianos en el exterior. La citación a las y los ecuatorianos en el exterior cuyo domicilio se conoce se realizará mediante exhorto a las autoridades consulares” (COGEP, 2015).

Así mismo, la parte pertinente del artículo 167 del Código ídem dispone: “Tratándose de otros medios probatorios o de no existir funcionario consular del Ecuador, se podrá librar exhorto o carta rogatoria a una de las autoridades judiciales del país con la que han de practicarse las diligencias” (COGEP, 2015).

Igualmente, la CIECR de la cual el Ecuador es parte, mediante ratificación emitida por Decreto Supremo No. 564, publicado en Registro Oficial 848 de 17 de julio de 1975, en su artículo 2 establece que las actuaciones y procesos en materia civil o comercial que sean expedidos por los órganos jurisdiccionales de uno de los Estados Partes, que tengan por objeto la ejecución de actos de mero trámite, como notificaciones, citaciones o emplazamientos en el extranjero; así como, la recepción y obtención de pruebas e informes en el extranjero se tramitarán mediante exhortos o cartas rogatorias (Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias, 1975).

Por su parte, el artículo 4 del instrumento internacional citado dispone que, cada Estado parte deberá informar a la Secretaría General de la OEA cuál es la autoridad central nacional para recibir y distribuir exhortos o cartas rogatorias. Concomitantemente, la parte pertinente del artículo 4 del Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias, dispone: “Cuando la autoridad central de un Estado Parte reciba de la autoridad central de otro Estado Parte un exhorto o carta rogatoria, lo transmitirá al órgano jurisdiccional competente para su diligenciamiento, conforme a la Ley interna que sea aplicable ...” (Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias, 1982).

Los artículos citados de los instrumentos internacionales aludidos evidencian que, para efectos de su aplicación es necesaria la nominación de una autoridad central para recibir y distribuir los exhortos o cartas rogatorias; en este sentido, el artículo 4, numeral 11, de la Ley de Servicio Exterior establece que es competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores: “El trámite de actuaciones judiciales que deban practicarse en el exterior, así como de aquellas procedentes de países extranjeros para que se practiquen en el Ecuador” (Ley de Servicio Exterior, 2006).

Concomitantemente, el Acuerdo Ministerial No. 0000077, de 03 de mayo de 2021, que expide el Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en su artículo 10, numeral 1.3.1.1.2. correspondiente a la Gestión de Asistencia Judicial Internacional y de Movilidad Humana, establece en el literal f) la competencia institucional para “Gestionar en calidad de autoridad central procesos de exhortos o cartas rogatorias,

seguidos por las autoridades competentes, nacionales o extranjeras” en correspondencia, el numeral 2.1 del Acuerdo Ministerial citado, desconcentra a favor de las Direcciones Zonales el registro de traslados y diligencias judiciales de ecuatorianos en el exterior (Acuerdo Ministerial Nro. 0000077, 2021). Es decir, las Direcciones Zonales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana asumen como competencia desconcentrada la recepción y traslado de exhortos remitidos por las autoridades judiciales a la autoridad central y viceversa.

Declaraciones de parte o testimoniales en el extranjero.

El artículo 167 del Código Orgánico General de Procesos prescribe:

“Art. 167.- Prueba en el extranjero. Para la práctica de las declaraciones de parte o declaraciones de testigos en el extranjero, se notificará a los funcionarios consulares del Ecuador del lugar, para que las reciban a través de medios telemáticos ...”
(COGEP, 2015)

El artículo transcrito establece que los funcionarios consulares del Ecuador en el exterior deberán recibir mediante medios telemáticos la práctica de declaraciones de parte y testimoniales que se deben rendir dentro de procesos judiciales en el Ecuador; en este sentido, al igual que con los exhortos y citación por carteles, el Acuerdo Ministerial Nro. 0000077 de 03 de mayo de 2021, ha desconcentrado administrativamente a favor de las Direcciones Zonales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana la atribución para notificar a los funcionarios consulares las disposiciones que emiten las autoridades jurisdiccionales para la ejecución de la diligencia de declaraciones de parte o testimoniales, a través de medios telemáticos, dentro de proceso judiciales en el país.

La ejecución desconcentrada de los servicios de citación a ecuatorianos residentes en el exterior mediante la fijación de carteles o exhortos; así como, la práctica de declaraciones de parte o testimoniales, por medios telemáticos, dentro de procesos judiciales en el país, patentizan el derecho a la buena administración pública de los ciudadanos que se encuentran llevando adelante procesos judiciales en los que, de alguna manera deben intervenir ciudadanos ecuatorianos en el exterior; hecho que, en la jurisdicción de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago cobra especial relevancia por los importantes índices de población emigrante que poseen, misma que puede estar avocada a enfrentar procesos judiciales en el país; es decir, la desconcentración administrativa de estos servicios permite que los mismos se acerquen a los ciudadanos que los necesitan, al tiempo que abona a la eficiencia institucional, atendiendo así al fin último del derecho a la buena administración

pública que es satisfacer el interés general; lo que a su vez permite que se cumpla la finalidad social de este derecho.

Perspectivas y Retos de la Desconcentración Administrativa en la Zonal 6 de Movilidad Humana

Todo lo referido en este capítulo respecto a la desconcentración administrativa de competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en la Dirección Zonal 6 da cuenta de un importante nivel de gestión desconcentrada sobre todo en relación a la prestación de servicios. Sin embargo, si bien es cierto las políticas públicas y los servicios que presta una institución deben tener el carácter de igualdad y generalidad; no es menos cierto que el derecho a la buena administración pública implica la participación ciudadana y el conocimiento de la realidad. Solo a través de la escucha a los ciudadanos en pro de solucionar los problemas que los aquejan se logra efectivamente atender el interés general y la mejora de sus condiciones de vida y por ende cumplir con la finalidad social del derecho a la buena administración pública; aspecto al cual ciertamente puede abonar la desconcentración administrativa, sobre todo en el caso de la gestión institucional territorial, por cuanto el nivel desconcentrado puede constituirse en un puente para conectar a la ciudadanía, sus necesidades y realidad con los niveles institucionales centrales en donde se toman las decisiones respecto a la emisión de políticas públicas y prestación de servicios institucionales; con el objetivo de que estos no dependan del arbitrio del poder público.

En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en el ámbito de movilidad humana, podría considerar las particularidades que presenta la región sur del Ecuador, principalmente las provincias de Azuay y Cañar, a fin de construir políticas públicas y brindar servicios pertinentes a las necesidades de los ciudadanos históricamente más afectados por la migración; empero, la desconcentración administrativa de la oficina zonal 6, se centra en la prestación de servicios y la administración de recursos para aquello, sin que en práctica realice acciones que fomenten la participación ciudadana para recabar insumos para el diseño de la política pública y de los servicios; prevaleciendo la visión centralista de la administración pública que privilegia las relaciones exteriores; de ahí que el reto sea la implementación efectiva de todas las competencias desconcentradas a fin de garantizar el cumplimiento de la finalidad social de la desconcentración y en última instancia del derecho a la buena administración pública que no es otra cosa que poner a los ciudadanos que son el centro y razón de ser de la actividad administrativa.

Otro aspecto que pone una nueva perspectiva respecto a la desconcentración administrativa de la oficina zonal 6 del ente rector de movilidad humana es el hecho de que, durante la ejecución del presente trabajo de titulación el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitió el Acuerdo Ministerial No. 0000070, de 28 de junio de 2024, que establece la gestión digital de sus servicios institucionales, lo cual pone ante una nueva perspectiva a la desconcentración administrativa de la zonal 6; puesto que, como se verá en artículos 3 y 5 del Acuerdo Ministerial citado se dispone, respectivamente lo siguiente:

Artículo 3. Modelo de Gestión de Servicios Digitales. -... permitirá que los ciudadanos en el Ecuador y en el exterior, soliciten y reciban los servicios...de manera digital, a través de la utilización de plataformas informáticas, eliminando en su mayoría, la necesidad de realizar trámites presenciales.

Esta modelo...mejora la eficiencia operativa, simplifica tiempos de entrega, garantiza altos estándares de seguridad en el manejo de la información de los usuarios; y, facilita la transparencia en el proceso de gestión de los servicios ciudadanos.

Artículo 5. Centro de Servicios Digitales (CESDI). - Fungirá como una gestión interna bajo dependencia orgánica de la Dirección Zonal 9, competente para el procesamiento de los servicios digitales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (Acuerdo Ministerial Nro. 0000070, 2024)

Los artículos transcritos evidencian que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana avanza hacia un proceso de gestión digital de sus servicios lo cual pone de manifiesto el esfuerzo de la administración pública ecuatoriana por estar a tono con las profundas transformaciones y demandas de la sociedad actual, especialmente en lo atinente al uso de la tecnología; sin embargo, para que esta virtualidad de los servicios abone al cumplimiento del derecho a la buena administración tiene que poner como centro de su atención al ser humano y sus derechos así como la satisfacción del interés general. Bajo esta premisa, es importante que los avances tecnológicos que implemente la administración pública, esto es el Ministerio de Relaciones Exteriores, para la prestación de sus servicios no pierda de vista la realidad incluida la brecha digital de un importante segmento de la población ecuatoriana. Al respecto Rodríguez-Arana (2012), manifiesta que para la administración es fundamental abrirse a la ciudadanía y su realidad por sobre sus sistemas y procedimientos; puesto que, históricamente los fracasos de las reformas administrativas tiene que ver con el hecho de que la organización tiene puesta su mirada en si misma en lugar que en las

necesidades sociales; y, desde esta respectiva la buena administración pública solo se patentiza observando permanentemente a las necesidades de los administrados.

De otra parte, la disposición contenida en el precitado artículo 5 del Acuerdo Ministerial No. 0000070, indica que el proceso de digitalización de los servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana implica el establecimiento de una instancia institucional que tendrá competencia para el procesamiento de los servicios digitales y estará bajo dependencia de la Dirección Zonal 9, con sede en la ciudad de Quito, lo cual plantea un escenario en el que de alguna manera se “recentraliza” la prestación de los servicios. En este caso me refiero a la recentralización extrapolando a la desconcentración la definición emitida por Julián López Murcia quien considera a la recentralización como “el conjunto de procesos formales e informales. políticas y reformas que transfieren recursos, autoridad o responsabilidades de niveles inferiores a niveles superiores de gobierno, tras un proceso de descentralización” (López Murcia, 2017 p. 14).

Es decir, en el caso en estudio, con el Acuerdo Ministerial que dispone la creación de una instancia con sede central que gestione los servicios digitales la Cancillería, la institución necesariamente se verá abocada a replantearse la desconcentración administrativa en virtud de que, la mayoría de los servicios que se brindan a nivel zonal serán susceptibles de digitalización, con lo cual, muchos de los recursos y competencias de los niveles desconcentrados serán asumidos por niveles centrales-superiores; consecuentemente, la garantía del derecho a la buena administración pública y su función social a través de la organización administrativa desconcentrada parece estar en entredicho ante el avance del gobierno electrónico, lo cual sin duda plantea un reto en cuanto a la garantía al derecho a la buena administración pública.

Conclusiones

Luego del análisis realizado en el presente trabajo de titulación he llegado a las siguientes conclusiones:

La organización administrativa no es otra cosa que la forma en la que la administración pública se ordena para cumplir con su finalidad de satisfacer el interés general y prestar servicios de manera eficiente y eficaz. Dentro de los principios que constituyen la organización administrativa se encuentra la desconcentración como una forma de transferencia de la competencia de un órgano superior a uno jerárquicamente inferior. Con lo cual, el nivel desconcentrado está en capacidad de tomar decisiones con un mayor conocimiento de la realidad y de los administrados a quienes debe servir, garantizando así un notable grado eficiencia, eficacia y participación ciudadana en la gestión administrativa.

Si bien es cierto en la Constitución del Ecuador, concretamente en su artículo 147, se establece que la organización administrativa de la Función Ejecutiva es una prerrogativa del Presidente de la República quien debe dirigir la administración pública en forma desconcentrada, en el presente estudio que ha realizado un recorrido respecto de la gestión de los gobiernos del país entre 2007 y 2021, se ha podido verificar que la desconcentración administrativa no ha llegado a consolidarse como una política de Estado sino que más bien se ha limitado a ser una política de gobierno y por lo tanto se encuentra supeditada a una serie de variables como la ideología política, los recursos económicos, la coyuntura del país e incluso en grado de conocimiento que tenga el gobernante acerca del Estado; así como, de la administración pública y la normativa que la regula.

La desconcentración al constituirse en una política gobierno ha sufrido cambios dependiendo de los presidentes han que ostentado el poder entre 2007 y 2021. Es así que, entre 2007 y 2017 el gobierno de la época, en gran medida debido al tiempo del ejercicio del cargo y a la coyuntura económica, mostró un importante nivel de gestión en cuanto a la emisión de normativa y política pública relacionada a la organización administrativa de la Función Ejecutiva y concretamente referida a la desconcentración, en el marco de lo que se denominó Reforma Democrática del Estado, que entre otros aspectos implicó el rediseño de la organización administrativa del Estado, enfatizando en la desconcentración más que en la descentralización, a fin de consolidar espacios de poder del Ejecutivo a nivel territorial frente a la acción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Este proceso no estuvo exento de bemoles puesto que, al no considerar las particularidades de los territorios, sus necesidades y características propias se generaron tensiones de varios tipos.

Por su parte, los gobiernos que se sucedieron en el poder, debido a las crisis provocadas por la Covid-19 y la declaratoria de “muerte cruzada” respectivamente, terminaron debilitando el proceso de desconcentración territorial de las instituciones dependientes de la Función Ejecutiva. En el primer caso porque se implementó un giro a la metodología para su aplicación dejando a la voluntad de cada institución emprender el proceso de desconcentración; al tiempo que le facilitó la posibilidad de remplazar las coordinaciones zonales por oficinas técnicas con menores atribuciones y sin capacidad de toma de decisiones. Mientras que, en el caso del gobierno de Guillermo Lasso, la desconcentración propuesta en su Plan Nacional de Desarrollo no estaba focalizada en la Función Ejecutiva, sino que involucraba a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin considerar que estos gozan de autonomía y en consecuencia la Función Ejecutiva no tiene injerencia en su modelo de gestión. Esto, sumado a la terminación prematura de su periodo de gobierno, llevó a que la desconcentración haya quedado como un enunciado.

De otra parte, analizar la desconcentración administrativa y su contribución a la garantía del derecho a la Buena Administración Pública implicó realizar un recorrido por lo que son los derechos humanos y cómo algunos teóricos los diferencian de los derechos fundamentales. En este sentido, considerando su tratamiento por parte de la Unión Europea tanto en su Carta de Derechos Fundamentales como por la Corte Europea de Derechos Humanos, así como, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y, por la Constitución ecuatoriana, se concluye que el derecho a la Buena Administración Pública puede ser abordado como derecho fundamental y derecho humano. Más aún porque éste garantiza y hace efectivos otros derechos que indudablemente son reconocidos como derechos humanos.

El derecho a la Buena Administración Pública como derecho humano o fundamental tiene como objetivo servir al interés general y garantizar el goce de los derechos y libertades de los ciudadanos. Además, por estar integrado por una serie de otros derechos y principios de orden constitucional, consagrados también en instrumentos internacionales, constituye una obligación ineludible del Estado ecuatoriano.

El derecho a la buena administración pública, sobre todo en el ámbito territorial-local, no puede concebirse sin que opere la desconcentración administrativa porque esta forma de organización administrativa permite asegurar que las instituciones del Estado construyan políticas públicas y brinden servicios que respondan a la realidad y a las necesidades de los ciudadanos que son el centro y razón de ser de la actividad administrativa, lo cual

necesariamente redundando en una gestión administrativa eficaz y eficiente patentizando en la práctica la finalidad social del derecho fundamental a la buena administración pública.

Por su parte, el proceso de transformación institucional del ente rector de la movilidad humana, y particularmente de su Oficina Zonal 6, da cuenta de la efervescencia que vive la organización administrativa de la Función Ejecutiva que, como ya se indicó, sufre transformaciones a consecuencia de la visión política y programática de los gobiernos de turno. Esta también tiene influencia de factores externos como los objetivos de desarrollo de la Comunidad Internacional; los avances en materia de tecnología y gobierno electrónico, etc. Esto obliga a la administración pública ecuatoriana a ponerse a tono; lo cual seguramente tiene implicaciones en el ámbito de la desconcentración administrativa y el ejercicio del derecho a la buena administración pública.

El proceso de desconcentración sufrido por la Oficina Zonal 6 del ente rector de la movilidad humana permite concluir que ha alcanzado parcialmente su finalidad social por los siguientes aspectos:

- Se cuenta con una oficina zonal para prestar servicios en materia de movilidad humana en la región del país más afectada por la emigración y en la cual tienen importante presencia otros tipos de movilidad humana. En esta medida, se puede afirmar que atiende al interés general. Además, los servicios que brinda la oficina zonal abonan a la garantía de los derechos de las personas en movilidad humana;
- La prestación de los servicios de movilidad humana que son otorgados por la Oficina Zonal 6 de movilidad humana deben observar los derechos establecidos en la Constitución y los procedimientos previstos en la Ley Orgánica de Movilidad de Humana y el Código Orgánico Administrativo. Es decir, se garantizan derechos como: la seguridad jurídica, la legalidad y todos aquellos inherentes al debido proceso, entre estos: derecho a la defensa, a presentar prueba, a la motivación, etc. Con ello se patentiza el derecho a la buena administración pública porque este es un derecho que supone la concreción de una serie de otros derechos y principios que rigen la actuación de la administración pública;
- La gestión administrativa de la Oficina Zonal 6 tiene un nivel de desconcentración que le permite prestar directamente o facilitar la prestación de los servicios que son de competencia del Viceministerio de Movilidad Humana; así como, ejecutar los procesos administrativos financieros que demanda la existencia de la oficina en territorio;

Respecto a la desconcentración administrativa de la oficina Zonal 6 del ente rector de movilidad humana, también se pueden identificar ciertas debilidades, a saber:

- No tiene implicaciones en la toma de decisiones por lo que la política pública y los servicios en materia de movilidad humana obedecen a una visión centralista que no repara en las particularidades territoriales. En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores da cuenta del poder de una burocracia afincada en la capital del país, cuya prioridad son las relaciones exteriores. Es por ello que, paulatinamente se han debilitado algunos de los planes, proyectos y servicios que prestaba la Secretaría del Migrante antes de su inclusión en la estructura orgánica de la Cancillería;
- En cuanto al cumplimiento de la finalidad social del proceso de desconcentración administrativa de la Oficina Zonal 6 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se identifica una debilidad que tiene que ver con el hecho de no se hace referencia explícita a la participación ciudadana. Este aspecto podría evidenciar una visión de la gestión pública tendiente a prescindir de la ciudadanía lo que puede redundar en la construcción de políticas públicas que no logren atender el interés general, vulnerando así el objetivo del derecho a la buena administración pública.

La decisión asumida por la Cancillería respecto a la gestión digital de sus servicios institucionales necesariamente pone ante una nueva perspectiva la desconcentración administrativa de la Oficina Zonal 6; puesto que no debería significar un retroceso en los procesos de desconcentración administrativa con la consecuente “recentralización” porque aquello implicaría poner en entredicho la finalidad social de la desconcentración administrativa y del derecho a la buena administración pública;

Cumplir la finalidad social de la desconcentración administrativa y del derecho a la buena administración en el marco de las transformaciones de diferentes índoles a las que se encuentra abocada la administración pública, tiene que necesariamente poner su foco de atención en el ser humano y sus derechos, así como la satisfacción del interés general y la realidad que debe atender.

Lo señalado da cuenta del incipiente desarrollo que aún tiene en nuestro país la desconcentración administrativa y por ende el derecho a la buena administración pública; puesto que no se logrado identificar el profundo nexo entre estos y la finalidad social que cumplen.

Referencias

Acuerdo Ministerial No. 557-2012. [Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo]

Registro Oficial Nro. 290. 28 de mayo del 2012

Acuerdo Interministerial No. 1 de 03 de junio de 2013. [Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Finanzas] Registro Oficial No. 19. 20 de junio de 2013

Acuerdo Ministerial Nro. 98 [Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana]
Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. 11 de agosto de 2014

Acuerdo Ministerial No. 000085, [Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana].
Instructivo para la certificación y citación conforme lo determina el artículo 56 del Código Orgánico General de Procesos. de 29 de octubre del 2015

Acuerdo Ministerial No. 000137 [Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana]
Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. 23 de noviembre de 2017

Acuerdo Ministerial No. SNPD 79, [SENPLADES] Registro Oficial No. 406. 15 de enero de 2019

Acuerdo Ministerial Nro. 0000009, [Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana]
Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. 17 de enero de 2020

Acuerdo Ministerial No. 0000077, [Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana]
Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. 03 de mayo de 2021

Acuerdo Ministerial No. 0000070, [Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana].
Normativa para la Implementación del Modelo de Gestión de Servicios Digitales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 28 de junio de 2024

Aguilar Cavallo, G. (2010). Derechos Fundamentales-Derechos Humanos. ¿Una Distinción Válida en el Siglo XXI? Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 127, 15-71.

Aguilar Cuevas, M. (1998). *Las Tres Generaciones de los Derechos Humanos*.

http://www.cdih.gob.pe/cdih/wp-content/uploads/2017/02/5.DDHH_.pdf.

- Aguilera-Izaguirre, G. (2021). Buen gobierno y derechos humanos en México. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 7(13), 1-15.
- Aguirre, M. J. (2018). *Las tejedoras de paja toquilla de la provincia del Azuay y los dilemas de la declaratoria del tejido como patrimonio inmaterial* [Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6044/1/T2537-MEC-Aguirre-Las%20tejedoras.pdf>
- Análisis del Flujo Migratorio de Población Ecuatoriana hacia el Extranjero*. (2024). Organización Internacional de las Migraciones [OIM]. https://ecuador.iom.int/sites/g/files/tmzbdl776/files/documents/2024-08/flujo-migratorio-de-poblacion-ecuatoriana_0.pdf
- Boletín Técnico Nacional VIII Censo de Población y VII de Vivienda. (2022). Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. https://www.censoecuador.gob.ec/public/Boletin_Nacional.htm
- Bustamante, J. (2001). Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: Repensando la condición humana en la sociedad tecnológica. *Revista iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e innovación*, 1(3), 1-24.
- Bustamante, J. (2012). *Los Derechos Humanos de Cuarta Generación y sus Implicaciones en la Sociedad Contemporánea*.
- Camacho, G. (2009). *Mujeres Migrantes: Trayectoria laboral, pérdida de capital humano y perspectivas de desarrollo para el Ecuador* (1.ª ed.). Ediciones Abya-Yala.
- Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: Naturaleza, denominación y características. *Cuestiones constitucionales*, 25, 3-29.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 18 de diciembre de 2000
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. octubre de 2013
- Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo* (7.ª ed.). Abeledo-Perrot.

Código Orgánico Administrativo [COA]. Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31. 7 de julio de 2017 (Ecuador).

Código General de Procesos [COGEP] Suplemento del Registro Oficial No. 506. 22 de mayo 2015. (Ecuador).

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [COPFP]. Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306. 22 de octubre de 2010 (Ecuador).

Consejo de Europa (s.f) La evolución de los derechos humanos.

<https://www.coe.int/es/web/compass/the-evolution-of-human-rights>

Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. CNIMH. (s. f.). Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. ANIMHU 2021-2015.

Constitución Política de la República del Ecuador [Const] Registro Oficial No. 1. 11 de agosto de 1998 (Ecuador).

Constitución de la República del Ecuador [Const]. Registro Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008 (Ecuador).

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 22 de noviembre del 1969

Convención Interamericana de Exhortos y Cartas Rogatorias. 30 enero 1975. Registro Oficial No. 848. 17 de julio de 1975

Corte Constitucional del Ecuador. Caso 639-19-JP y acumulado, 21 de octubre de 2020

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Primera Generación de Derechos Humanos.

<https://www.corteidh.or.cr/sitios/tesauro/tr2609.htm>

Decreto Ejecutivo Nro. 150 [Presidencia de la República] Registro Oficial No. 39. 12 de marzo de 2007

Decreto Ejecutivo No. 878, [Presidencia de la República] Registro Oficial No. 268. 8 de febrero del 2008

Decreto Ejecutivo 1253, [Presidencia de la República] Registro Oficial Suplemento del No. 407. 20 de agosto de 2008

Decreto Ejecutivo No. 357, [Presidencia de la República] Registro Oficial No. 205. 2 de junio de 2010

Decreto Ejecutivo Nro. 20 [Presidencia de la República] Registro Oficial No. 22. 25 de junio de 2013

Decreto Ejecutivo No. 135, [Presidencia de la República] Registro Oficial Suplemento No. 76. 11 de septiembre de 2017

Decreto Ejecutivo 248, [Presidencia de la República] Registro Oficial Suplemento No. 158. 11 de enero de 2018

Decreto Ejecutivo Nro. 371, [Presidencia de la República] Registro Oficial Suplemento No. 234. 4 de mayo de 2018

Decreto Ejecutivo No. 741, [Presidencia de la República] Registro Oficial Primer Suplemento No. 312. 17 de mayo 2024.

De la Vallina Velarde, J. (s. f.). *La desconcentración administrativa*.

<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/221721961035075.pdf>

Del Giorgio Solfa, F., & Giroto, L. M. (2016). Aportes conceptuales para la gestión pública: Temas vinculados a la función administrativa del Estado. *Revista Cambios y Permanencias*, 7, (pp. 489-519).

Dromi, R. (1998). Capítulo XII, Organización administrativa, numeral 1 en *Tratado de Derecho Administrativo* (7.ª ed.). Ciudad Argentina.

Escudero, L. (2017). *La política migratoria ecuatoriana en el contexto sudamericano 2007-2013* [Universidad de Alicante].

https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/66835/7/tesis_lorena_maria_escudero_duran.pdf

Examen Nacional Voluntario Ecuador 2024 (Examen Nacional Voluntario 3). (2024).

Secretaría Nacional de Planificación. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/06/ExamenNacionalVoluntarioEcuador2024.pdf>

Glorario de la OIM sobre Migración. (2019) Organización Internacional de las Migraciones.

<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

Glosario de términos de referencia. (2006). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5d4b18064.pdf>

Gordillo, A. (2017). Capítulo XIV, numeral 1 en *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas* (1.ª ed.). Fundación de Derecho Administrativo.

Hernández, J. I. (2021). *La Buena Administración en el Derecho Administrativo Interamericano*.

https://www.academia.edu/62710946/LA_BUENA_ADMINISTRACION_EN_EL_DERECHO_ADMINISTRATIVO_INTERAMERICANO

Informe de Resultados de Remesas. (2024). Banco Central del Ecuador.

<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/Remesas/ere2024I.pdf>

Ivanega, M. (2004). Los principios de la organización administrativa. *Documentación Administrativa*, 267-268, (pp 189-204).

Ivcher Bronstein Vs. Perú, Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos (Reparaciones y Costas). 6 de febrero de 2001.

Ley Orgánica de Movilidad Humana. 06 de febrero de 2017. Suplemento del Registro Oficial 582

Ley de Servicio Exterior. 3 de mayo de 2006, Suplemento del Registro Oficial No. 262

López Dawson, C. (2016). Naturaleza de los Derechos Humanos. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 27(1), 15-32.

López Escudero, M., Martín y Pérez de Nanclares, J., & Sobrino Heredia, José M. (2008). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea Comentario artículo por artículo* (1.ª ed.).

López Murcia, J. (2017). *RECENTRALISATION AND ITS CAUSES: COLOMBIA, 1994-2014* [Oxford]. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:e5db32bb-6f7e-45da-9055-3aaf532b3466/files/md143ffebdeae800b6e9ad629269f6d0>

Madrid, A. (2023). Desconcentración del Estado central y configuración del poder en los territorios: Cambio institucional en Ecuador, 2007-2017. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, (116, pp 125-143).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Migración y política migratoria en el Ecuador en el periodo 2000-2021*. (2022) PNUD América Latina y el Caribe, Serie de Documentos de Política Pública, No. 35.

<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/PNUDLAC-working-paper-33-Ecuador-ES.pdf>

Palma, E., & Rufián, D. (1993). *La desconcentración administrativa y las prestaciones sociales*. Dirección de Programas y Políticas Sociales.

Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias. 8 de mayo de 1979. Registro Oficial No. 235. 4 de mayo de 1982

Resolución Nro. 024 de 2008 [Secretaría Nacional del Migrante-SENAMI] Normas para el Ejercicio Desconcentrado y la Delegación de las Competencias, Atribuciones y Funciones de la Secretaria Nacional del Migrante, a favor de los Órganos y Funcionarios de la SENAMI. 11 de junio de 2008

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. (2009). Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 2017.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES. (2017). *Toda una Vida.*

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.*

Resolución No. STPE-023-2020, de 17 de junio de 2020, publicada en Registro oficial de 4 de septiembre de 2020

Resolución No. 55/2 Declaración del Milenio. 13 de septiembre de 2000

Resolución No. 57/277. Administración pública y desarrollo. 07 de marzo de 2003

Resolución No. 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 25 de septiembre de 2015

Rodríguez-Arana, J. (2012). *El Ciudadano y el Poder Público: El Principio y el Derecho al Buen Gobierno y a la Buena Administración* (1.ª ed.). Editorial Reus, S. A.

Rodríguez-Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica*, 6(6), (23-56).

Rosero, C. (2022). *Desconcentración del Ejecutivo en el Territorio: La Experiencia del Ecuador 2007-2014* (ESTUDIO DE CASO 9). Observatorio Interamericano de Gobernanza e Innovación Pública.

Subirats, Joan. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (1.ª ed.). Ministerio para las Administraciones Públicas.