

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo

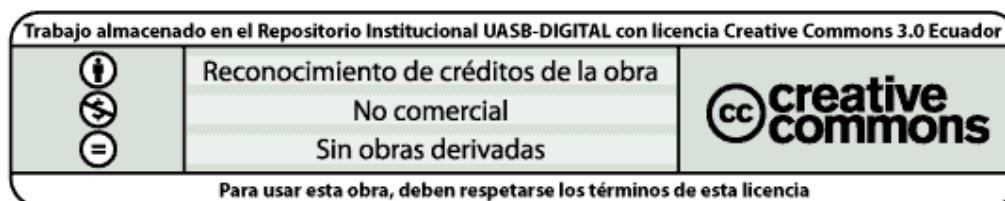
Mención en Gestión Local

Análisis de la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en la administración de los centros de detención de personas por contravenciones de tránsito. Caso: Distrito Metropolitano de Quito

Autora: Jenifer Rodas Figueroa

Director: David Cordero

Quito, 2017



Cláusula de cesión de derecho de Publicación de Tesis/Monografía

Yo, Jenifer Rodas Figueroa, autora de la tesis intitulada Análisis de la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en la administración de los centros de detención de personas por contravenciones de tránsito. Caso: Distrito Metropolitano de Quito, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Gerencia para el Desarrollo con mención en Gestión Local en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Resumen

Los centros de detención por contravenciones de tránsito en Quito, son administrados por el Gobierno Autónomo Descentralizado. Durante muchos años los centros de privación de libertad en el Ecuador, han sido administrados por el Gobierno Central por intermedio de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social; y, actualmente por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

El objetivo principal de este trabajo consiste en analizar la operatividad de la competencia de administración de los centros de detención de personas por contravenciones de tránsito asumida por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, en virtud de la delegación efectuada por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Se pretende además, examinar la naturaleza y límites de la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos en materia de planificación, regulación, control de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial y determinar la capacidad de ejecución del Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito de la competencia de administración de los centros de detención de personas por contravenciones de tránsito.

Administrar centros de detención de personas por contravenciones de tránsito, por parte de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales es una actividad completamente nueva. Fue asumida por el Distrito Metropolitano de Quito en agosto de 2014, por lo que al cumplirse dos años en el ejercicio de esta competencia, es importante analizar cómo se está ejecutado.

La fuente primaria de la investigación está relacionada directamente con obtención de documentos generados por las instituciones competentes, que den cuenta de la forma en que se ha dispuesto la ejecución de la competencia materia de este estudio, con un análisis técnico y legal.

El aporte de este trabajo permite evidenciar los mecanismos aplicados, la normativa utilizada, la estructura y el esquema planteado por el ente administrador en la ejecución de la competencia.

Palabras Claves: competencia; municipio; cárceles; autonomía; administración; organizaciones.

Dedicatoria

“El futuro tiene muchos nombres. Para los débiles es lo inalcanzable. Para los temerosos, lo desconocido. Para los valientes es la oportunidad”

Victor Hugo

Esta tesis es el resultado del trabajo alcanzado tras días llenos de dedicación, lectura y ganas de servir a los demás. Doy gracias al apoyo de mi familia y al de Norman Andrés, quienes con su amor me impulsan a avanzar día a día en el proceso de que mi hacer y pensar vengan del mismo lugar, el corazón.

Tabla de Contenido

Introducción

Capítulo primero

Teoría de la Organización y la Administración Pública

1.1 La teoría de la organización, naturaleza, clasificación, recursos y estructura.....	13
1.1.1 Teoría de la organización.....	13
1.1.2 La naturaleza de las organizaciones.....	14
1.1.3 Clasificación de la teoría de las organizaciones.....	15
1.1.4 Recursos organizacionales.....	21
1.1.5 Estructura de las organizaciones.....	23
1.1.6 Clases de organización.....	25
1.2 La administración pública como organización.....	27
1.2.1 La administración pública.....	27
1.2.2 Teoría de la administración pública.....	29
1.2.3 Dimensión de la administración pública.....	30
1.2.4 Argumentos diferenciadores de la administración pública de las demás organizaciones	33
1.2.5 Características de la administración pública.....	34
1.3 La administración pública en el Ecuador.....	37
1.3.1 Sistema territorial.....	38
1.3.2 Gobiernos autónomos descentralizados.....	39
1.3.3 Los municipios.....	41
1.3.4 Los servicios públicos y los bienes públicos.....	45
1.4 Sistemas de administración penitenciaria en el Ecuador.....	48
1.4.1 Los sistemas penitenciarios.....	52
1.4.2 Diseño de prisiones: consideraciones generales.....	53

1.4.3	Sistema de prisiones.....	55
1.4.4	Hacinamiento.....	55
1.4.5	Los dormitorios.....	56
1.4.6	Seguridad.....	56
1.4.7	Facilidades.....	57

Capítulo segundo

La Competencia en materia de planificación, regulación y control de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial del Distrito Metropolitano de Quito

2.1	Conceptualización.....	61
2.1.1	La Competencia.....	61
2.1.2	La Autonomía.....	64
2.1.3	La transferencia de competencia en un proceso descentralizador.....	65
2.2	Naturaleza de la competencia de administrar centros de detención de privación de libertad.....	66
2.2.1	Planificar, regular y controlar el tránsito transporte terrestre y seguridad vial...66	
2.2.2	Consejo Nacional de Competencia (CNC).....	71
2.2.3	Agencia Metropolitana de Tránsito del Municipio de Quito(AMT).....	74
2.2.4	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos(MJDCH).....	76
2.2.5	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Municipio de Quito y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.....	78
2.2.6	Centro de detención por contravenciones de tránsito del Distrito Metropolitano de Quito.....	79
2.2.7	De las contravenciones de tránsito.....	82
2.2.8	Del sistema de rehabilitación.....	85

Capítulo tercero

Conclusiones y Recomendaciones

3.1	Conclusiones.....	89
3.2	Recomendaciones.....	91

Anexos

Bibliografía

Tabla de Gráficos

Gráfico 1 Percepción ciudadana.....	46
Gráfico 2 Satisfacción con servicios públicos municipales en América Latina.....	47
Gráfico 3 Progresividad en el proceso de transferencia de competencias.....	73
Gráfico 4 Tipo de modelos de transferencia.....	81

Tabla de Cuadros

Cuadro 1 Teorías Clásicas.....	16
Cuadro 2 Teorías Modernas.....	18
Cuadro 3 Clasificación de competencias de los municipios.....	42
Cuadro 4 Diagnóstico de Administración de Centros.....	50

Tabla de Anexos

Anexo 1 Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Municipio de Quito y el Ministerio de Justicia, Derechos Humano y Cultos.....	93
---	----

Introducción

Este trabajo está dividido en tres capítulos, el primer capítulo realiza un acercamiento a la parte teórica respecto de la Teoría de las Organizaciones, su naturaleza, clasificación y estructura. Se enfatiza en la clasificación de las teorías modernas y clásicas a fin de encuadrar el objeto del este estudio dentro una de ellas. Además, se valoran aspectos de la estructura de la Organización así como de sus recursos en atención a modelos de sistemas organizacionales, previstos para la administración pública.

Más adelante, dentro del mismo capítulo se presenta un análisis respecto de la Administración Pública como Organización, y se genera de forma comparativa argumentos entre las organizaciones del sector público y las organizaciones del sector privado, con características diferenciadoras. Se expone la realidad de las Administraciones en el Ecuador, partiendo de una propuesta técnica y jurídica.

En la parte final del Capítulo primero, se abarca el estudio del Sistema de Administración de Prisiones en el Ecuador, con un esquema de diseño de prisiones con consideraciones generales.

El Capítulo segundo, considera el análisis y la conceptualización de la competencia en materia de planificación, regulación y control de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial del gobierno autónomo descentralizado municipal de Quito. La participación institucional y el mecanismo de delegación aplicado, dentro de esta competencia de administrar centros de detención por contravenciones de tránsito. Se incluye un análisis legal respecto del nacimiento de la competencia vinculada al tema central de este trabajo.

Finalmente, el Capítulo tercero incluye las recomendaciones y conclusiones del trabajo de análisis de la competencia de administrar centros de detención con contravenciones de tránsito por parte de los gobiernos autónomos descentralizados.

Capítulo primero

Teoría de la Organización y la Administración Pública

Uno de los aspectos esenciales dentro del estudio de estructuras, es el análisis de la configuración de elementos que permiten conceptualizarlas. Este capítulo permite generar una visión de la interrelación que existe entre los sistemas de organización, la administración pública y el sistema penitenciario como organización.

Las administraciones públicas constituyen una variable constante dentro del sistema de gobierno de cualquier país. A su interior, fluyen estructuras con gran complejidad, que se encuentran a cargo de temas que, por ejemplo, definen políticas públicas, relaciones internacionales, sistema de administración de los bienes y servicios públicos, son organizaciones que por su naturaleza exigen un nivel de estudio y de tratamiento profundo.

Se destaca que las organizaciones públicas tienen cierto grado de similitud con las organizaciones privadas; sin embargo, el tratamiento de las primeras responde a intereses más sociales. La conexión de las organizaciones públicas con la ciudadanía no es opcional.

En la primera parte, se analiza la clasificación de la teoría de las organizaciones tomando como punto de partida las teorías clásicas y modernas de las organizaciones, su naturaleza en función de su necesidad, además se hace un acercamiento a los recursos que necesita la organización para funcionar.

En un segundo momento, se plantea el análisis conceptual de lo que abarca la administración pública, a fin de generar un enfoque sobre la importancia de las administraciones públicas como sistema de administración dentro de las organizaciones que pertenecen al sector público, con un estudio diferenciador respecto de las organizaciones públicas y las organizaciones privadas, y su relación directa con las organizaciones del Gobierno Central y los Municipios, denominados actualmente en el Ecuador, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

Finalmente, se presenta el esquema de funcionamiento de las instituciones que trabajan como centro de detención de personas privadas de la libertad con el objetivo de acercarnos a los modelos sugeridos de administración de sistemas carcelarios.

1.1 La teoría de la organización, naturaleza, clasificación, recursos y estructura

1.1.1 Teoría de la organización

Las organizaciones rodean a los seres humanos en una amplia gama de relaciones. La familia es una de primeras organizaciones en las que nos involucramos. A partir de ese momento las organizaciones son partes de nuestra vida en poca o gran medida dependiendo de la situación. Las escuelas son organizaciones, la universidad es una organización, los centros médicos a los que asistimos son organizaciones, nuestro lugar de trabajo, el gimnasio, el restaurante, el lugar donde se compra un auto, todas son organizaciones y son precisamente el estudio de cada una de ellas las que permite generar un concepto que describa su estructura.

De acuerdo a la teoría de las organizaciones, algunos autores sostienen que éstas deben siempre cumplir el mismo objetivo, deben ser siempre idénticas en cuanto a elementos, características y problemas, esta corriente es la denominada *All alike paradigm*. Otra postura, apoyada por autores como Appelby, Dahl y Waldo, es la denominada *All unique paradigm*, que a cambio plantea que todas las organizaciones son diferentes, y por lo tanto resulta infructuoso pretender unificación de comportamiento y sobre todo en las organizaciones gubernamentales o públicas.¹

Así como la organización rodea a los seres humanos, y los seres humanos son variables constantes, las organizaciones influyen dentro de los cambios que se presentan en la sociedad, son parte de la estructura social, son en resumen agentes de cambio. Altheide y Johnson (1980), consideran que las organizaciones no son simplemente un conjunto de variables que se unen para ejecutar una tarea, se refieren en especial a las organizaciones de gobierno como organizaciones que afectan también a la sociedad más allá de la simple coordinación o de los servicios que prestan, consideran que es la forma en la que se presentan ante el público.

¹ Jaime Grimaldo Lorente, Consideraciones de principios organizacionales para Administración Pública, 2016, 5.http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15773/1/org_adm_publica_jaime_grimaldo.pdf Al referirse a la teoría sobre las organizaciones propuesta por Carlos Ramíó y Stefano Zan.

Hay diferencia entre las organizaciones que buscan el beneficio propio y las que buscan en beneficio del individuo como sociedad. En esta sección, se procurará hacer un análisis respecto de las organizaciones que forman parte del sector público.

1.1.2 La naturaleza de las organizaciones

Las organizaciones son unas unidades sociales con unos objetivos particulares. Esta concepción se resalta con los elementos fundamentales que la delimitan y la definen como un grupo de personas asociadas para el logro de un fin común que se establecen entre ellas, a tal fin, relaciones formalizadas, con pretensión de continuidad en el tiempo, legitimadas por el sistema social externo y con la posibilidad de sustituir a sus propios miembros sin que peligre la supervivencia de la propia organización. (Ramió 1999, 7)

Existen organizaciones públicas y privadas, y la diferencia primordial entre ellas radica en el tipo de actividad que realizan, es decir, su naturaleza. Las organizaciones públicas no están separadas del poder político, estas no escogen el ámbito de actuación, su campo de acción esta normado legalmente y en muchas ocasiones estas nacen por espacios cortos de tiempo a fin de atender una necesidad inmediata de la población o de algún objetivo en particular.

Las organizaciones privadas tienen un enfoque más ejecutivo y su ámbito normativo es diferente, por lo general son organizaciones que están enfocadas a generar ganancias económicas. Las diferencias generan que su tratamiento sea particularizado. Las organizaciones privadas al ser más gerencialistas tienen un proceso de creación basado en aspectos administrativos y menos burocráticos.

Para Ramió, las organizaciones necesitan una disciplina propia y permeabilidad hacia las proyecciones organizativas en los sectores más operativos, es decir, deben tener una esquema propio de trabajo, el área o la materia en la que van a intervenir debe ser sumamente clara y debe contar con un sistema que le permita fluir de forma fácil y segura a otros escenarios de interacción. Deben analizarse de forma integral sin dejar de lado ninguna de sus dimensiones, éstas instituciones tienen un carácter social, con dinámicas políticas inherentes y dotadas de realidades diversas dadas por la ideología y cultura de los grupos donde está destinada a funcionar.

1.1.3 Clasificación de la teoría de las organizaciones

La Teoría de la Organización tiene varias dimensiones, éstas procuran definir a la organización y buscan su comprensión. Estudia su evolución así como la influencia dentro de los ámbitos de aplicación. Se pretende que con la teoría se genere un concepto que abarque de forma macro lo que implica el sistema de la organización.

El proceso de evolución de la teoría de la organización data de alrededor de unos 100 años. La literatura sobre la teoría de la organización es tan vasta que una revisión de lo escrito en los últimos cien años produce una tremenda desolación.²

Rivas, realiza una clasificación sobre las teorías de la organización de dos formas, la primera son las teorías clásicas, que abarca a la teoría científica, la teoría funcional, la teoría burocrática, la teoría de las relaciones humanas, la teoría de los sistemas cooperativos, la teoría de los sistemas, la teoría del comportamiento, la teoría política, la teoría del desarrollo organizacional y la teoría de la contingencia. La segunda clasificación corresponde a las teorías modernas que abarcan, la teoría de la población ecológica, la teoría institucional, la teoría del costo de transacciones, la teoría de los recursos y capacidad, la teoría de la agencia, la teoría del caos determinista, la teoría de los sistemas alejados del equilibrio, la teoría de los sistemas complejos adaptativos y finalmente la teoría de la autocrítica organizacional.

El concepto de cada una de ellas se define en el siguiente cuadro:

1.1.3.1 Teorías Clásicas

Los enfoques de las teorías clásicas son la base sobre los que se funda la Teoría de las Organizaciones, constituyen los pilares de las teorías que se desarrollan posteriormente.

² Luis Arturo Rivas, Evolución de la Teoría de la Organización, (Rosario, *Revista Universidad y Empresa*, 2009), 12.

Cuadro 1

Teoría científica <i>(La mejor forma de organización es la que permite medir el esfuerzo individual)</i>	Está basada en un sistema de cuatro principios, el primero, se encuadra dentro del desarrollo de una ciencia de medición del trabajo de las personas, el segundo es un proceso de selección científica, entrenamiento y desarrollo de trabajadores por intermedio de un sistema y no por sí mismos, tercero, esfuerzo corporativo; y, cuarto, la idea de que el trabajo y la responsabilidad son compartidos por la administración como por el trabajador.(Frederick Winslow Taylor)
Teoría funcional <i>(Las mejor forma de organización está basada en una distribución de funciones, que se subdividen en sub-funciones y procedimientos, los cuales a su vez son desarrollados por uno o más puestos)</i>	La organización está basada en cinco funciones: seguridad, producción, contabilidad, comercialización y administración. Surgió en la época en que las organizaciones familiares eran las más comunes.(Henry Fayol)
Teoría burocrática <i>(La mejor forma de organización es la que tiene reglas claras y racionales, decisiones impersonales y excelencia técnica en sus empleados y gestores)</i>	Max Weber sostiene que la forma más eficaz de organización es parecida a una máquina. Se caracteriza por reglas, controles y jerarquías, y es impulsada por la burocracia. Características: las relaciones son impersonales y están regidas por criterios formales; la división del trabajo y la especialización son fundamentales. (Cada persona actúa de acuerdo con lo que le exige su puesto y cada puesto tiene definidas sus tareas y responsabilidades de acuerdo con ellas)
Teoría de las relaciones humanas <i>(La mejor forma de organización es la que considera e integra a las personas)</i>	Propugna que existen en las organizaciones grupos sociales que tienen cultura propia, y que los aspectos emocionales son más importantes que los aspectos físicos. La participación de

<i>que la hacen funcionar)</i>	los trabajadores es un componente primordial de la productividad. (Elton Mayo)
Teoría de los sistemas corporativos <i>(La mejor forma de organización es la que asegura la cooperación de los miembros que la conforman, mediante un trato justo y beneficios recíprocos)</i>	Las organizaciones surgen mediante la cooperación y la participación de las personas. Organizaciones pequeñas problemas pequeños, y a medida que crecen aparecen más conflictos. Una persona debe ser eficaz para cumplir los objetivos de la empresa, y eficiente para cumplir sus propios objetivos.(Chester Barnard)
Teoría de los sistemas <i>(La mejor forma de organización es la que coordina armónicamente los diferentes subsistemas que definen el sistema organizacional)</i>	Las organizaciones son sistemas abiertos que están constituidos por subsistemas relacionados con el medio ambiente y se apoya en las ciencias de la informática, robótica, cibernética, etc. como herramientas de apoyo. (Ludwig Von Bertalanffy)
Teoría del comportamiento <i>(La mejor forma de organización es la que permite que los empleados de todos los niveles tomen decisiones y colaboren en el cumplimiento de los objetivos, de acuerdo con su nivel de influencia y autoridad)</i>	Se distinguen dos tipos de decisiones, las programables y no programables. La tarea más importante de un administrador es definir el problema para tomar las decisiones adecuadas. (Herbet Simon)
Teoría política <i>(La mejor forma de organización es la que crea colaciones entre los diferentes grupos de interés que existen en ella, y gestiona de manera positiva el conflicto)</i>	Las organizaciones son fuentes constantes de interés de grupo, que se encuentran permanentemente en conflicto. El poder, la administración del conflicto y las tensiones políticas y sociales son elementos del entorno, por eso todo se centra en el conflicto y la negociación. (Philip Selznick)
Teoría del desarrollo organizacional <i>(La mejor forma de organización es la que promueve el cambio planeado)</i>	El compromiso es importante para el desarrollo organizacional, y las actividades de mejoramiento deben ser aplicadas a varios niveles: individual,

<i>basado en intervenciones, y la colaboración entre distintos niveles organizacionales es posible)</i>	interpersonal, por grupos e intergrupos. (Kurt Lewin)
Teoría de la contingencia <i>(La mejor organización depende de la tecnología, tamaño y medio ambiente)</i>	Percibe a la empresa como un sistema abierto. Plantea la posibilidad de que, dependiendo de la industria y el medio ambiente en el que trabaje una organización, se ve afectada de manera distinta por las influencias externas.(Tom Burns)

Fuente: "Evolución de la teoría de la organización" Luis Arturo Rivas Tovar³. Elaboración propia.

El conjunto de teorías clásicas marca una relevancia en la propuesta de ejecución del trabajo de quienes son parte de la organización, es decir, las personas son más importantes sobre las acciones, ya que son las personas quienes ejecutan las acciones, además, las acciones son parámetros de desenvolvimiento que merecen estar definidas claramente.

Las teorías clásicas en conjunto miden el esfuerzo de las personas y su aporte individual al objetivo global de la organización, su capacidad de involucrarse y de responder frente a sus obligaciones es esencial.

1.1.3.2 Teorías Modernas

Estas teorías más que reflejar su nacimiento en determinados espacios de tiempos recientes, son teorías que tienen más influencia para los investigadores y determinan claramente los conceptos aplicados en cada una de ellas; además, en relación con las teorías clásicas son más complejas en su gestión.

Cuadro 2

Teoría de la población ecológica <i>(La mejor forma de organización es la que consigue adaptarse al entorno y seguir operando con eficiencia)</i>	Reconoce dos corrientes, la primera es el concepto de inercia estructural, que aplica directamente los conceptos de selección natural y la segunda, entiende a las organizaciones con un criterio evolucionista. Las que tienen éxito sobreviven, las que fracasan se extinguen. La estandarización son respuestas al comportamiento de
---	---

³Luis Arturo Rivas, "Evolución de la teoría de la organización",12-19.

	entorno. (Hannan M, y Freeman)
Teoría institucional <i>(La mejor forma de organización es la que considera e integra a las personas que la hacen funcionar)</i>	La organización debe ser estudiada como un todo, y le da importancia a la distinción entre instituciones públicas y organizaciones privadas, en razón de su complejidad y sus fines. Su debilidad es que se aplica a instituciones no lucrativas.(Di Maggio y Powell)
Teoría del costo de transacciones <i>(La mejor forma de organización es la que minimiza los costos de transacción)</i>	La gestión empresarial conlleva unos costos que no son recogidos por los precios, tales como el costo de búsqueda del producto, el costo por diferenciar el precio relevante, el costo por negociar los contratos y el de garantizar que lo pactado se cumpla. (Oliver Williamson)
Teoría de los recursos y capacidades <i>(La mejor forma de organización es la que gestiona más racionalmente sus recursos y capacidades)</i>	Explica las fortalezas y debilidades internas de las organizaciones. El desarrollo de capacidades distintivas es la única forma de conseguir ventajas competitivas sostenibles. (Jay Barney)
Teoría de la agencia <i>(La mejor forma de organización es la que crea los mecanismos que previenen que el agente actúe a favor de sus propios intereses y lo premia si actúa a favor de los intereses de la organización)</i>	Su objeto de estudio primordial son las organizaciones privadas. Estudia las formas óptimas para formalizar contratos entre un agente y el principal. La relación surge cada vez que un individuo depende de la acción de otro. (Rumelt, Schendel y Teece)
Teoría del caos determinista <i>(La mejor forma de organización es la que gestiona la variabilidad caótica de la organización por intermedio de su complejidad)</i>	Es un subconjunto de la teoría de la complejidad. Es aplicada a un rango de sistemas complejos dinámicos y no lineales que no reúne las características matemáticas del caos. (Ali Bulent Cambell)
Teoría de los sistemas alejados del equilibrio <i>(La mejor forma de organización es la que puede adaptarse y auto-organizarse)</i>	Explica las conductas de las leyes termodinámicas. Las organizaciones son sistemas abiertos alejados del equilibrio, interviene un doble proceso de adaptación y auto-organización. (Prigogine)

Teoría de los sistemas complejos adaptativos <i>(La mejor forma de organización es la que permite ajustes continuos de sus elementos entre sí y con su entorno)</i>	La complejidad es el estudio de los sistemas complejos adaptativos, que se clasifican en crecientes y decrecientes, los segundos son los más complejos. (Stuart Kaufmann)
Teoría de la autocrítica organizada <i>(La mejor forma de organización es la que crea una red de procesos u operaciones que puedan crear o destruir elementos del mismo sistema, como respuesta a las perturbaciones del medio)</i>	Crearon el concepto de autopoiesis, que significa producción. Los sistemas vivientes que se producen a sí mismos de modo indefinido y necesitan obtener recursos del entorno en el que viven, no son previsibles. Aunque el sistema cambie estructuralmente, la red permanece invariante durante toda su existencia y mantiene identidad. La pérdida de la organización resultaría la muerte del sistema. (Humberto Maturana y Francisco Varela)

Fuente: "Evolución de la teoría de la organización" Luis Arturo Rivas Tovar⁴. Elaboración propia

Las teorías modernas están orientadas a maximizar la función de la organización, el mayor provecho con la mayor cantidad de estructuras bien delimitadas, busca fortalecer las estructuras identificando debilidades del sistema. Las decisiones de la organización priman sobre las decisiones de los individuos. Sus bases están fundadas sobre pilares del beneficio económico por sobre el beneficio social.

El conjunto de teorías que más aportan a los sistemas de administración penitenciaria pueden ser aquellos que marcan una clara diferencia entre las instituciones que pertenecen al sector privado y el sector público, como la Teoría Institucional, o la Teoría Burocrática de Weber, que defiende que mientras la reglas estén claras se garantiza el éxito de la organización y sobre todo donde el esquema presenta una autoridad legal con roles impersonales, basado estrictamente en la división del trabajo y los criterios formales.

⁴ Ibíd, 19-26.

Weber afirma que una burocracia tiene una jerarquía de autoridad, autoridad limitada, división del trabajo, participantes técnicamente competentes, procedimientos para el trabajo, reglas para los empleados y gratificaciones diferenciales. (Hall 1983, 55)

1.1.4 Recursos organizacionales

La organización es un punto de convergencia de un sinnúmero de factores de producción o recursos productivos que deben emplearse con eficiencia y eficacia. Tradicionalmente se ha aceptado que en todo proceso productivo los factores de producción sean naturaleza, capital y trabajo. Los recursos son en extremo complejos y diversificados⁵, pero en esta sección nos referiremos a los más comunes. Las organizaciones para su funcionamiento requieren de varios elementos sin los cuales sería inútil generar una estructura, entre los más sobresalientes encontramos: los recursos humanos, los recursos materiales, los recursos financieros, los recursos tecnológicos, y recursos ambientales.

Los recursos humanos

Conformada por las personas que se desempeñan dentro de cada organización, incluye a los directivos y a todos los trabajadores en general, es decir, incluyen a todas las personas que tienen asignada alguna función sin importar el nivel jerárquico al que pertenecen. Son parte fundamental para la obtención de los objetivos de la empresa, además, al ser seres humanos tienen características únicas inherentes a su naturaleza. Son capaces de adquirir nuevas destrezas, capaces de crear ideas, de valorar y motivar experiencias en beneficio de la organización. También son capaces de generar conflictos que necesitan solución y una intervención distinta a la de una máquina o equipo técnico. Adicionalmente, dentro del recurso humano es necesario tomar en cuenta a las personas externas que de alguna u otra forma en algún momento llegan a formar parte o a ejercer algún tipo de influencia en la organización, estos pueden ser los clientes, los socios, los proveedores hasta la misma competencia.

La satisfacción de la organización respecto al personal que desempeña funciones al interior de la misma es importante al igual que la satisfacción de los individuos, la

⁵ Idalberto Chiavenato, Administración de los Recursos Humanos, (México Mc Graw Hill Interamericana, 2007), 126.

relación mutua es la que permite la interacción y el moldeamiento de ambos. La satisfacción tiene que ser mutua.

Los recursos materiales

Abarcan la parte física palpable y cuantificable de la organización, constituyen los edificios en donde opera la organización, el terreno, los equipos de oficina, los equipos de cómputo, materiales de oficina, y dependiendo de la organización, la materia prima. Existen recursos materiales sin los cuales una organización puede subsistir, como por ejemplo una oficina, existen organizaciones que se adaptan a espacios de trabajos alternativos, en los que solamente es necesarios un equipo de cómputo, otras por ejemplo como una fábrica de textiles, obligatoriamente necesita un espacio para producir. Dependiendo del tipo de organización, la necesidad de contar con recursos materiales podría variar.

El tamaño de la organización forma parte del análisis de los recursos materiales que necesita la organización, ya que en muchas ocasiones el tamaño define límites y sobre todo determina las provisiones que ésta puede necesitar.

Los recursos financieros

Conforman los elementos que de alguna forma son categorizados como el capital de la organización, son utilizados para adquirir más bienes, invertir, pagar sueldos al personal, y en algunas ocasiones son parte del ahorro. Está estructurado por el dinero en efectivo, inversiones, créditos, donaciones, entre otros. Este recurso al igual que los demás, varían mucho dependiendo del tipo de organización, difieren de aquellas que tienen fines de lucro de las que no. Muchas organizaciones no pueden subsistir sin este recurso, es por lo que, su naturaleza determinará su relevancia.

Los recursos tecnológicos

Los recursos tecnológicos de la información así como de la comunicación, han tomado gran protagonismo gracias a la modernidad. Existen empresas que no conciben su funcionamiento sin este recurso intangible y que priorizan su mantenimiento, la reinversión y la actualización. La tecnificación es la base de su eficiencia, independientemente de la naturaleza de la organización y consiste en un componente

interno valioso. El concepto de tecnología en el análisis organizacional involucra bastante más que máquinas o los equipos utilizados en el proceso productivo. El interés en la tecnología como un componente importante en el análisis organizacional. (Hall 1983, 63)

Los recursos ambientales

Abarca dos escenarios, están conformados por el *ambiente de trabajo*; es decir, el espacio donde interrelaciona todo el entorno de la organización, las relaciones interpersonales así como la relación de los individuos con el trabajo, existe una relación interna y externa, la relación interna tiene un enfoque en la Teoría de las Relaciones Humanas y la relación externa está encuadrada dentro de la Teoría Política. *El ambiente de la relación con la sociedad y el entorno* es relevante, debido a que la permanencia en el tiempo de ésta depende en gran medida del aporte que genere, de cuan productivo o perjudicial sea su existencia. Las organizaciones tratan de manipular o manejar su medio ambiente, y es necesario valorar su actividad por los posibles daños que pueda causarle. “Es suficientemente bien conocido que una de las tareas más importantes de la alta administración es reforzar la posición de su organización en el medio.” (Hall 1983, 299)

Dentro de este aparatado se puede colocar la relación de la organización con el procedimiento de su creación, lo que significa que, es importante valorar si la organización ha nacido cumpliendo todos los parámetros legales necesarios para su existencia. Es necesario valorar si ha cumplido o no todos los requisitos que se demandan al momento de ponerla en funcionamiento, es una especie de análisis sobre los recursos legales sin los cuales la organización nace viciada.

1.1.5 Estructura de las organizaciones

Las organizaciones tiene diferentes estructuras de trabajo, éstas marcan la relación y la división del trabajo, así como de la complejidad de sus metas y de la ideología, ésta última marca en un inicio el esqueleto de la organización y es la que la hace diferente a las demás. Las estructuras sirven para definir el mecanismo de ejecución de las tareas de los que conforman la organización y dependiendo del tipo de

organización también definen la forma en que operan para alcanzar cada uno de sus objetivos.

Múltiples organizaciones prefieren un mecanismo sobre otros, al menos en ciertas etapas de su vida. De hecho, las organizaciones que no prefieren ningún mecanismo parecen más proclives a agregar tendencias políticas, simplemente por los conflictos que generalmente surgen cuando las personas tienen que rivalizar para obtener cierta influencia relativa al poder.

Existen cinco partes fundamentales dentro de las organizaciones, que son: el núcleo de operaciones, el ápice estratégico, la línea media, la tecnoestructura, y el staff de apoyo, (Mintzberg 1988, 2):

1. *El núcleo de operaciones* tiene relación directamente con todos los miembros que abarcan la organización, realizan el trabajo básico, en resumen se considera dentro de esta parte a los operarios. Es la parte que más normalizada está, es considerada el centro de toda organización porque lleva a cabo los resultados primordiales para su existencia.
2. *El ápice estratégico* es considerado uno de los extremos de la organización, consiste en la representación de la máxima autoridad, que puede constituir un presidente o un grupo directivo, eso ya depende de la organización. Se encarga o encargan, ya que puede ser una o varias personas, de velar que los objetivos de la organización se cumplan y también son quienes definen la estrategia. Resuelven conflictos e identifican anomalías. Se considera la parte más importante de las cinco partes.
3. *La línea media* abarca la cadena de autoridad media, la relación entre el jerárquico superior y los operarios. Es la organización de la jerarquía, forman parte de este grupo quienes deben hacer cumplir las directrices de los superiores, realizan de forma concreta lo que la autoridad dispone.
4. *La tecnoestructura* son los análisis que estudian los procesos de ejecución de las funciones de la organización, todos los cambios y las innovaciones. Sirven para afianzar la normalización en la organización. *Existe poca necesidad de una tecnoestructura, ya que la principal estandarización ocurre como resultado de la capacitación que se lleva a cabo fuera de la organización, en organizaciones como la profesional.* (Mintzberg 1988,15)

5. *Staff de apoyo*, funcionan independientemente del núcleo de operaciones, aunque se valen de recursos internos para realizar su trabajo. Son catalogadas como mini organizaciones, se hallan en los distintos niveles jerárquicos y su necesidad está dada de acuerdo con el grupo donde opere.

La estructura de cada organización está orientada a conseguir sus propios objetivos. “La organización consta de una serie de componentes proyectados para alcanzar un objetivo particular, de acuerdo con un plan determinado. En esta definición hay tres puntos importantes: propósito u objetivo hacia el cual se proyecta el sistema; el proyecto o disposición de los componentes, y las entradas de información, energía, materiales, destinadas a hacer funcionar la organización. Toda organización tiene una finalidad, si no conoce hacia donde se dirige, éstas pueden fracasar. (Chiavenato 2007, 30)

La estructura de las organizaciones puede variar dependiendo del tamaño y los fines para la cual fue constituida. Las partes en las que su estructura puede dividirse y que se anunció anteriormente constituyen un referente al momento de esquematizarla y aunque no es mandatorio, su ejecución resulta muy útil. La práctica y lo variable que es la misma sociedad no permite que las estructuras sean idénticas, pueden ser replicables pero el mismo hecho de que las personas no seamos iguales entre si propicia para que, citando un ejemplo, el ambiente de trabajo no sea el mismo.

1.1.6 Clases de organización

La variedad de tipos de organizaciones es vasta y en esta sección presentaremos la clasificación de acuerdo con varios autores que han dedicado su estudio de las organizaciones enfocados en la tipología.

La primera clasificación está basada en la forma en la cual las organizaciones manejan las contingencias que se le presentan, son llamados también factores de contingencia. (Mintzberg, 1988)

Dentro de esta clasificación el primer tipo es la organización de estructura simple, caracterizada por ser de tamaño pequeño y de tecnología no sofisticada (un nuevo departamento gubernamental). El segundo tipo es la máquina burocrática que realizan su trabajo de forma estandarizada, son grandes y por lo general su control se lo realiza de forma externa (una aerolínea o una cárcel). La tercera clase es la burocrática

profesional, igual que el tipo anterior el trabajo es de forma estandarizada, sin embargo, la estandarización se genera con un entrenamiento profesional o artístico y el control no es externo, lo más importante son las habilidades y conocimientos de personas con mucha especialización (centro médico o una oficina de abogados). El cuarto tipo de organización es la forma divisionalizada, tienen divisiones internas debido a su gran tamaño, inclusive éstas divisiones puede adoptar alguna característica de las clases ya mencionadas anteriormente (universidades con sedes o grandes corporaciones). Finalmente la adhocracia que abarca a organizaciones más complejas, son dinámicas y la estructura puede cambiar de forma imprevista dada las variables de la presencia de actos que exigen ajustes inmediatos (laboratorios de investigación o agencias espaciales).

La segunda clasificación responde a una división de la organización tomada de un análisis de varios autores, entre ellos Hull Galen Spencer de su libro “Guía para la pequeña empresa, tendencia en una economía global, y de Prieto Sierra Carlos, Suárez Obregón Carlos, del libro Introducción a los negocios”.⁶

Por su actividad, se dividen en industriales y se dedican a la transformación de elementos naturales a productos; las comerciales, se dedican a la compra y venta de un determinado producto, no es necesario alterarlos; las de servicio, que generan un beneficio a la sociedad, lo que se vende es algo que no se puede observar, palpar o percibir con los sentidos, es un valor intangible.

Por la naturaleza del capital, se dividen de acuerdo con el tipo de inversión que tiene la organización y son de inversión de carácter privado, inversión de carácter público y la inversión de carácter mixto; asimismo, estas pueden también dividirse en aquellas de capital nacional, capital extranjero y coparticipación, dependiendo de la procedencia del capital. (Raymundo 1997, 18)

⁶ Raymundo Castillo Bautista en su investigación denominada “Análisis organizacional y de imagen de Asociaciones no lucrativas”, realiza un estudio de la clasificación de la organizaciones en base a lo expuesto por los autores Hull Galen Spencer en su libro “Guía para la pequeña empresa Tendencia en una economía global”, (México Gernika, segunda edición, 1997), 96;y, de Prieto Sierra Carlos, Suárez Obregón Carlos, del libro “Introducción a los negocios”, (México Editorial Banca y Comercio, 1993), .8. Se extrae de forma resumida el tipo de clasificación y su conceptualización para generar un enfoque en la diversidad de tipos de organizaciones que se pueden encontrar dependiendo de los factores que predominan en cada una de ellas. Esta clasificación no es única ya que dependiendo de los factores que predominen en la organización pueden ser clasificadas.

Por su magnitud, está dada por la relación entre el número de ventas y el número de empleados y pueden ser micro con ventas de 110 y hasta 15 empleados, el dueño generalmente se dedica a la producción y no dedica mucho tiempo a la administración; pequeña con ventas de más de 115 y hasta 100 empleados, tienen una división de trabajo y el proceso de producción en ningún momento involucra al gerente; mediana con ventas entre 115 y 2010 y hasta 250 empleados, presentan un tipo de organización más formal y están especializados en el proceso de administración y finalmente la grande, con más de 2010 en ventas y más de 250 empleados, tienen una organización esquematizada y sólida.

Las organizaciones son generalmente diversas, y la diversidad genera una amplia clasificación, son múltiples. Además del tipo de organizaciones referidas en párrafos anteriores, existen también clasificaciones más sencillas, como aquellas que se diferencian por su nivel de rigurosidad y son las formales y complejas, otro tipo de clasificación pueden ser en atención al grado de injerencia de la autoridad y pueden ser descentralizadas o centralizadas, o según sus fines económicos como aquellas con fines y sin fines de lucro, o de acuerdo con quien toma las decisiones y la división del trabajo en lineales o funcionales. En conclusión, el tipo de organización o la teoría que más se aplique al esquema de trabajos que deseamos realizar puede variar, y esa variación no puede determinarse como correcta o incorrecta, lo importante es saber identificar nuestras ideas y anclarla a la estructura que mejor resulta. Nada es absoluto ni único. El comportamiento de la sociedad y el de las organizaciones marcan un compás similar, no son estáticas, son emprendedoras y evolutivas, cada vez más demandan cambios que persiguen satisfacción.

1.2 La administración pública como organización

1.2.1 La administración pública

La Constitución ecuatoriana define a la administración pública como un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.⁷

⁷ Constitución del Ecuador, artículo 227.

La administración de forma general comprende todos los conocimientos para entender el funcionamiento de una organización, sus principios, sus teorías, sus objetivos, las herramientas sin las cuales ésta no podría tener la mayor eficiencia y los resultados que busca con la mayor calidad.

Las personas llevan muchos siglos formando y reformando organizaciones. Al repasar la historia de la humanidad, aparecen huellas de pueblos que ya trabajaron unidos en organizaciones formales, por ejemplo los ejércitos griegos y romanos, la Iglesia Católica Romana, la Compañía de las Indias Orientales, la Compañía de la Bahía de Hudson. Las personas también han escrito sobre cómo lograr que las organizaciones sean eficientes y eficaces, desde mucho antes de que términos como “administración” fuera de uso común. Dos ejemplos notables de ilustrativos son los escritos que nos heredaron Nicolás Maquiavelo y Sun Tzu. Generalmente, las empresas antes de establecerse realizan un proceso administrativo, que consiste en cuatro etapas, la planeación, la organización, la dirección y el control a fin de marcar el camino por el que van a transitar con el objetivo de cumplir sus metas.⁸

Las organizaciones establecen su entorno para controlar su funcionamiento, evalúan el entorno económico que determina con qué capital va a funcionar o por lo menos iniciar sus operaciones, el entorno político, que en resumen constituye la afinidad al ambiente político del país donde funciona la organización, el entorno geográfico que implica el espacio físico donde se va a colocar o a posicionar, finalmente el entorno jurídico que regula la existencia de la organización a fin de evitar que el nacimiento o la permanencia de esta no genere problemas legales o técnicos que impida o paralice su funcionamiento.

La Administración Pública actualmente se presenta como una realidad permanente y real que nos rodea e involucra a todos como ciudadanos, tiene varios escenarios y múltiples actores. Una sociedad cuando exige más de sus gobernantes obliga a que el trabajo estatal sea visible, y es en ese momento entonces que, la realidad social, política jurídica y económica se fusiona para generar una esfera multidisciplinaria de intervención para atender las necesidades del ciudadano. “La complejidad y diversidad de las Administraciones públicas actuales ha permitido y

⁸ James Stoner, Edward Freeman y Daniel Gilbert, Administración, (México Editorial Prentice Hall - Pearson - Addison Wesley Longman, 1996), 32.

permiten que desde diferentes puntos de vista se intente dar respuesta a sus problemas de identidad y se propagan líneas de mejoras de su funcionamiento y organización”⁹

La Administración al ser pública tiene una indudable relación con el Estado, sin embargo “[...] las administraciones públicas permiten pocas alegrías, desde el punto de vista de la gestión. Y ello tiene tanto que ver con, por ejemplo, las restricciones normativas que encorsetan la gestión de personal o que limitan la autonomía financiera, como son el entorno político que caracteriza el mundo de esas administraciones”¹⁰, “Las Administraciones públicas son organizaciones a las que les corresponde, como es bien conocido, satisfacer los intereses generales en sus respectivas comunidades”.¹¹ Las instituciones públicas son parte de la administración pública y son estas estructuras las llamadas a cumplir con los deberes primordiales del Estado, establecidas ley y por la razón.

“La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad [...]”.¹²

1.2.2 Teoría de la administración pública

Antiguamente, el sistema de administración le pertenecía al monarca, y tras el proceso que derivó de la Revolución Francesa, comienza la etapa de desconocer la figura del poder estatal en una sola persona que era el rey. Se robustece la figura de la administración en la figura del Estado como Institución y la participación activa de los administrados.

En América Latina, los procesos de modernización y desarrollo han generado que el enfoque de la Administración Pública se fortalezca con el trabajo de los planes y proyectos de la política pública. Se postulan nuevas formas de atender las necesidades de los colectivos, que van desde crear nuevas instituciones para la atención de grupos

⁹ Joan Subirats, La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta, (Barcelona Revista Documentación Administrativa, 1990), 17.

¹⁰ Subirats, Análisis de políticas públicas, 146.

¹¹ Carles Ramió, Teoría de la Organización y Administración Pública, (Madrid Tecnos, 1999), 1.

¹² Omar Guerrero Orozco, Principios de la Administración Pública, (México Unidad de Publicaciones ESAP, 1997), 23.

prioritarios hasta la socialización de proyectos en zonas marginadas. Si este proceso de socialización ha sido efectivo o simplemente se ha constituido en un formalismo procedimental de validación la participación de la sociedad, no es materia de estudio, sin embargo se denota que la población ya no es pasiva como solía ser en tiempos anteriores, es mucha más activa y consiente de sus necesidades.

El Estado, la figura que se representa por sí mismo, constituye el sistema más grande de administración pública como organización. “[...] La Administración Pública existe en un contexto que la condiciona y que a la vez es afectado por el aparato administrativo del Estado. Este contexto está conformado por ciertas estructuras y procesos sociales que exhiben un particular devenir histórico y que no se agotan en las fronteras nacionales. En otras palabras, el contexto de la Administración Pública refleja los intereses y conflictos tanto de actores nacionales como internacionales”.¹³

Las organizaciones del gobierno son particularmente sensibles a las acusaciones de favoritismo, por eso tienden a proliferar reglas y especificaciones. A veces las reglas son instituidas para proteger clientes, otras veces a los empleados.¹⁴ La administración pública adolece de excesiva regulación, y en ciertas ocasiones por buscar un mejor control se entorpecen los procedimientos.

La administración pública relaciona a la comunidad con los individuos, está involucrada con su vida, goce y actividades, y a principios del siglo XIX, se establecieron principios en el marco de su estructuración: el primero, consiste en que la administración nació con la asociación o comunidad; el segundo, que la conservación de ésta es el principio de la administración; el tercero, que la administración es el gobierno de la comunidad; y, finalmente el cuarto, que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general. (Guerrero 1997, 40)

1.2.3 Dimensión de la administración pública

La administración pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por

¹³ Gilberto Flores y Jorge Nef “Nuevos enfoques en la Administración Pública: elementos para la discusión, (Revista Centroamericana de Administración Pública),66 http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/5/art3_5.pdf

¹⁴ Henry Mintzberg, Diseño de Organizaciones eficientes, (México el Ateneo, 2001) ,36.

consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.¹⁵

Las administraciones públicas actúan en el ámbito estatal, son organizaciones públicas, y para ser entendidas de mejor forma es prudente analizar las dimensiones que la abarcan y para una mejor comprensión se dividen en tres momentos, la primera etapa se denominada *la entrada de la organización*, la segunda comprende *el entorno*, y finalmente la *salidas organizativas*.¹⁶

- Entradas de la organización

Dentro de este grupo se colocan varios recursos, y entre los principales se encuentra los recursos humanos, los recursos financieros, los recursos informáticos o tecnológicos y los recursos materiales. Las administraciones públicas tienen la característica de generar una desbordante estructura que en muchas ocasiones suele ser más perjudicial que beneficioso.

- El entorno

En esta sección dentro de las dimensiones de la organización pública predomina la interrelación de varias áreas y se tornan en subsistemas indexados, se involucran los procesos administrativos, la estrategia de ejecución, las tareas y roles.

- Salidas organizativas

Esta dimensión constituye los resultados finales, sean bienes o servicios, al referirnos exclusivamente a los organismos del sector público, es el resultado final del mecanismo de trabajo de cada sistema impuesto para determinada estructura organizacional. Pueden existir múltiples salidas o resultados paralelos de un mismo proceso organizacional, pero lo fundamental radica en poder obtener resultados.

Las instituciones públicas al igual que las instituciones privadas tienen objetivos diferentes, mientras que en su mayoría las instituciones privadas procuran fines de lucro y una minoría orientadas a fines sin lucro, en las instituciones públicas sucede lo contrario, la mayoría son sin fines de lucro y una minoría otorga un servicio a cambio de prestaciones económicas, como sucede con las empresas públicas. La estructura

¹⁵ Omar Guerrero Orozco, Principios de la Administración Pública, (México Unidad de Publicaciones ESAP, 1997), 25.

¹⁶ Carles Ramió, Teoría de la Organización y Administración Pública, (Madrid Tecnos, 1999), 2 al referirse a la estructura propuesta por Kast, F.E., Rosenzweig, J.A. Administración de las Organizaciones, 1976

puede variar dependiendo de la naturaleza de la organización, también varía en cuanto a la forma de enfrentar los problemas.

Administrar instituciones que pertenecen al sector público es ejercer poder en menor escala, aunque en ese mismo nivel también pueden existir abusos, es por lo que el control tanto del gasto como del poder, son regulados de forma más cerrada, leyes y candados normativos que den cuenta de que la administración es la más eficaz. No se puede olvidar que muchas de las instituciones públicas nacen por mandato legal y las instituciones privadas en su mayoría nacen de una oportunidad. Es importante que la capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades de la población sean inmediatas. Las instituciones públicas también nacen para enfrentar necesidades y pueden, una vez atendida la necesidad, desaparecer.

El progreso y las aportaciones que realiza la Teoría de la Organización ha permitido que los elementos básicos que conforman la organización no sean los únicos elementos para analizar su configuración (estructura, objetivo, etc.), considera también que existen otras, como por ejemplo, la dimensión socio técnica, que postula que las organizaciones son entidades sociales con ideología propia, sostiene que las organizaciones públicas se articulan en base a tres grandes ámbito que son: ámbito sociotécnico, ámbito político – cultural y ámbito de control y mejora. (Ramió 1999, 4)

El ámbito sociotécnico reúne todos los elementos tradicionales que la doctrina reconoce y adjudica a la estructura clásica de las organizaciones y que son mayormente entendidos como recursos técnicos. Otro ámbito es el político-cultural, es un método nuevo para estudiar a las organizaciones públicas, están dotado de actores intraorganizativos que tienen objetivos diversos y luchan por dominar los espacios, tienen mayor influencia en la toma de decisiones. Finalmente, el ámbito de control y mejora, que implica que la organización controla sus elementos, sus procesos y actuaciones, y monitorean si lo requerido se ha cumplido lo que permite un diagnóstico permanente debido a que las organizaciones públicas están inmersas en una constante transformación en la lucha de adaptar su realidad a la de sus administrados, es decir, a la realidad de los ciudadanos.

1.2.4 Argumentos diferenciadores de la administración pública de las demás organizaciones¹⁷

Las diferencias promueven un ángulo de visión distinto al acostumbrado con la simple conceptualización, éstas nos permiten generar nuestro criterio respecto al comportamiento de cada tipo de organización, haciendo énfasis entre las instituciones del sector público y las del sector privado. “La administración pública y la administración privada no producen los mismo efectos ni tienen las mismas cualidades. La una es esencialmente general, extendiéndose uniformemente sobre las clases de la sociedad y el territorio, o sobre sus divisiones orgánicas: provincias, distritos, municipios, que tienen sus normas legales y sus ordenanzas magistrales. La otra, por el contrario, es ordinariamente local, ligada al domicilio de las personas que de ellas se ocupa, y solo excepcionalmente extienden sus ramificaciones por la asociación por la cual es muy variada [...]”.¹⁸

Carlos Marx postulaba que “el Estado no es diferente de su administración; la administración es la actividad organizadora del Estado y, por lo tanto, es en suma la actividad del Estado”.¹⁹

1. Los organismos públicos por normas legales y en función a las necesidades de la colectividad deben actuar por mandato, no está en sus facultades decidir su campo de intervención, a diferencia del sector privado donde la oportunidad y la posibilidad de obtener beneficios o ganancias está latente.
2. Las instituciones del sector público en muchas ocasiones utilizan como herramienta el poder de imperio para conseguir algunos objetivos, es en resumen el poder coercitivo que tiene el Estado y que en el sector privado son escasas.
3. Las relaciones entre sí de las instituciones públicas pocas veces da cabida a la negociación o al diálogo, algo que en el sector privado se puede observar con más frecuencia.

¹⁷ La clasificación que se va a exponer en esta sección responde a los enunciados propuestos por Rayney, H. G; Backoff, R.W; Levine, C.N., en su libro denominado “Comparing Public and Private Organizations”, en (Public Administration Review, número 36, 1976), 223-244, , y que fue citado por Joan Subirats en “Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta”

¹⁸ Nota tomada de la referencia que hace José Juan Sánchez González en su estudio “La Administración como ciencia”, 2001, Plaza y Valdés, S.A de C.V, al cita a Omar Guerrero, Schiera, Il cameralismo tedesco,p.82

¹⁹ Jose Juan Sánchez González “La Administración como ciencia”, 2001.

4. Las instituciones públicas marcan su cancha en base a intereses políticos y que por lo general se atan a intereses electorales, sobre todo esta influencia se ve reflejada en los temas que dan prioridad y los tiempos de ejecución. Esto no sucede en el ámbito privado.
5. En las instituciones públicas en muchas ocasiones se puede denotar falta de interés en la ejecución de los proyectos, puede ser por los constantes cambios en el personal como por la despreocupación sencillamente. El sector privado por otro lado se encuentra en la insaciable lucha de conseguir sus objetivos de la más eficiente manera.
6. El sector público carece de sistemas de medición exactos que arrojen el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados, por el contrario para el sector privado, medir resultados es la clave del progreso.
7. El gobierno abusa de mecanismos como la delegación, descentralización y desconcentración al enfrentarse a problemas con alta carga de imposibilidad de administración. En el sector privado la división del trabajo está dada desde el momento de la elaboración de la estructura. En muchas ocasiones los beneficios de las obras estatales son difusas, como por ejemplo en temas de salud o medio ambiente.
8. El sector público ejerce más presión por transparentar el gasto público, y el sector privado actúa más libremente sin tanto control ni fiscalización sobre sus actuaciones.
9. La gestión de los recursos financieros en el ámbito público es más controlada, en el sector privado no existe tanto formalismo presupuestario, lo que no implica que se despilfarre el capital.
10. El reconocimiento de mérito a las labores es más compleja en el sector público, el sector privado incentiva más por obtener mejores resultados.

1.2.5 Características de la administración pública

Existen características de las organizaciones que son generales y son aplicables a todo tipo de sistema, incluyendo a la administración pública, sin embargo, existen características que definen a la administración pública y hacen que su relación con la teoría de la organización sea más estrecha y más real. Es importante tomar en cuenta

que las administraciones públicas no se desenvuelven en el ámbito competitivo de la economía o en el sistema de negocios, como el nombre lo señala se refieren exclusivamente al ámbito público.

Dentro de las principales características tenemos las siguientes:

- La administración pública es una organización muy compleja, grande y muy diversa tanto en funciones como en estructura, aunque manejan un modelo administrativo similar y su modelo ha permanecido casi invariable desde su existencia. Antes, las administraciones públicas respondían al modelo de Estado que cumplía con las necesidades básicas de los administrados, hoy, esas necesidades han cambiado debido a las realidades de cada Estado, las demandas no son las mismas y la realidad tampoco es la misma. Tiene criterios de división del trabajo basado en las figuras legales de la descentralización y descentralización y a los sistemas de ordenamiento territorial del Estado.
- Existe una estrecha relación entre la política y la administración, en las instituciones públicas existe presencia de poder político. Las personas que dirigen estas organizaciones por lo general responden al ideal del gobierno que este al mando del Estado.
- No hay relación entre la actividad de la institución pública con la asignación presupuestaria estatal, en muchas ocasiones la asignación por parte del Gobierno Central se hace con relación a la prioridad y con relación a los recursos con los que se cuente en cada año fiscal.
- Sobre el mecanismo de ingreso del personal de trabajo a las instituciones públicas es más riguroso, la metodología y el sistema de ingreso está marcado por normativas rígidas. No existe evidente promoción de ascensos como en el sector privado.
- Las organizaciones públicas deben trabajar en convencer que los planes y proyectos que ejecuta son más importantes que otros, como mecanismo de valoración a fin de recibir los recursos necesarios.
- Es difícil medir el grado de satisfacción de la ciudadanía respecto de los bienes y servicios que presta el Estado.
- Dentro de las instituciones públicas, independientes de sus objetivos, se ejecutan varias funciones y cohabitan variedad de tipos de profesionales.

Todas estas características –algunas de ellas ya marcan diferencia con las organizaciones del sector privado– hacen de las administraciones públicas, organizaciones diferentes en temas esenciales. Actualmente, la ciencia relaciona permanentemente a las administraciones públicas con el derecho administrativo, debido a que los procesos de administración de los gobiernos responden a las realidades de cada territorio y las normas que se generen sobre ellas. “La gestión y el servicio público en el Ecuador han sido vistos en el pasado como sinónimos de ineficiencia, precariedad y maltratos hacia la ciudadanía. Hoy se rescata el rol fundamental de la gestión pública y del servicio público, promoviendo mejoras en la calidad de la gestión por medio de la capacitación de las servidoras y los servidores públicos, la mejora de los procesos administrativos y la innovación tecnológica, para transparentar y acelerar los trámites públicos.” (SENPLADES, 2013)

El Plan Nacional del Buen Vivir, estableció varios objetivos y el primero denominado, *Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular*, generó varias políticas y lineamientos estratégicos para mejorar el sistema de administración pública y entre los que a continuación se describen:

Sobre profundizar la presencia del Estado en territorio nacional, busca profundizar la desconcentración administrativa y financiera de las entidades de la Función Ejecutiva, para agilizar la administración pública a nivel territorial y promover la toma de decisiones locales.

Sobre garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez, se promueve el desarrollo de capacidades de la administración pública incorporando un enfoque intercultural, intergeneracional, de discapacidades, de movilidad humana y de género.

Sobre mejorar la facultad reguladora y de control del Estado, intenta fomentar mejorar y reformar las normas regulatorias en la administración pública, a fin de contribuir a la consecución del régimen del Buen Vivir.

Sobre afianzar la gestión pública inclusiva, oportuna, eficiente, eficaz y de excelencia, rescata la idea de estandarizar procedimientos en la administración pública con la aplicación de buenas prácticas y adopción de estándares internacionales.

Sobre construir el Estado plurinacional e intercultural, promueve la incorporación de profesionales de las nacionalidades y los pueblos en la administración pública, dejando de lado la discriminación.

Sobre promover la participación electoral, incentiva procesos de capacitación a los integrantes de los partidos políticos sobre administración pública, entre otros.

De alguna forma el Estado pretende establecer un marco normativo y técnico respecto de las acciones y ejes que son primordiales interrelacionar a fin de ejecutar efectivamente los planes en todas las áreas que en menor o gran medida forman parte del Estado. El Estado al igual que cualquier organización, debe cumplir con los objetivos que se plantea, ya que la falta de ejecución evidencia una mala administración.

1.3 La administración pública en el Ecuador

El concepto de administración pública está estrechamente vinculado al concepto de Estado, en un sentido genérico, y, de forma concreta, al sistema político de gobierno, que hay que revisarlo para alejarse de los aspectos formales y rígidos, y subrayar la responsabilidad de la función de administrar o gerenciar lo público, aunque quizá sea más apropiado denominar a esta función la de «gestionar» pues tiene una connotación menos mecánica.²⁰

En el Ecuador existe un responsable de la administración pública, y es por norma expresa, el Presidente de la República²¹. El capítulo séptimo, sección primera de la Constitución del Ecuador, se refiere al sector público y señala los elementos que comprende esta estructura. *El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2 Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.*²²

²⁰ Rafael Bañón, Ernesto Carrillo, La nueva administración pública, (Madrid Alianza Editorial, 1997) ,40.

²¹ El artículo 141 de la Constitución vigente del Ecuador lo hace responsable de la administración pública al Presidente o Presidenta de la República, quien además ejerce la función ejecutiva, y es el jefe de estado y de gobierno.

²² Constitución del Ecuador, artículo 225.

“La Constitución Ecuatoriana de 2008 define a la administración pública como un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”²³ Más adelante en el artículo 326 del mismo cuerpo legal se señala que las entidades del sector público así como las del sector privado que en su mayoría tengan recursos públicos, se sujetarán a las normas que regulan la administración pública. Se equipara a la administración pública como gobierno central.

1.3.1 Sistema territorial

El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema” (Gomez 1994,1).

En el Ecuador el sistema territorial establece su organización por ley y por historia.²⁴ Si bien los territorios marcan su extensión por la cantidad de suelo, unos más extensos que otros en atención a la medición limítrofe definida por ley, también se definen por historia, por pugnas, inclusive por factores climáticos y población, la delimitación es un mecanismo que permite marcar cada espacio territorial. Dependiendo de la cantidad de suelo también se miden las necesidades de ese territorio, así como, los instrumentos a utilizarse para atender dichas necesidades.

²³ Constitución del Ecuador, artículo 227. Este artículo profundiza el compromiso que la administración pública con el pueblo, además enfatiza los principios que la rigen como pilares para su fortalecimiento. La Constitución del Ecuador de 1998, se limitaba a señalar que la administración pública se organizaba y se desarrollaba de manera descentralizada y desconcentrada y hacía énfasis en el proceso al cual se sometían los funcionarios públicos para acceder a puesto o ascensos, adicionalmente en el artículo 164 señalaba que el Presidente de la República era el responsable de la administración pública. Actualmente el Presidente sigue manteniendo esa responsabilidad de forma expresa.

²⁴ “El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema.” “El sistema territorial, en un ámbito geográfico cualquiera, es la resultante dinámica de la interacción de todos los elementos y procesos naturales y sociales, que operan en el territorio. El análisis territorial se orienta a conocer las características naturales, sociales, económicas y estéticas del sistema y los procesos naturales, sociales y económicos que lo vienen formando desde la noche de los tiempos y lo seguirán formando, inexorablemente, hacia un futuro sin límite temporal. El diagnóstico territorial utiliza este análisis para interpretar el sistema a la luz de su trayectoria histórica y de su evolución previsible si no se interviene, para representarlo en un modelo territorial (expresión simplificada del sistema territorial) y para detectar los conflictos que operan en él, los problemas, actuales o potenciales, que le aquejan y las potencialidades de que dispone.” Domingo Gómez Orea

La organización territorial está clasificada por niveles y definida en el artículo 242 de la Constitución que señala: “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico- cultural o de población podrán constituirse en regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales”.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 10, señala que: “El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales”, y esta división constituyen las circunscripciones territoriales y los define de la siguiente forma:

1. Regiones: La región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal. Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al 5% de la población nacional formarán regiones. La iniciativa para la conformación le corresponderá a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales con resoluciones de los consejos provinciales respectivos.
2. Provincias: Las provincias son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan, son creadas mediante ley con iniciativa del Presidente de la República.
3. Cantones: Los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley. Su creación es mediante ley y por iniciativa del Presidente de la República.
4. Parroquias rurales: las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón con ordenanzas expedidas por el respectivo concejo municipal o metropolitano.

1.3.2 Gobiernos autónomos descentralizados

El término Gobierno Autónomo Descentralizado nace en la Constitución Ecuatoriana de 2008, en un ejercicio de dotar al nombre, las características generales que ya gozaban los municipios. Cada circunscripción territorial tiene un gobierno

autónomo descentralizado que ejecuta su misión por medio de tres funciones;²⁵ la primera, es la función de legislación, normativa y fiscalización; la segunda, es de ejecución y administración; y, la tercera, es de participación ciudadana y control social.

Los gobiernos autónomos descentralizados que están constituidos por los consejos regionales, los consejos provinciales, concejo metropolitano, concejo municipal y las juntas parroquiales, tienen una estructura en atención a las competencias que por ley le han sido asignadas.

El consejo regional es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado regional – que el Ecuador no se ha aplicado– y lo presidirá el gobernador que es elegido por votación para un período de cuatro años. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, es decir, los consejos provinciales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera y es precedido por el prefecto que es elegido por votación popular para el período de cuatro años. La representación en los concejos cantonales o municipales es la máxima autoridad de la circunscripción territorial especial del nivel cantonal, al igual que cada distrito metropolitano autónomo, que por mandato expreso constitucional, deben establecer regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado. Los distritos metropolitanos autónomos, las circunscripciones territoriales indígenas, afro ecuatorianas y montubias y la provincia de Galápagos son reguladas como regímenes especiales. En los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, el consejo parroquial es el órgano de gobierno rural, estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo preside.²⁶

²⁵ Constitución del Ecuador, artículo 29.

²⁶ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y artículos 33 – 73 y Constitución del Ecuador. Artículo 238.

1.3.3 Los Municipios²⁷

“Etimológicamente el vocablo Municipio está compuesto de dos vocablos latinos: el sustantivo *manus* que hace referencia a cargas u obligaciones, tareas, oficios; y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos expresiones surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades”.²⁸

La política de gobierno actual, consideraba que la modalidad con la que los municipios venían trabajando dominaba una estructura de carácter excluyente, por esto el Plan Nacional del Buen Vivir señala que en el Ecuador, *se apostó por la desconcentración como mecanismo para generar un desarrollo equitativo y equilibrado en el país y para consolidar una estructura estatal cercana, que considere las distintas realidades locales en sus acciones, que cubra todo el territorio nacional y que desencadene un ejercicio de redistribución del poder.* (SENPLADES, 2013)

Históricamente, “[...] el Municipio, como institución jurídica y social, surgió con el Derecho Romano, particularmente en el momento de la expansión del Imperio en los primeros años de nuestra era. En el genio latino se conjugaron, por una parte, el claro realismo político y, por otra, la idea pragmática de la administración de las ciudades, resultando así el ámbito de lo municipal, que se circunscribió al manejo de las

²⁷Jhon Eduardo Ojeda Guaman, “La autonomía municipal en el Ecuador: concepto y su evolución histórica. Análisis desde el punto de vista constitucional y legal” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2007), 18. Varios autores defienden teorías conceptuales en referencia a las posiciones que sustentan la naturaleza del Municipio, conviene destacar las siguientes: a) Escuela Sociológica y Iusnaturalista (Aristóteles puso de manifiesto la figura del hombre como un ser sociable por naturaleza, lo que le lleva ineludiblemente a formar “una agrupación natural de tipo local); b) Escuela Legalista o del Derecho Positivo (Hans Kelsen concibe la naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del Estado y la de las uniones de Estados, plantea únicamente un problema de centralización o de descentralización); c) Escuela Histórica o Anglo- Germánica (para Carlos Quintana “La ley no prevé un mínimo de condiciones para que pueda constituirse una organización municipal, siendo categórico en expresar que el Municipio no es en estricto sentido una creación legal.”); d) Escuela Economicista (definen al Municipio como “la agrupación de familias con finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica”); e) Escuela Administrativista (Municipio como una organización del Estado, encargado de hacer efectivo la prestación de servicios públicos a fin de satisfacer necesidades de la colectividad.); f) Escuela Étnico-Cultural (institución municipal como el ente encargado de preservar los valores étnicos y culturales de sus comunidades

²⁸ Carlos Quintana, Derecho Municipal, (México Porrúa, 1999), 1.

cuestiones locales, sin interferencia de otras entidades del Estado, por así convenir a la propia “razón de estado” del Imperio”.²⁹ La figura del municipio era vista como el sistema de administración de la ciudad.

Actualmente, al referirnos a los municipios, se abarca a la estructura más global denominada gobierno autónomo municipal; y, aunque existen muchas definiciones de la figura de municipio, Carlos Quintana conceptualiza este término y señala que: “El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política del Estado”.

Existe con un concepto menos rígido, la Enciclopedia Omeba define al Municipio como: “Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”³⁰

Los municipios o gobiernos autónomos descentralizados, cumplen tareas que acercan más a la población con la administración, su relación procura ser más directa y procura atender las necesidades reales e inmediatas que demanda la ciudadanía local, muchas facultades son competencias exclusivamente y otras son concurrentes.³¹

Cuadro 3

Clasificación de las competencias de los municipios

Clases	Definición
Competencias Exclusivas	Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno. La gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno, de acuerdo con la Constitución y la Ley. (Art. 114 COOTAD)

²⁹ Jhon Ojeda “La Autonomía municipal en el Ecuador: concepto y su evolución histórica. Análisis desde el punto de vista constitucional y legal”(tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2007), 13, cita al profesor Carlos Quintana.

³⁰ Ibid.

³¹ El artículo 260 de la Constitución señala que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

Competencias concurrentes	• Son aquellas cuya titularidad corresponde varios niveles de gobierno en razón del sector o la materia • Su gestión se sustenta en el principio de subsidiariedad. • Su ejercicio se debe regular en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. • Interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad. (Art. 115 COOTAD)
Competencias adicionales y residuales	La Constitución se refiere competencias adicionales y residuales (artículo 269, No. 2 y 4), son conceptos meramente referenciales y relacionados con la progresividad por fases para la transferencia (Art. 149 y 150 del COOTAD)

Fuente: Senplades – Plan Nacional de Descentralización.

La competencia de administrar centros de detención legalmente es exclusiva del Gobierno Central, ejercida a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, ente rector de la política penitenciaria. Pero actualmente, por delegación de la función, el Municipio de Quito administra los centros de detención de personas por contravenciones de tránsito.

En Ecuador por mandato legal, los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen su sede en la cabecera cantonal, tienen autonomía política, administrativa y financiera.

La autonomía política consiste en la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial, la autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones; y, la autonomía financiera se expresa en el derecho de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que le corresponden de su participación del presupuesto general del Estado, así como la capacidad de generar y administrar sus propios recursos.³²

³² El artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se refiere a la autonomía como la capacidad efectiva de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Este artículo conceptualiza la clasificación de autonomía política, administrativa y financiera.

En el sistema de gobierno ecuatoriano, predominan las clásicas figuras administrativas para la ejecución de competencias, la primera es la descentralización³³, que consiste en el traspaso de competencias del gobierno central a personas jurídicas de derecho público, y que surge como mecanismo de lucha contra el centralismo excesivo que procuraba mantener unida la figura del gobierno central y evitaba la fragmentación que podía eventualmente debilitar la figura del poder.

En España y Francia se conocieron las primeras luchas contra el centralismo, donde el dominio del rey se oponía al trabajo de los cabildos y empiezan a fortalecerse los municipios, que reaccionaron contra la intromisión de la realeza y consiguen de los monarcas que se comprometan a mantener su libertad. (Beneyto, 1958).

Entonces, es el mismo pueblo quien luchó por ser parte activa de las decisiones y de las actividades que la administración decidía ejecutar, buscaron acercarse a la administración sin que esto implique librarlos de las responsabilidades propias del sistema, su necesidad de saber e involucrarse, más que una intromisión o una obstrucción debió ser tomada como un aporte para identificar de primer plano cuales eran las necesidades que demandaba la ciudadanía.

Existen casos donde la administración ha considerado construir un puente donde lo que realmente se necesitaba era construir barreras que eviten que el río se desborde, o construir un parque de cemento donde realmente se necesitaba reforestar.

La desconcentración es otra figura administrativa que utilizan los Estados para la ejecución de determinadas competencias, “es una técnica de organización que consiste en trasladar importantes poderes de decisión a los agentes del poder central ubicados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios” (Devolve, 1992)

En Ecuador se incluye por primera vez la figura de la desconcentración nacional, en la Constitución Política de 1978-1979, con el fin de prestar ayuda inmediata a aquellos cantones o circunscripciones territoriales que por su ubicación se dificultaba acceder a los bienes y servicios que era obligatorio proporcionar el gobierno central. La

³³ Edgar Herrera “La Descentralización: Tercer curso centroamericano en Gestión Urbana”, (San Salvador, 2013), 6-8. Señala como características de la descentralización, 1) Es una gestión independiente de la administración central, 2) Los organismos descentralizados toman muy en cuenta las necesidades propias para que se presenta la autonomía, 3) Manejan su propio presupuesto, 4) El Estado no pierde el control sobre las competencias descentralizadas, 4) Se promueve una participación más política que la población.

desconcentración es entonces, la capacidad de ejecutar acciones de forma independiente, sin duplicar funciones, es decir se acerca más al territorio para atender la necesidades de la población.

Finalmente, la delegación en el Ecuador ha sido el proceso en el que las competencias descentralizables necesitan de un convenio de transferencia de funciones para que las tareas del gobierno central puedan ser asumidas por los municipios.³⁴

Por lo tanto, la delegación es un mecanismo por medio del cual los objetivos de la figura macro se ejecutan, la delegación permite que se cumplan con los objetivos planteados respecto del traspaso de una responsabilidad, revocable o no, en un documento formal y legal.

La delegación no puede implicar renunciar definitivamente a la competencia; tampoco desentenderse de la responsabilidad originaria que el órgano titular de la competencia tiene respecto a la forma en que ella se ejercita. La delegación no significa una determinación de nuevas estructuras de competencia; el acto de delegación interviene en el ámbito de un ordenamiento o estructura de competencias ya establecido y no lo modifica en modo alguno estructuralmente: Es solo en la dinámica de la actuación administrativa que produce sus efectos. (Gordillo, 2013)

1.3.4 Los servicios públicos y los bienes públicos

Carlos Juan Bautista Bonnin³⁵, considerado el padre de la Administración Pública, la conceptualiza como el “gobierno de la sociedad”, un gobierno cuya preocupación es el bienestar de la sociedad en general y no el interés particular. Dentro de esta sociedad las demandas son de dos tipos: los servicios públicos y los bienes públicos que se ejecutan por medio de la acción pública, una acción pública que se espera rinda cuentas y sea responsable. Los bienes y servicios públicos adquieren su legitimidad no solo por desarrollarse dentro de un cuerpo normativo, su legitimidad está dada por la respuesta a las necesidades de aquellos que las exigen como beneficiarios directos.

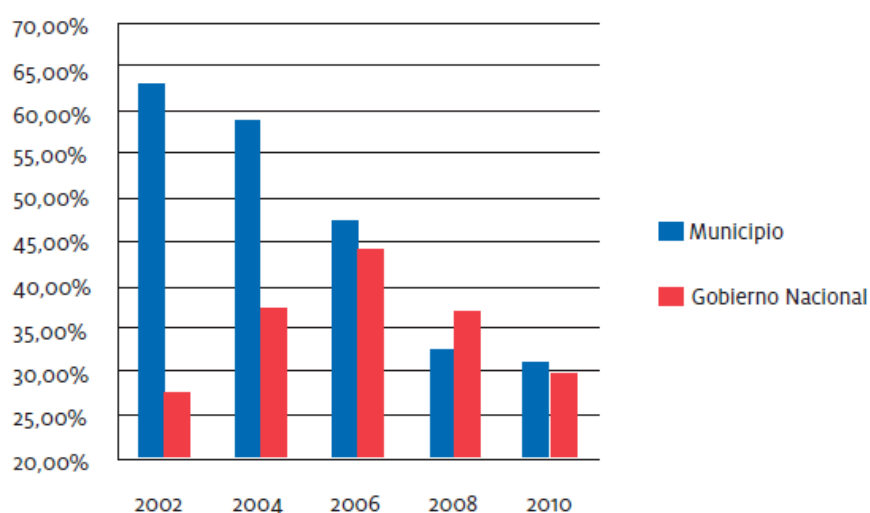
³⁴ Efraín Pérez, Derecho Administrativo, (Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2006), 658.

³⁵ Carlos Juan Bautista Bonnin, Principios de la Administración, (España S.L. Fondo de Cultura Económica de España, 2005), 83-84.

En Ecuador la percepción ciudadana de sobre la calidad de servicio que reciben tanto del Gobierno local como del Gobierno central se muestra en el gráfico siguiente, además se ejemplifica como se han equiparado el porcentaje en cuanto a responsabilidades. El tiempo de evaluación está previsto al año 2010, en ese período se puede observar como en el año 2002 la ciudadanía esperaba que el Municipio actúe más por sobre lo que debía hacer el Gobierno Central, y al 2010 la percepción respecto de quien debe atender las necesidades de la población se equiparán alrededor de un 30%.

Gráfico 1

Percepción ciudadana



Fuente: Proyecto de Opinión Pública Universidad de Vanderbilt LAPOP

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos presentó en una evaluación comprendida entre el periodo de 2012- 2015 que, para 2012 el índice de percepción de calidad de servicios básicas era de 6,67, en 2013 de 6,94, en 2014 de 6,94 y en 2015 de 6,70 en un escala que valoraba 1 como pésima y 10 como excelente.³⁶ Los servicios públicos tienen dos características que los definen y son: aquellos que son esenciales que los consumidores disfruten de sus beneficios y aquellos que deben ser prestados obligatoriamente, porque permitir que alguien más pueda proporcionarlos resulta

³⁶ Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016-2017- Gráfico 7: Índice de percepción de calidad de servicios públicos (201-2015) INEC,38

costoso, los servicios como el agua potable, la energía eléctrica, el alcantarillado³⁷, son servicios que la población espera recibir de la administración.

Los servicios públicos son propios como concepto del mundo occidental, ya que es en Asia donde nace y se trata el concepto de “proto-burocracia”. En los estados orientales no existía diferencia entre el patrimonio público y el patrimonio privado. No pueden tener exclusión de la población beneficiaria.

En América Latina, los municipios no superan el 50% en la atención de los servicios públicos. El gráfico siguiente demuestra cuales son los servicios públicos que se espera sean prestados por el municipio y el nivel de satisfacción.

Gráfico 2

Satisfacción con servicios públicos municipales en América Latina

Servicios Públicos	2006	2007	2008	2008	2010	2011	Promedio
Recolección de Basura	51	51	52	53	50	52	52
Áreas verdes y espacios públicos	51	48	50	52	52	53	51
Alcantarillado	45	45	44	47	44	45	45
Servicios Municipales	44	42	44	47	46	46	45
Transporte público	45	43	45	48	40	44	44
Caminos y pavimentación	41	38	40	45	41	41	41

Fuente: Corporación Latinobarómetro 2011-Plan Nacional de Descentralización

La falta de atención de los servicios que se consideran básicos son detonantes que generan descontento en la población, y por ende la desconfianza en el sistema.

Los bienes públicos abarcan dos escenarios, el primero se refiere a los bienes patrimoniales que posee la administración pública, que incluyen por ejemplo edificios donde funcionan las instituciones estatales, vehículos, equipos, etc, el segundo escenario tiene relación con las competencias que los municipios deben ejercer, se refiere a aquellos que la población necesariamente debe aportar para su creación sea o no su voluntad recibirlos. Dentro de este grupo de bienes podemos encontrar los

³⁷ La Constitución del Ecuador artículo 264, señala cuales son los servicios públicos que los gobiernos municipales tiene como competencias exclusivas “4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.” Y el artículo 274 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala que son los gobiernos autónomos descentralizados los responsables de la prestación de los servicios públicos. Las empresas públicas están facultadas a prestar servicios públicos.

relacionados con la seguridad nacional, aeropuertos, parques, entre otros. Marx consideraba que los medios de producción son bienes públicos, por lo que recomendaba que sean administrados por el Estado.

“En la actualidad, el Derecho Administrativo se inclina por estudiar los “bienes del Estado” dentro de los cuales se encuentra el “dominio del Estado”, porque existen una serie de bienes públicos que no pertenecerían exactamente ni al dominio público ni al dominio privado del Estado, pero sobre los cuales este ejerce una creciente potestad, como sobre los bienes del patrimonio cultural de la Nación, aunque sean de propiedad de los particulares. Por otra parte, como se detalla en esta sección, se discute si el llamado “dominio público” en efecto constituye una propiedad del Estado sobre tales bienes, equivalente a la propiedad que tienen los particulares sobre sus bienes propios.”³⁸

Parte de las políticas actuales del Gobierno Ecuatoriano, dentro de su Objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir, denominado “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” estableció políticas y lineamientos estratégicos, que incluye como mecanismo para fortalecer a las empresas públicas como agentes en la transformación productiva el “Democratizar la prestación de bienes y servicios por medio de las empresas públicas” e “Impulsar a las empresas públicas como estabilizadoras del mercado para garantizar bienes y servicios de calidad a precios justos”. Es decir, dentro de este proceso la empresa pública adquiere más protagonismo con la proyección de que su intervención generará mejores resultados a los que tradicionalmente el gobierno ha ofrecido. Entonces, el nuevo mecanismo de trabajo sugiere que lo que busca el Gobierno es establecer una corresponsabilidad con los niveles de gobierno y la empresa pública, a fin de universalizar el acceso a bienes y servicios públicos de calidad con menor impacto ambiental, y costo accesible.

1.4 Sistema de Administración Penitenciaria en el Ecuador

El ideal en todo sistema de administración es que funcionen armónicamente, cuando esto no sucede y en especial dentro del sistema de administración penitenciaria no se observa esta armónicamente, la parte más afectada suele ser la más débil. Quienes

³⁸ Efraín Pérez, Derecho Administrativo, (Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2006), 450.

son afectados por ejemplo en la falta de provisión de agua potable, o alcantarillado, son la población económicamente más vulnerable, que viven a diario la necesidad de no acceder al servicio. Si bien es cierto que es necesario potencializar las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, es necesario también reconocer que competencias pueden ser asumidas y cuales otras no.

La administración de un centro carcelario o un centro de detención, donde se mantiene privada de la libertad a una persona por estar en conflicto con la ley – independientemente de la infracción cometida o de la cantidad de tiempo impuesta para su privación³⁹ está ligada directamente al concepto de administración pública, es decir, las decisiones que toma la administración afectan la vida de los particulares, se emplean recursos públicos, y sobre todo existe una relación de poder con el administrado.

En Ecuador, los centros de rehabilitación social o centros de detención (prisiones) son administradas por el Gobierno Central, por intermedio del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos desde el año 2008, que fue el año en que se creó. Antes quien administraba este sistema era La Dirección Nacional de Rehabilitación Social, que luego paso a formar parte del Ministerio, dentro de la Subsecretaría de Rehabilitación, Reinserción y Medidas Cautelares para Adultos.

Los Centros de Rehabilitación Social son gerenciados por la figura de un Director, quien es la máxima autoridad dentro del recinto carcelario. Existe personal administrativo y el personal de seguridad, denominados guías penitenciarios.

Los centros penitenciarios están en la obligación de cumplir con los estándares internacionales para su funcionamiento, como compromiso con el respeto a sus derechos humanos, la construcción debe responder de forma apropiada a diseños especializados, que apliquen las normas y sobre todo el respeto a su naturaleza de seres humanos que están privados de la libertad, sin importar la infracción que hayan cometido.

³⁹ La regla 3 de las reglas generales, sobre Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos señala que “La prisión y demás medidas cuyo efecto es separar a una persona del mundo exterior son afflictivas por el hecho mismo de que despojan a esa persona de su derecho a la autodeterminación al privarla de su libertad. Por lo tanto, a excepción de las medidas de separación justificada y de las que sean necesarias para el mantenimiento de la disciplina, el sistema penitenciario no deberá agravar los sufrimientos inherentes a tal situación.

Las administraciones penitenciarias se rigen al sistema normativo y técnico que se aplica en cada país, y como cada país es variable se puede apreciar de la siguiente afirmación lo siguiente:

“Los sistemas penitenciarios están organizados de múltiples maneras. Algunos países cuentan con diversos sistemas penitenciarios, independiente los unos de los otros en diferentes aspectos, por ejemplo, el sistema federal, el sistema penitenciario estatal y el sistema penitenciario condal o de distrito. No obstante, la mayoría de los países tiene un sistema penitenciario centralizado y una administración penitenciaria central con poderes plenos sobre los departamentos administrativos regionales o locales. El inconveniente del primero de los sistemas es que limita las posibilidades de formular en términos claros una declaración de misión por la que se establezcan las normas aplicables en todo el territorio nacional y los mecanismos necesarios para velar por el respeto de esas normas a escala nacional. En cuanto al segundo sistema, la estricta jerarquía que le caracteriza reduce las posibilidades de las administraciones regionales y locales de aplicar iniciativas individuales (como por ejemplo, evitar la ejecución de programas de reforma penitenciaria innovadores). Se considera que los sistemas mejor organizados son aquellos que disponen de políticas nacionales claras que garanticen la aplicación de las normas internacionales y nacionales en todo el territorio nacional, pero que, a su vez, permitan a las autoridades locales y regionales una aplicación.”⁴⁰

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, cuenta con un Modelo de Gestión Penitenciaria, elaborado para conceptualizar y operar el sistema de rehabilitación social ecuatoriano, ordenando el sistema de desarrollo de vida de las personas privadas de la libertad.

El Modelo de Gestión Penitenciaria cimienta su funcionamiento en una adecuada inducción y diagnóstico en la etapa de observación, la clasificación de las personas privadas de libertad son los pabellones, la construcción de un plan de vida personalizado, la participación en actividades educativas, laborales, culturales, de salud integral entre otros elementos.

Cuadro 4
Diagnóstico de Administración de Centros

PROTOCOLOS MODELO DE GESTIÓN (Variables)	MJDHC / POLICIA NACIONAL	MUNICIPIO DE QUITO (AMT)
Esquema de funcionamiento de los centros de detención,	Si, incluye la clasificación de estructura y los niveles de	Sin registros

⁴⁰ Naciones Unidas elaboró un documento denominado “El Sistema Penitenciario”, 2010, Viena, en el que hace mención a los sistemas penitenciarios en los países democráticos y cita a Andrew Coyle en su libro “A Human Rights Approach to Prison Management”, 2009, Londres, donde analiza el mecanismo del ejercicio del poder de los gobiernos sobre el sistema penitenciario y los posibles escenarios que pueden generar problemas.

organigrama.	peligrosidad	
Tratamiento y Educación	Si, forma parte del plan de reinserción	Sin registros
Clasificación de funciones	Si, de todo el personal administrativo, de los guías penitenciarios, roles con actividades de responsabilidad y mecanismo de ejecución	Sin registros
Atención medica	Si, con espacio destinados por el cuidado y atención	Sí, pero sin protocolos claros
Manejo de Crisis	Si, frente a momentos que pueden generar alteración al orden	Sin registros
Horario de actividades	Si, incluye las actividades diarias desde el momento del espacio destinado al desayuno, pasando por actividades de aseo, recreación entre otros.	Si, pero de forma general
Sistema de ubicación de la población	Si, toma en cuenta espacios, necesidades, y programación	Si, un sistema que no responde a las necesidades reales
Plan de vida	Si, destinado a crear en las personas privadas de la libertad un esquema mental real de ejecución de plan de vida después de su proceso (se aplica generalmente a ppls con tiempos largos de condena)	Sin registros
Programa de rehabilitación	Si, crear conciencia respecto de la consecuencia de sus actos	Sin registros
Programa de recreación	Si, procesos que ayudan a disipar la mente de quienes sufren la privación de la libertad	Sin registros
Manejo de normativa Internacional referencial	Si, como mecanismo para mejorar el sistema en base a estándares internacionales	Sin registros
Evaluación de infraestructura	Si, para proyectar la creación de nuevos espacios, o de ser necesarios reducirlos	
Talento Humano	Si, como elemento diferenciar en el trato	Si, con escasa capacitación
Equipamiento	Si, evaluación de necesidades para la mejora del sistema	Sin registros
Manejo de violencia	Si, protocolos de atención	No, resulta innecesaria frente

intracarcelaria	para evitar comportamientos inapropiados	a los niveles de peligrosidad de los contraventores
Sistema de seguridad	Si, como elemento relevante de control de convivencia y control	Sí, es mínimo
Programa de alimentación	Si, como protocolo para evitar mala alimentación que cause daños a la salud	Si
Áreas de acceso / facilidades discapacidades	Si, respeto a normas nacionales e internacionales de inclusión y no discriminación	No
Derechos y obligaciones visitas	Si, para fomentar las relaciones con el espacio externo	Si, parcialmente, los espacios destinados para esta tarea es precaria
Régimen de convivencia (normas y sistema de medición)	Si, como mecanismo de medición del funcionamiento integral	Sin registros
Proyecciones frente a necesidades futuras	Sin registro	Sin registro
Manejo del tiempo atención necesidades	Sin registro	Sin registro

Fuente: “Modelo de gestión penitenciaria”⁴¹. Elaboración propia.

1.4.1 Los sistemas penitenciarios

La Organización de Naciones Unidas elaboró un documento intitulado “Technical Guidance for Prison Planning - 2016” en el que analiza los elementos que deben ser considerados al momento de operar una prisión. Este documento está escrito sobre la base de las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos”⁴², y nombrado luego “Reglas Mandela”⁴³.

Para iniciar con el análisis es preciso identificar los objetivos de las prisiones en base a lo que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos propone, el primero

⁴¹ Modelo de Gestión Penitenciaria, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y cultos, Equipo técnico de la comisión de reforma penitenciaria, 2013.

⁴² Adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C (XXIV), de 31 de julio de 1957, y 2076 (LXII), de 13 de mayo de 1977. Constituyen los estándares mínimos universales reconocidos para la gestión de los centros penitenciarios y el tratamiento a las personas privadas de la libertad. Información tomada de la revista, “Un modelo actualizado para la gestión penitenciaria en el siglo XXI, UNODC, 2016.

⁴³ Nombradas así en honor al legado dejado por (Nelson Rolihlahla Mandela; Mvezo, Transkei, 1918 - Johannesburgo, 2013) Activista y político sudafricano que lideró los movimientos contra el apartheid y que, tras una larga lucha y 27 años de cárcel, presidió en 1994 el primer gobierno que ponía fin al régimen racista. <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/mandela.htm>

de ellos se orienta a proteger a la sociedad de los delincuentes que no pueden cumplir su condena en la comunidad debido a la gravedad o la naturaleza del crimen; el segundo, para cumplir con lo que determina la norma penal legalmente aprobada y reconocida ;y, tercero, proporcionar un régimen seguro y decente para ayudar a rehabilitar delincuentes para que puedan dar un propósito útil y decente a su vida, mientras permanecen en la cárcel. Todos estos elementos nos necesarios valorar de forma conjunta.

1.4.2 Diseño de las prisiones: consideraciones generales

El diseño de las prisiones no solamente abarca una estructura física, incluye también el sistema de tratamiento y funcionamiento, en general la relación administración-privado de libertad. Bajo el mismo concepto, las prisiones deben analizar varios fundamentos en el diseño de las estructuras que pretenden contar con esquemas de funcionamiento integral:

1. Los espacios físicos para las prisiones implican más dimensiones que la estructura donde pernotan, es necesario contar con las áreas suficientes que permitan garantizar una vida decente, incluidos los servicios de agua, luz, entre otros forman parte del espacio físico. El espacio también incluye la regulación de los movimientos del personal y de los prisioneros para que puedan acceder a los espacios al aire libre y contar con un ambiente seguro que también proporcione trabajo, educación y programas que ayuden a sobrellevar y abordar el comportamiento infractor.
2. Se necesitan más espacios que los ya designados para cada área y la suma de todos ellos, es imprescindible comprender la diferencia entre el espacio global y el espacio neto, se excluyen del cálculo los espacios como escaleras, pasillos, ascensores, etc., del espacio real asignado a la persona privada de su libertad. En algunos modelos los espacio destinado para el aseo como baños, duchas son incluidos, en otros modelos no.
3. Los sistemas de seguridad generan más espacios de libertad para quienes están privados de la libertad, lo que implica que una prisión que está dotada de un buen sistema de seguridad permite mayor grado de libertad, por ejemplo, si existe un espacio destinado para la distracción al aire libre y este no cuenta con un sistema de seguridad adecuado, el control será una tarea compleja y se

procurará no otorgar mucho tiempo en esas áreas poco seguras. De igual forma la interacción con los funcionarios sería más segura si se cuenta con este sistema de seguridad en óptimas condiciones.

4. La edificación de un centro carcelario implica más costos que construir cualquier otro edificio. Dependiendo del riesgo de quienes habitan en las prisiones se pondera la colocación de más paredes o vallas para cercar determinadas áreas, los costes de colocar paredes más altas o más de lo normal para una edificación son superiores, las ventanas pueden resultar más costosas que las que se utilizan en un escuela o en un hospital, por lo general, las penitenciarias contienen más puertas que una edificación tradicional, tanto al interior como al exterior. Los techos y suelos deben ser más robustecidos, para evitar planes de fuga o para no interrumpir con ruido otras secciones. Equipos como baños, duchas, rejas, puertas, grifos deben ser colocados con materiales durables y que puedan evitar ser utilizados para causar daño. El nivel de riesgo de una prisión permite conocer el nivel de seguridad que se debe aplicar y como todos estos elementos resultan más gasto el proceso de financiamiento también resulta más complejo, inclusive por la situación geográfica hay centros que requerirán la construcción de carreteras de acceso e instalación de nuevos sistemas servicios básicos. Entre más sea la seguridad que se necesita implementar mayor será el gasto.
5. Dentro del sistema se necesita la separación de categorías, sobre todo en donde son alojados, la separación debe darse en razón del sexo, edad, antecedentes, los motivos de su detención y el de su tratamiento. Se recomienda que en la medida de lo posible los recintos destinados para hombres y mujeres sean separados, también la separación en razón de la infracción o delito cometido, así como los adolescentes, los presos preventivos de los presos condenados. Dentro de este proceso de categorización es indispensable contar con la personalización de los planes y proyectos de vida de cada individuo, sobre todo el seguimiento del régimen de cumplimiento de la sanción impuesta y el cumplimiento de los planes de reinserción generados para cada uno. La real rehabilitación y reinserción son elementos medulares del sistema

Estas particulares permiten analizar que al construir o destinar un espacio para la construcción de un centro carcelario, va más allá de visualizar la estructura ya

finalizada, son factores que por lo general no se toman en cuenta antes de la construcción y resultan ser insuficientes una vez culminada la obra.

1.4.3 Sistema de prisiones⁴⁴

La planificación y el control al interior de los centros carcelarios por parte de las autoridades marcan de forma directa el funcionamiento de éstas. El personal administrativo al interior son quienes conocen en primera instancia los problemas de hacinamiento, de riñas, la situación de las personas reclusas, la carencia de factores económicos, inclusive influencia política.

Existen problemas que en un primer momento no podemos divisar y requieren un análisis más profundo, por ejemplo, el mantener relaciones armónicas con los demás organismos estatales que forman parte del sistema puede ser uno de ellos, los disturbios, sistema de visitas, sistema de alimentación, sistema de atención psicológica, sistema de emergencia, programas de trabajo y sistema de rehabilitación son problemas que se pueden presentar a diario y para los cuales sin la debida planificación puede resultar difícil de solucionar.

Cuando se desea poner en marcha los nuevos complejos penitenciarios es imposible dejar de lado el sistema de justicia que se aplica en determinado territorio, esto definitivamente influye en el diseño y operatividad. El mecanismo de traslado de las personas privadas de la libertad a las audiencias, puede generar una variación en el diseño también.

1.4.4 Hacinamiento

Cuando la capacidad de la población existente en una prisión supera la cantidad para la cual fue diseñada y construida, existe hacinamiento. Aunque la capacidad de la prisión se mide de acuerdo con diferentes metodologías. Alrededor de cien cárceles en el mundo tienen un porcentaje de hacinamiento de alrededor del 10%, y según datos del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, más de veinte países tienen cárceles

⁴⁴ El número 5 del artículo 51 de la Constitución de la República del Ecuador, al referirse sobre los derechos de personas privadas de la libertad, reconoce “La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas”. Existen elementos valiosos que al cumplir con formalidades normativas, no se pueden dejar de lado. El estudio de la ejecución de ésta competencia contribuirá al análisis, que permitirá identificar el adecuado tratamiento de la misma y la identificación de posibles buenas prácticas y la corrección de las erróneas, de ser el caso.

saturadas en más de 200%, existiendo inclusive algunas que superan el 300% de su capacidad. Esto ha generado que se convierta en un tema aceptado como natural al interior de las prisiones.

El hacinamiento puede ser causado por varias razones, algunas dependen de temas técnicos, legales y sociales, por ejemplo, una de las razones puede ser el uso excesivo de la figura de la detención preventiva, otra puede ser infraestructura insuficiente para el crecimiento de la población, o el alto índice de cometimiento de infracciones. Todos estos factores deben ser analizados como política pública de Estado.

Cuando existe hacinamiento los principales problemas que saltan a la vista son la salud de los presos, el tema de la protección y la seguridad se vuelve complejo, el contacto con el mundo externo de las personas privadas de la libertad resulta más difícil y el personal administrativo también aumenta. Construir más cárceles no siempre es la solución, hay que buscar medidas alternativas que pueda suplir ésta inversión.

1.4.5 Los dormitorios

Los dormitorios suele ser el lugar donde las personas privadas de la libertad pasan gran parte de su tiempo, de acuerdo con las Reglas de Mandela, las literas son de uso frecuente para maximizar los espacios, lo que permite una cama por cada 1,6 metros cuadrados por cama, y un dormitorio de cuatro personas con camas individuales puede medir 13,6 metros cuadrados. La capacidad de poder albergar varias personas depende de la convivencia entre ellos. No es recomendable colocar más de 25 personas en una sola área, aunque comúnmente, es una práctica real pese a cumplir con los requerimientos de las medidas.

1.4.6 Seguridad

El sistema de seguridad debe permitir el acceso a las zonas que forman parte del recinto penitenciario, las zonas de distracción de forma segura, a las zonas donde se alimentan, al espacio de visitas, al área de trabajo, al área de salud, al área de educación, al gimnasio, al área de las capillas religiosa, es decir el movimiento de los presos debe ser cuidadosamente bien resguardado. La seguridad funciona en coordinación con el sistema de vigilancia tecnológico y el personal destinado para estas funciones.

El control y vigilancia abarca el manejo de espacio y comportamientos. La tecnología es una valiosa herramienta, se debe contar con los manuales de seguridad frente a posibles situaciones de peligro, el personal debe estar muy bien calificado y capacitado, se debe tener claro qué actos son permitidos y qué actos no lo son. Los puntos de accesos y salida son los que mayor vigilancia deben tener. La seguridad en las celdas es un punto clave ya que la seguridad no solo implica posibles fugas, incluyen riñas entre el personal y las personas privadas de la libertad o entre los prisioneros.

Si bien el personal es capacitado sobre los sistemas de seguridad, la capacitación relacionada al respecto a los derechos humanos de quienes están privados de la libertad es más fundamental.

1.4.7 Facilidades

La preocupación respecto a las facilidades que deben poseer los prisioneros está orientada, a crear armonía en los espacios destinados para su convivencia, son elementos que a primera vista parecen ser de menor importancia y realmente son aquellos que procuran que la vida de quienes están privados de su libertad no sea tan aflictiva y pueda sobrellevarse hasta el momento de su reincorporación a la sociedad, entre los más sobresalientes se mencionan a los siguientes:

- a) Las visitas.- el espacio destinado para las visitas suele estar cerca del ingreso para minimizar el peligro de quienes ingresan, son el contacto que tienen con el mundo exterior y con parte de la realidad que los aguarda al cumplir la sanción impuesta.
- b) La educación.- son espacios de dimensiones no muy extensas, máximo para 20 personas, deben estar ventiladas, se sugiere una altura de 2,45 metros. El personal que imparte la educación deben ser profesionales que conozcan la realidad de quienes habitan en los centros penitenciarios, de ser posible se debe contar una biblioteca. La educación puede estar dada también en función de la información que conocen del mundo exterior por medio de la prensa o la radio.
- c) El trabajo.- permite identificar las capacidades de las personas, y depende del compromiso que se otorgue a la labor. Existen trabajos comunitarios, trabajos de riesgo, inclusive aquellos que les puede generar ingresos. Los espacios destinados para estas tareas al menos deben poseer una medida de 2,5 metros

por 3 metros, existen trabajos que pueden realizarse al aire libre, como el que se realiza tipo siembra y recolección.

- d) Salud.- espacios destinados al cuidado de la salud, como la enfermería. La norma respecto sistemas de salud sugiere debe existir un baño por cada 25 prisioneros. Esta sección incluye la oficina dental, y la farmacia, el sistema de tratamiento de drogas es esencial, así como los espacios para aquellos que puedan estar diagnosticados con algún tipo de enfermedad mental.
- e) Higiene.- esta sección comprende los espacios de lavandería, y peluquería, son espacio que procuran mantener el aseo personal de las personas encarceladas
- f) Alimentación.- cada Estado debe garantizar la calidad en la alimentación: Los alimentos deben ser preparados en áreas sanitariamente limpias, ésta área debe medir al menos 20 metros cuadrados, debe contener un sistema de tratamiento de desechos y área de lavado, debe contar con una bodega de alimentos que debe medir al menos 10 metros cuadrados. El área destinada para ingerir alimentos al menos debe contar con una proporción de medio metro cuadrado por persona, sin incluir el espacio de circulación.
- g) Recreación.- estos espacios son considerados para la distracción de las personas, puede incluir gimnasios, canchas para hacer deportes, salón de juegos, lo mínimo es un espacio para respirar y recibir el sol.
- h) Otras facilidades, los espacios para que puedan destinar tiempo a la religión que profesen, entre otros.

Existen errores comunes que la administración comete y que deben ser tomados en cuenta al momento de planificar y poner en marcha un centro carcelario, estos errores están descritos en el Technical Guidance for Prison Planning – 2016.⁴⁵

- Se construyen recintos penitenciarios sin toman en cuenta el sistema de justicia penal del país,
- Muchas ocasiones la seguridad es superior a la necesario por el tipo de personas privadas de la libertad,
- Se mezclan las categorías de los reclusos en una sola prisión,
- Carecer de infraestructura que complete el sistema de rehabilitación,

⁴⁵ Technical Guidance for Prison Planning – 2016, (Naciones Unidas, 2016.), 233-235.

- Los espacios donde se construyen los centros están localizados en zonas muy remotas,
- Las instalaciones son deficientes para alojar personas,
- Insuficiente números de punto de higiene,
- Falta de coordinación el proceso de recibir visitas,
- No tener visión de expansión y carente de diseño del sistema de alcantarillado, de igual forma,
- Insuficiente espacio para el personal administrativo,
- No tener iluminación suficiente, natural y artificial y poca ventilación,
- Falta de privacidad en los dormitorios,
- Construir celdas para una sola persona,
- Utilización de materiales poco seguros en la construcción, asimilando a construcciones de tipo estándar,
- No contar con espacio de evacuación,
- Falta de áreas de ejercicio,
- Falta de espacio para oficinas, salas de entrevista y salas de visita; y,
- Uno de los más importantes utilizar para el diseño de una prisión proyectos con otros modelos.

Un sistema de prisión, alberga personas que únicamente han perdido su libertad, y deben cumplir una sanción, para más adelante enrolarse dentro del sistema después de cumplir la pena impuesta. La cárcel es una institución administrada por el sector público, esta provista de una organización y estructura que necesita ser manejada de forma eficiente. La teoría que más se acerca al sistema de administración de cárceles es la Teoría Burocrática, propugnada por Weber, quien creía que la mejor organización es aquella que mantiene reglas claras y racionales respecto de su funcionamiento y el ejercicio de funciones de todos quienes la conforman. Se requiere decisiones concretas y excelencia en el trabajo sobre todo quienes la dirige (director) así como del personal (administrativos y custodios). Se necesita de seriedad y compromiso en la ejecución de la tarea, también se busca identificar filtros de corrupción a fin de no perturbar el correcto desempeño de la institución.

Las políticas públicas, base importante en el desarrollo de actividades que generan beneficios directos o indirectos a la población, deben también estar orientadas a aquellos grupos vulnerables, en este caso en particular a las personas privadas de su libertad.

Los centros carcelarios son unidades que se relacionan con varios sectores: el sector justicia, el sector social, el sector salud, entre otros; y, por eso que su funcionamiento no se puede abandonar a una simple construcción de paredes, sin cumplir con un análisis técnico de lo que se necesita previo a su funcionamiento.

Es importante estandarizar los procesos de modelos ejemplares, aunque la metodología en algunas ocasiones no resulte ser la mejor por eso es valioso tomar en cuenta el comportamiento social de quienes reciben el tratamiento.

Se puede presumir que el sistema de la administración pública aplicado al sistema carcelario, es vasto de objetividad en tanto que los modelos se replican de forma sistemática dependiendo de su éxito, por lo tanto, es indispensable plantearse algunas pregunta como: ¿Para qué construimos una cárcel? o ¿Quién puede o debe administralas? y buscar respuestas que nos presenten un panorama de afirmaciones o negaciones sobre si la cárcel que se va a construir cumple con los requisitos necesarios para realizar el objetivo que se desea obtener. Recordemos que *:Los poderes especiales que la Administración tiene sobre los internos no son unilaterales sino que se contraponen con recíprocas obligaciones para con los internos, y se encuadran dentro de un marco jurídico perfectamente configurador diseñado hacia la reinserción de los internos partiendo de la base del personal humano y de los medios facilitados por el Estado[...]*⁴⁶

Finalmente, es necesario reconocer que administrar un sistema carcelario va más allá de simples enfoques doctrinales sobre la administración de organizaciones públicas, es importante valorar la realidad de cada territorio, los contenidos técnicos y jurídicos están relacionados. El ejercicio del poder debe ser modulado y deber orientarse a configurarse un sistema idóneo a la realidad local.

⁴⁶ Nota tomada del análisis que hace el Doctor Faustino Gudín Rodríguez en su ensayo denominado “La relación jurídico penitenciario bajo la óptica del derecho administrativo”.

Capítulo segundo

La competencia en materia de planificación, regulación y control de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial del Distrito Metropolitano de Quito

Los diferentes órganos de gobierno, dentro de un sistema organizado de poderes, están destinados bajo ciertas estructuras pre-establecidas a ejercer determinadas funciones en atención a sus competencias, a fin de cumplir los objetivos para los cuales fueron creadas. Es entonces que, bajo esa premisa, es indispensable determinar de forma clara que competencias son exclusivas de dichos órganos.

Dentro de este capítulo se abarcará dos aspectos fundamentales a fin de comprender la naturaleza y ejecución de la figura de la competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS), para administrar los centros de detención por contravenciones de tránsito por parte del municipio de Quito. Se presenta en un primer momento la conceptualización y características técnicas y normativas de la figura de la competencia en los municipios, aquellas otorgadas por ley u otro mecanismo.

En un segundo momento se analizan las características propias del sistema de administración de los centros de detención de personas contraventoras de tránsito en Quito, con el objetivo de generar una visión de la situación actual, su evaluación, manejo y posibles resultados producto de ésta administración, así como también el grado de participación y responsabilidad de varias instituciones públicas dentro de la ejecución de la competencia de administrar centro de detención.

2.1 Conceptualización

2.1.1 La Competencia

La doctrina, al conceptualizar el término competencia, expone una clasificación basada en cuatro ámbitos, la competencia en razón del grado, la competencia en razón de la materia, la competencia en razón del territorio y la competencia en razón del

tiempo. También la competencia de acuerdo a la fuente de donde provenga será legítima o ilegítima.⁴⁷

En razón del grado, se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro del orden jerárquico de la administración; y, considerando que la competencia es un principio improrrogable, el órgano jerárquicamente inferior no puede tomar decisiones que le correspondan al superior y así de forma viceversa, salvo que se haya aplicado las figuras de la avocación o la figura de la delegación.⁴⁸

En razón de la materia, representa las actividades, gestiones o tareas que puede legítimamente ejecutar un determinado órgano de la administración pública,⁴⁹

En razón del territorio se refiere exclusivamente al ámbito espacial en el cual es legítimo la ejecución del acto, que podrá en caso de irrespeto, causar la nulidad o inexistencia del acto.⁵⁰

En razón del tiempo, se refiere al período de vigencia de una competencia, éstas existen dentro de un momento y tiempo determinado. Actuar después del tiempo establecido por la norma genera que dicho acto sea nulo.⁵¹

El concepto de competencia en función de su clasificación es proclive a generar varias nociones, por lo que, procuraremos manejar el concepto de competencia más sencillo y más adecuado a la realidad ecuatoriana señalando que: La competencia nace en la ley, y es la potestad de ejecutar una atribución que se le ha sido asignada como

⁴⁷ Se propone otro tipo de clasificación[...]la atribución de competencias puede hacerse de acuerdo con un triple criterio (o, si se refiere, existen tres clases de competencias: 1) el tipo de función (competencia funcional) que se le atribuye al organismo y entidad de que se trate (potestad normativa; potestad ejecutiva o de gestión y potestad jurisdiccional); 2) el de tipo de materia que se le atribuye al órgano (competencia *ratione materiae*, por ejemplo, obras públicas, aguas, montes, ferrocarriles, etc); criterio que es combinable con el anterior, de tal forma que se puede tener en relación con los montes públicos la facultad legislativa (competencia para dictar una ley de montes) o, simplemente, la de gestión administrativa de dichos montes o aplicación de los preceptos de la ley o los montes privados con la consiguiente intervención administrativa de los mismo) ; 3) en fin, el del territorio (competencia territorial) dentro de la cual se ejercita la competencia atribuida. (Falla,1994)

⁴⁸ Agustín Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo, (Buenos Aires Fundación de Derecho Administrativo, 2007), 290- 291 (Ver CNFed. CA, Sala I, Miño, LL, 1993-B, 101, 103, año 1992). La figura de la avocación y la delegación son figuras que se utilizan en el derecho administrativo como mecanismos para el ejercicio de competencias, procede cuando un órgano jerárquicamente superior ejecuta o lleva a cabo la ejecución de un acto concreto que estaba a cargo de un órgano jerárquicamente inferior, se dice que es lo contrario a la delegación que ocurre cuando un órgano superior otorga a un inferior la responsabilidad de ejecutar una tarea, estas figuras operan únicamente entre órganos de la misma administración.

⁴⁹ *Ibid.*, pág. 295.

⁵⁰ *Ibid.*, pág. 299 al referirse al concepto planteado por Garrido Falla.

⁵¹ *Ibid.*, pág. 299.

responsabilidad, a un determinado ente. La competencia nace cuando existe la capacidad de ejecutarla, de quien la recibe.

Para Agustín Gordillo se define la competencia como:

“[...] el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, el territorio, el grado y el tiempo. Coincide la doctrina que la competencia en principio es improrrogable. Hay quienes piensan que la competencia debe surgir de norma legal expresa, quienes consideran que puede surgir expresa o implícitamente de una norma legal y quienes consideran que surge en forma implícita del objeto o fin mismo del órgano; a esto último, algunos autores lo llaman principio de especialidad”.⁵²

La competencia conferida legalmente se ejecuta por tres medios, la descentralización, la desconcentración y la delegación. “El proceso de distribución de competencias en el seno de una Administración comienza con la atribución a la administración en cuanto persona jurídica de una determinada potestad, atribución que tiene que ser realizada previamente por una norma.”⁵³

La competencia de administrar centros de detención de personas, constitucionalmente le corresponde al Gobierno Central, a través del órgano rector en política penitenciaria, en este caso, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Legalmente el sistema de rehabilitación social tiene como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas, y parte de las acciones para lograr esa finalidad debe administrar los centros de detención. La competencia en este caso está radicada en atención a la materia, y no al territorio como se pretende ejecutar.

Administrar centros de detención no está contemplado como un servicio o producto dentro de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. Suponer que los centros de detención que albergan contraventores de tránsito, son competencia del municipio debido a que la materia de tránsito es competencia de éstos, es asumir que, en primer lugar, por cada tipo de delito o contravención que se cometa debe existir un centro de detención en particular; y en segundo lugar que por cada contravención que se cometa y que tenga relación con un competencia municipal, el municipio debe administrar los centros de detención para esas personas. ¿Por qué no administra el municipio centros de detención para quienes cometen delitos o

⁵² Gordillo Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, (Buenos Aires Fundación de Derecho Administrativo, 2007), 290.

⁵³ Jose Luis Burlada Echeveste, Las garantías jurisdiccionales frente a la vía de hecho de la administración, (Oñate IVAP, 2004), 155.

contravenciones en materia de riego y drenaje por ejemplo? La administración de un centro de detención no debe estar atada al tipo de delito, si no a la capacidad real para ejecutar dicha administración del órgano competente. La ejecución de una función, dividida como producto o servicio, es simplemente utilizar los mecanismos al alcance para que la competencia, como actividad superior sea llevada a cabo. Desglosar estos productos y servicios supone un ejercicio de desagregar cada elemento necesario como parte de la función. La competencia es la acción macro, es el fin último en la escala de valor de la necesidad. Es decir, la competencia nace para atender una necesidad colectiva, de ahí que a partir de ésta se ejecuten otras actividades para cumplirla, es secundario.

2.1.2 La Autonomía

El término autonomía proviene del griego antiguo y se compone de dos voces: “autos” que significa propio, y “nomos” que significa ley, es decir autonomía en la potestad de dictar su propia ley.⁵⁴

Para Joaquín García Morillo, el concepto de autonomía se define de la siguiente manera:

“[...]tanto desde la perspectiva gramatical como desde la constitucional, la consagración de la autonomía implica, en primer lugar, el reconocimiento de un ámbito de intereses propios y, en segundo lugar, el reconocimiento de que esos intereses propios han de ser normados y regidos por entes específicos y autónomos. Autonomía significa, pues, consagración de un ámbito de actuación y libre disposición propio, en el que se incluye al menos un mínimo ámbito de discrecionalidad y, consecuentemente, una cierta capacidad de resistencia frente a las órdenes o instrucciones que pretenden invadir dicho campo”.⁵⁵

Pese a que la autonomía de un órgano de gobierno nace por ley para regular las competencias que le corresponden, la relación con el Gobierno Nacional es permanente,

⁵⁴ Jhon Eduardo Ojeda Guamán La Autonomía Municipal en el Ecuador: Concepto y su evolución histórica. Análisis desde el punto de vista constitucional y legal, (tesis maestría Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2007), 27.

⁵⁵ Joaquín García, La configuración Constitucional de la Autonomía Local, (Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 1998). 21. Citado por Jhon Eduardo Ojeda Guamán, La Autonomía Municipal en el Ecuador: Concepto y su evolución histórica. Análisis desde el punto de vista constitucional y legal, 2007, página XXVII.

y aunque en nuestro país no se maneja un concepto claro de autonomía municipal, se puede decir que: [“Se encuentra un equivalente de este esquema que consagra al Ejecutivo nacional como co-legislador provincial, en el Estado regional italiano. La Constitución italiana atribuye el control preventivo de la legislación regional al comisario de Gobierno, que la aprueba de forma tácita o expresa; o la reenvía al Consejo para su reforma o cancelación. La causal contemplada en la Norma Suprema italiana considera esta posibilidad cuando el proyecto de ley “exceda la competencia de la región o esté en contraste con los intereses nacionales o con los de las demás regiones”.] ⁵⁶

2.1.3 La transferencia de competencias en un proceso descentralizador

En Ecuador, la descentralización al ser conceptualizada como un proceso democrático, que pretende ordenar y dinamizar el proceso de traspaso de transferencias, ha generado un cambio sustancial dentro de los esquemas de los gobiernos autónomos descentralizados. La descentralización como construcción participativa, genera muchas expectativas de creación de oportunidades para los territorios y la aplicación de esta en menor o mayor medida es el resultado de la evaluación de las necesidades y la atención de las mismas basadas en su análisis de complejidad. Descentralizar significa mejorar las condiciones de acceso efectivo de los ciudadanos a los servicios. “La descentralización es un proceso de cambio en la estructura misma del Estado así como de los mecanismos a través de los cuales la sociedad interactúa con sus autoridades y toma partida en sus propios procesos de desarrollo”.⁵⁷

La política institucional y sobre todo las políticas de gobierno son pilares fundamentales en la construcción positiva en los procesos de transferencia de competencias, y las personas en el territorio son quienes deben beneficiarse de estos procesos. Como menciona Domingo Gómez Orea *El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población práctica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema*. Es entonces, son las realidades del territorio lo que definen las

⁵⁶ Jorge Luis Palazzo, Domingo Juan Sesi y Víctor Armando Rolón Lembeye, *La transformación del Estado*. (Buenos Aires De Palma, 1992), 156-157.

⁵⁷ Estrategia de Implementación de Descentralización, Consejo Nacional de Competencias, 14.

necesidades de la ciudadanía. La sociedad tiene la capacidad de identificar sus requerimientos, pero la intervención de la institución pública es la que permite que esos requerimientos vistos como necesidades sean atendidas.

El Plan Nacional de Descentralización del Ecuador, define a la Descentralización como un proceso que abarca tres ámbitos fundamentales: “a) lo político en cuanto a la legitimidad de la representación política y organización del poder en los niveles de gobierno; b) lo fiscal con respecto a los recursos que financian a los distintos niveles de gobierno en el proceso de descentralización y; c) lo administrativo en relación a la transferencia de competencias y facultades, por lo tanto, la organización del Estado.”(SENPLADES, Plan Nacional de Descentralización 2012)

El Ecuador, en esta última década ha tenido un solo Presidente y esto ha definido varios escenarios dentro de la administración política, fortaleciendo algunos y debilitando a otros. Dentro de los principales retos que ha tenido que enfrentar este proceso descentralizador se encuentra el fortalecimiento institucional del Estado, descentralización fiscal y transferencia de competencias, así como también enfrentar la situación actual que denotaba alto fraccionamiento del Estado, problemas vigentes en los territorios y deficiencias y limitaciones institucionales.

2.2 Naturaleza de la competencia de administrar centros de detención de privación de libertad

2.2.1 Planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial

Dentro de los Modelos de Gestión Diferenciados propuesto por SENPLADES y el Consejo Nacional de Competencias, en el informe denominado “Territorio y Descentralización: transferencia de la competencia tránsito, transporte terrestre y seguridad vial” clasifican cada ámbito de la competencia en facultades relacionadas con cada una de ellas. *Tránsito*, que en la facultad de planificación, enmarca la elaboración del plan de administración del tránsito; en la facultad de regulación, elabora y ejecuta la normativa para la gestión del tráfico; y, en la facultad de control, incluye el control operativo y la revisión y matriculación, sobre el ámbito de *Transporte*, en la facultad de planificación, el plan de transporte terrestre; el facultad de regulación que norma la

gestión del transporte; la facultad de control que abarca el control de cumplimiento de normativa, emisión de títulos habilitantes para transporte público, y emisión de títulos habilitantes para transporte comercial y cuenta propia; y, finalmente *Seguridad Vial*, en planificación, el plan de seguridad vial, en regulación, normativa de seguridad vial, y control, campañas de seguridad vial.

SENPLADES, elaboró una matriz de productos y servicios que se identifican con la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, según las facultades de planificar, regular, controlar y gestionar para cada nivel de gobierno. Entre los principales productos y servicios identificados están: la generación de política, lineamientos y emisión de directrices, rectoría local, plan nacional estratégico de movilidad multimodal, plan de administración de tránsito, plan maestro local de transporte terrestre, plan local de seguridad vial, regulación para establecimiento de estándares y normas técnicas, normativa local para regular operaciones de tránsito, normativa local para la operación de transporte terrestre, normativa local para minimizar la accidentabilidad, tránsito en la vía pública, sanciones o multas, estado de la infraestructura, colocación de la señalización, recaudación de multas y atención inmediata en caso de accidentes. La función de administrar centro de detención, no se encuentra detallada como producto o servicio dentro de la matriz.

La historia republicana del Ecuador demuestra que la estructura político-administrativa del Estado no ha variado sustancialmente. Ecuador tiene 24 provincias, dos de ellas constituidas recientemente (Santo Domingo y Santa Elena) como resultado de compromisos de campaña política y de la demanda ciudadana. Son procesos que han generado más fragmentación del Estado y una nueva organización dentro de esos territorios.

Previo a adentrarnos en el proceso será necesario abarcar ciertos conceptos. El primero sobre la función *planificar*, entendida como aquel proceso de generación de un esquema de trabajo para la obtención de los mejores resultados dentro de un plan o idea, que emplea la mayor optimización de recursos con ahorro de tiempo y dinero. Para Ezequiel Ander Egg la planificación es “la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tiene el propósito de influir en el curso de determinados

acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados.” (Egg 1991, 28)

El segundo de *regulación* que consiste en el conjunto de normas y reglas para orientar el actuar dentro de un determinado campo, dejando de lado la improvisación. El Estado ecuatoriano considera que el poder de regular es una de las facultades que ha recuperado y, que nos permite a todos los ecuatorianos alcanzar el buen vivir, además se fusiona con otras facultades como la planificación, rectoría y control. De acuerdo al Plan Nacional de Buen Vivir, el nuevo regionalismo que el Ecuador busca alcanzar expresa necesidades latinoamericanas, como la prioridad de diversificar las relaciones internacionales, neutralizar las pretensiones hegemónicas y afirmar la legítima capacidad de regulación de los Estados en sus territorios. La regulación como una capacidad de auto determinarse en casos generales o particulares

El tercer y último concepto el de *control*, como la facultad de verificar que lo dispuesto por autoridad competente debe y se ha cumplido en todas sus formas. Consiste en la verificación del cumplimiento de lo que es mandatorio y debe llevarse a cabo.

Los actos normativos administrativos no pueden contradecir a la ley ni a la Constitución y es por eso por lo que existen claramente temas o atribuciones que no son delegables.⁵⁸

La Constitución del Ecuador⁵⁹ de 2008, señala en su artículo 202, inciso primero que: “El sistema garantizará sus finalidades mediante un organismo técnico encargado

⁵⁸ Constitución del Ecuador, artículo 261.-“El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2. Las relaciones internacionales. 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. 6. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos correspondientes en educación y salud. 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 8. El manejo de desastres naturales. 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. 12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.” Estas competencias son exclusivas, sin embargo, el artículo 259 señala que “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.” El gobierno central puede formar parte en la ejecución de competencias de los diferentes niveles de gobierno.

⁵⁹ La Constitución del Ecuador de 1998, en el artículo 234, inciso final, señalaba que: “El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación

de evaluar la eficacia de sus políticas, administrar los centros de privación de libertad y fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema.” Es decir, la norma suprema determina que existirá un “organismo técnico” a cargo del sistema de rehabilitación social, enfocado en tres ejes. El inciso segundo del mismo artículo señala que: “Los centros de privación de libertad podrán ser administrados por los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley”, refiriéndose a que si el proceso se encuentra regulado en una ley, los municipios “podrían”, dependiendo de su capacidad, administrar los centros de privación de libertad.

Los gobiernos autónomos descentralizados, también tienen competencias exclusivas determinadas en la Constitución en el artículo 262 y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), artículo 32, por lo cual están facultados a emitir normativa que les permita ejecutar esas competencias.⁶⁰

El COOTAD, en el artículo 32, letra c), señala que una de las competencias de los GADS Regionales es: “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.” En el Ecuador los GADS Regionales no se han conformado, por lo tanto son los GADS Municipales quienes actualmente ejecutan esa competencia, y cuyo proceso fue regulado por el Consejo Nacional de Competencias con la Resolución No. 006 CNC-de 2012.

La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial⁶¹, en el artículo 30.4 inciso primero, señala las competencias de los GADS municipales,

administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.” Y, el artículo 208, respecto del régimen penitenciario, señalaba que “Los centros de detención contarán con los recursos materiales y las instalaciones adecuadas para atender la salud física y psíquica de los internos. Estarán administrados por instituciones estatales o privadas sin fines de lucro, supervisadas por el Estado.”

⁶⁰ Constitución del Ecuador, artículo 262 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. 7. Fomentar las actividades productivas regionales. 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional. 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

⁶¹ Art. 30.4.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el ámbito de sus competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en sus respectivas circunscripciones territoriales, tendrán las atribuciones de conformidad a la Ley y a las

respecto a la planificación planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte La Resolución No. 006 CNC-2012, resolvió transferir la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos municipales del Ecuador, de forma progresiva.

El artículo 13, numero 4 de la resolución, faculta a los GADS Municipales, “Construir, operar y mantener centros de detención de personas por infracciones a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTS)” Ésta ley, fue reformada por el Código Orgánico Integral Penal (COIP), y eliminó las contravenciones de tránsito que señalaba la LOTTTS. Ahora las contravenciones constan en el COIP.

La actual Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en el artículo 147, inciso tercero señala que: “Para el control y ejecución de las contravenciones de tránsito establecidos en el Código Orgánico Integral Penal, serán competentes los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Municipales y Metropolitanos de la circunscripción territorial donde haya sido cometida la contravención, cuando estos asuman la competencia; y la Comisión de Tránsito del Ecuador en su jurisdicción.”, refiriéndose a las contravenciones o infracciones de carácter administrativo. Esta ley de ninguna forma de refiere a la privación de la libertad como parte de ese control.

La Ley de Tránsito y Transporte Terrestre de 1996, ni la Ley de Régimen Municipal de 2005⁶², señalaban que la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, incluía administrar centros de privación de libertad. Actualmente no existe una ley que regule este proceso y las características propias de un municipio⁶³, al igual que el Gobierno Central están estructuradas por varios elementos, tienen un territorio, tienen

ordenanzas que expidan para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte, dentro de su jurisdicción, observando las disposiciones de carácter nacional emanadas desde la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, deberán informar sobre las regulaciones locales que en materia de control del tránsito y la seguridad vial se vayan a aplicar.

⁶² La ley orgánica de régimen municipal, publicada en el suplemento del registro oficial 159 de 05 de diciembre del 2005, en el artículo 14 número 19ª, señala que los municipios dentro de sus funciones, “Podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, en coordinación con los organismos de tránsito competentes, de acuerdo con las necesidades de la comunidad”, sin que haga esto mención a la administración de los centros de privación de libertad, como parte de la competencia.

⁶³ Ver Constitución del Ecuador, artículos 238, 239, 240 y 241.

administrados (ciudadanos), tienen el poder de *imperium*, capacidad normativa⁶⁴ (distinto nivel), capacidad presupuestaria – tributaria entre otras, aunque como lo señala Jellinek: “Los derechos de soberanía de los municipios no son nunca derechos originarios. Su territorio es, al propio tiempo, territorio del Estado, su súbditos, súbditos del Estado y poder está sometido al poder del Estado.”⁶⁵

2.2.2 Consejo Nacional de Competencias (CNC)

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo tercero, establece que los deberes del Estado son, entre otros, “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. En función de ello, el Consejo Nacional de Competencias es el ente encargado de vigilar el cumplimiento de este mandato constitucional, por ello propone un conjunto de directrices sistémicas, a fin de lograr un Estado equitativo y solidario.⁶⁶

El Consejo Nacional de Competencias es el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias; es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos⁶⁷ y “tiene como responsabilidad principal la organización e implementación del proceso de descentralización en el país, que fue a través del Plan Nacional de Descentralización”⁶⁸. El sistema nacional de competencias está conformado por representantes de cada nivel de gobierno. A través de Resolución No. 006-CNC de 2012, estableció como objetivo primordial organizar el proceso de transferencia de la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de todos los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales del país, un proceso que estuvo

⁶⁴ Constitución del Ecuador Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

⁶⁵ George Jellinek, Teoría General del Estado, (Buenos Aires Albatros 1998), 487.

⁶⁶ Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016-2017, Consejo Nacional de Competencias, 12.

⁶⁷ Artículo 17, COOTAD.

⁶⁸ Estrategia de Implementación de la Descentralización, Consejo Nacional de Competencias, 9.

distribuido en 3 modelos. El primer modelo denominado “Modelo de Gestión A”, incluyó a los gobiernos autónomos descentralizados de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Loja, Ambato y Manta, el segundo modelo denominado “Modelo de Gestión B”, incluyó Latacunga, Riobamba, Machala, Milagro, Babahoyo, Quevedo, Portoviejo, Mejía, Rumiñahui y Santo Domingo de los Tsáchilas, y finalmente el “Modelo de Gestión C”, a todos los gobiernos restantes del país, en total 204, incluidos las Islas Galápagos.

Estos modelos, fueron definidos para organizar los períodos de ejecución de las competencias, desde la vigencia de la Resolución No. 006-CNC-2012. Por ejemplo, Quito, Cuenca y Guayaquil debían ejecutar de forma inmediata la planificación y regulación del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial y tenían de 0 hasta 12 meses para los títulos habilitantes, matriculación y revisión técnica vehicular, control operativo. Todos los gobiernos autónomos descentralizados, tanto del modelo b y c, y que constan en la clasificación debían asumir inmediatamente la competencia de planificación y regulación del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, y la segunda, sobre los títulos habilitantes los períodos para asumir la competencia variaba de 0 a 36 meses. Todo dependía del análisis de la capacidad de cada municipio.

El proceso de transferencia progresiva de competencias inició con la elaboración de un informe del estado situacional del proceso de ejecución y cumplimiento de las competencias que debían ser descentralizadas, se requirió informe financieros sobre los recursos existentes y un informe sobre la capacidad operativa de los GADS que debían asumir las nuevas competencias.

El siguiente cuadro muestra el proceso de transferencia de competencias en función de la base jurídica y tiempo para asumir las actividades de la competencia:

Gráfico 3

Progresividad en el proceso de transferencia de competencias

Competencias Por Etapas	Base Jurídica	Plazo Máximo
1. Competencias Exclusivas Constitucionales	Constitución: Artículos 262, 263, 264 y 267 COOTAD: Art. 125 y Primera Transitoria	Determinado por el Consejo Nacional de Competencias. (Inmediato hasta 4 años, según el Plan Nacional de Descentralización).
2. Competencias adicionales (nuevas, sean exclusivas o concurrentes)	Constitución: Art. 269. COOTAD: Art. 149 y Primera Transitoria.	8 años
3. Competencias residuales (el resto)	Constitución: Art. 269. COOTAD: Art. 150	Permanente

Fuente: Senplades – Plan Nacional de Descentralización

Se integró una comisión técnica de costeo de competencias que identificó los recursos necesarios correspondientes a las competencias, el informe utilizó variables sobre costos según la densidad poblacional, dispersión poblacional, participación de la población urbana en la población total, capital de provincia, dinámica económica superior a la capital de provincia, cabeceras cantonales cercanas a su cabecera provincial, convenios y cuantificación de los déficits financieros, a fin de identificar y clasificar las necesidades de cada cantón para asumir la competencia en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, presentó informe sobre la capacidad operativa de los GADS, y le Ministerio de Finanzas presentó un informe de los recursos existentes para gestionar las competencias. Se trabajó en nuevos modelos de gestión diferenciados y se valoraron los siguientes parámetros:

- La necesidad de la población,
- El número de vehículos cantonales,
- La tasa de motorización,
- La densidad poblacional del cantón,
- La participación de la población urbana en la población total,

- La capitalidad provisional,
- La dinámica económica,
- La cercanía a la cabecera cantonal; y
- La existencia de convenios previos de descentralización.

Adicionalmente, se consideró factores como, la experiencia de cada cantón y la existencia de requisitos mínimos de sostenibilidad para la prestación del servicio y que dieron como resultado los 3 modelos señalados en líneas anteriores, (Modelo A, Modelo B y Modelo C).

2.2.3 Agencia Metropolitana de Tránsito del Municipio de Quito (AMT)

El proceso que el municipio de la capital (Quito) en el ejercicio de la competencia de tránsito y transporte terrestre, posee tres ámbitos, el político, lo fiscal, y la administración, porque en cada uno de ellos se emplean nuevas estructuras de trabajo que antes de la delegación no existían.

La Agencia Metropolitana de Tránsito que pertenece al Distrito Metropolitano de Quito es una persona jurídica de derecho público, tiene su presupuesto y capacidad de autorregularse en base al ordenamiento jurídico vigente y dentro de su estructura no contempla la administración de centro de detención.⁶⁹ Es decir, la competencia de administrar centros de detención no se encuentra reflejada en su estructura orgánica. Esta institución creada el 22 de abril de 2013 mediante Resolución No. 006, emitida por el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, se creó con el objetivo de asumir la potestad de controlar el transporte terrestre particular, comercial y por cuenta propia, el tránsito y la seguridad vial en concordancia con la asignación al municipio de acuerdo con lo que ordena la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Según la estructura actual sus competencias⁷⁰ están divididas en 4, y son: el control de tránsito, matriculación y revisión técnica vehicular, fiscalización de tránsito y transporte terrestre, y finalmente seguridad vial e ingeniería de tránsito.

⁶⁹ http://www.amt.gob.ec/files/lotaip2017/01/literal_a1_enero2017.pdf

⁷⁰ <http://www.amt.gob.ec/index.php/quienes-somos/competencias.html>

Bajo los parámetros de la AMT las competencias están divididas de la siguiente manera:

1. Control de Tránsito, que consiste en la capacidad para planificar y ejecutar el control de tránsito y transporte terrestre en el Distrito Metropolitano de Quito, con planes operativos debidamente sociabilizados y ejecutados por medio de agentes civiles de tránsito en las vías de la capital, le permite a la AMT realizar operativos para controlar los límites de velocidad, documentos en regla, conducción bajo efectos de alcohol o sustancias estupefacientes y psicotrópicas, y, de presentarse incumplimientos a la ley, el Código Orgánico Integral Penal faculta la detención y posterior traslado, con orden judicial, al Centro de Detención de Infractores de Tránsito.

2. Con la matriculación y revisión técnica vehicular, la AMT puede mantener un registro de todos los automotores que circulan en el Distrito Metropolitano de Quito, adicionalmente gestiona la regularización del transporte comercial, escolar y de carga liviana.

3. Fiscalización del tránsito y transporte terrestre, que evita que los vehículos en malas condiciones mecánicas circulen por la ciudad y que vehículos informales presten servicio evitando posible riesgos. Emite autorizaciones para la ejecución de eventos y obras civiles en las vías, y mediadas de recuperación del espacio público vial, ejerciendo controles y retirando vehículos mal estacionados.

4. Seguridad vial e ingeniería de tránsito, que fomenta la capacitación de peatones, conductores y ciclistas sobre las normas de seguridad vial, a fin de generar una movilidad segura, evitando posibles accidentes en las vías.

Una vez detallada la estructura de la AMT, el principal análisis del problema planteado radica en evaluar con estos elementos la idoneidad del Municipio de Quito, a través de la AMT, para administrar un centro de detención, es primordial hacer énfasis en por qué dentro de su estructura no se encuentra señalada esta competencia, y por qué no se hace mención a su plan o esquema de funcionamiento. Pese que en algunos países de Latinoamérica como Colombia por ejemplo, las cárceles son administradas por el municipio, esto responde a un modelo estructurado hace mucho tiempo, resultado de un proceso atado la costumbre local, al igual que España que son varios actores quienes intervienen para el funcionamiento del sistema carcelario / penitenciario. Cuentan con prisiones civiles y militares. Y el sistema funciona no de forma exclusiva, es articulado.

2.2.4 Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC)

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, creado en el año 2007,⁷¹ administra actualmente los centros de privación de libertad; y, antes de su creación La Dirección Nacional de Rehabilitación Social estaba encargada de administrar dichos centros, que luego paso a formar parte del MJDHC. Dentro de su estructura el MJDHC⁷², que está prevista en su estructura, el área encargada de ejecutar la competencia de administrar centros de detención.

El 24 de julio de 2014, el ahora Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos ente rector en materia penitenciaria, delegó por intermedio de un convenio de cooperación institucional con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la administración y control del funcionamiento de los centros de detención de personas por contravenciones de tránsito en la ciudad de Quito. El convenio establece que ésta administración tendrá vigilancia permanente del MJDHC a fin de ejecutar la política penitenciaria elaborada por ellos como ente rector en la materia, con el objetivo de proporcionar un servicio de calidad con principio de ética, eficiencia, coordinación, planificación y transparencia.⁷³

Han transcurrido dos años desde que la competencia fue delegada y para entrar en ese análisis es preciso conceptualizar varios términos propios de la estructura de dicha delegación.

El MJDHC es una unidad administrativa, es una organización que pertenece al sector público, pertenece al Gobierno Central, y su estructura y competencias están dadas en función de las directrices que este determina con la normativa correspondiente a su creación.

Alcance: Para abordar este tema, es importante hacer un breve análisis respecto al alcance del concepto de Gobierno y el de Administración Pública, ya que existen varias concepciones relacionadas a estos temas y es necesario entender bajo qué esquema se maneja la delegación materia de estudio. “Las administraciones públicas están principalmente constituidas en ese país, además del gobierno central, por los gobiernos autonómicos y por los municipios. Administraciones Públicas como el aparato

⁷¹ Decreto Presidencial 748, 14 de noviembre de 2007.

⁷² <http://www.justicia.gob.ec/transparencia/>

⁷³ Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Municipio de Quito y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Clausula Tercera.

institucional del Gobierno Central establecido para la ejecución de las políticas públicas”.⁷⁴

¿Cómo nace la delegación? El artículo 13, número 4 de la Resolución No. 006-CNC-2012, del Consejo Nacional de Competencias, determina que dentro de la competencia de administración y control de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, corresponde también construir, operar y mantener centros de detención de personas por infracciones a ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, aunque actualmente, después de una reforma legal, las infracciones de tránsito se encuentran contempladas en el Código Orgánico Integral Penal.

Bajo este enunciado legal, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, empezó con el proceso de transferencia de dicha competencia, y de acuerdo con declaraciones ofrecidas por la máxima autoridad de la institución a diarios locales, se pretende con este proceso una mejor rehabilitación de quienes infringen la ley y buscan además, la seguridad ciudadana.

Es importante reducir los niveles de hacinamiento y posiblemente generar más proximidad entre el municipio y la ciudadanía.

¿Quiénes participaron en un primer momento? El primer municipio que asumió la competencia fue el de la ciudad de Cuenca, en abril de 2013, después del proceso de transferencia que hiciera el Consejo Nacional de Competencias. El Centro de Detención Provisional funciona en un edificio que pertenecía a la Policía Nacional. La Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca “EMOV EP”, creada mediante Resolución No. 259 de 09 de abril de 2010, ha realizado mejoras estructurales a este centro, que está conformado por dos plantas, con celdas diferenciadas para hombres y mujeres. Tiene capacidad para 65 personas y está dotada de espacios donde funcionan el área administrativa, sala de visita, lugar para alimentarse, y una cancha deportiva.

¿Existe presupuesto en la EMOV EP?⁷⁵ Para el año 2014 el presupuesto de la EMOV EP fue de US \$ 21'043.330,45, entre ingresos corriente, ingreso de capital e ingresos de financiamiento, en 2015 fue de US \$ 25'447.985,61, y para este año 2016 fue de US \$ 26'700.815,10.

⁷⁴ Pérez, Derecho Administrativo, 42.

⁷⁵ <http://www.emov.gob.ec/?q=content/g-presupuesto-anual-0>

¿Cuál es el sistema de administración? Los centro de detención provisional en el Ecuador han sido administrados de forma híbrida, la mayoría han estado a cargo del Ministerio de Justicia, y otros de la Policía Nacional. Albergan personas contraventoras de la ley penal, y parte de ellas las normas relacionadas con el tránsito. En Agosto de 2015, en Guayaquil se inició los procesos de transferencia de la competencia, sin embargo la pugna es más fuerte con la municipalidad, quienes mantienen que la administración de los centro de detención por contravenciones de tránsito le corresponde al Gobierno Central.

2.2.5 Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Municipio de Quito y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

El convenio suscrito el 24 de julio de 2014 y ejecutado desde el mes de agosto del mismo año, señala como objetivo delegar al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por intermedio de la Agencia Metropolitana de Transito, la administración y control del funcionamiento de los “Centros de detención de personas por contravenciones de tránsito”, bajo las políticas del Ministerio de Justicia, en relación con las personas privadas de la libertad.

El convenio que se puede observar en el (**Anexo 1**), menciona 11 obligaciones, sin embargo nos referiremos al estado actual de 4 de ellas, consideradas las más relevantes, y son las siguientes:

- a) El Ministerio de Justicia, está obligado a capacitar a los agentes de tránsito respecto de seguridad interna en los Centros de Detención de personas por contravenciones de tránsito.(Solo se la realizó al momento de la delegación)
- b) El Ministerio de Justicia, está obligado a asesorar técnicamente en la construcción de los centros de detención. (No hay registros que esta actividad se haya ejecutado)
- c) La Agencia Metropolitana de Tránsito, se comprometió a construir los centros de detención por contravenciones de tránsito. (No hay registros que prueben que los centros actuales cumplen con especificaciones técnicas para su funcionamiento, los espacio actuales son edificaciones donde antes funcionaban centros escolares).

d) La Agencia Metropolitana de Tránsito debe presentar informes trimestrales al Ministerio de Justicia, sobre la gestión y acciones realizadas en el marco de la delegación. (No hay registros que prueben que se ha cumplido con esta obligación)

El Doctor Fabian Rosas, Subsecretario de Rehabilitación, Reinserción y Medidas Cautelares para Adultos, del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos se comprometió a retomar la vigilancia del cumplimiento del Convenio, ya que no existen registro de la ejecución del proceso de vigilancia.⁷⁶

2.2.6 Centro de detención por contravenciones de tránsito del Distrito Metropolitano de Quito

Las organizaciones municipales son las llamadas a articular de forma esquematizada el funcionamiento de la denominada competencia de tránsito, que por intermedio de la Resolución No. 006-CNC-2012, emitida por el Consejo Nacional de Competencias del Ecuador se transfirió la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, en concordancia con el artículo 265 número 6 de la Constitución de la República⁷⁷, y el artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁷⁸.

La institucionalidad al ser parte fundamental de la estructura estatal, tiene que ser funcional, y debe ser posible solucionar los problemas reales y para ello se necesitan modelos que fortalezcan la función pública de forma articulada, capaz de crear vínculos sólidos que dinamice la organización social.

La institucionalidad municipal, con la historia ha debido superar innumerables eventos generados por quienes pugnaban el poder político y económico, lo cual devenía en una excesiva concentración de poder (funciones) que incluía inclusive la delegación de determinados servicios básicos públicos y transferencias de competencias hacia órganos de menor capacidad administrativa.

⁷⁶ Entrevista realizada el 22 de junio de 2016, Funcionaria de la AMT, quien pidió no proporcione su nombre en la entrevista.

⁷⁷ Constitución de la República, Artículo 264 numero 6 “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”

⁷⁸ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Artículo 55 letra f) “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal”

En Quito, existen dos centros de detención provisional por contravenciones de tránsito (Los Olivos y Calderón), ambos en total con una capacidad de 182 hombres y 12 mujeres, son espacios que han sido readecuados para ser utilizados para este fin y que en el pasado fueron utilizados con otro objetivo. No se construyeron para albergar personas por el cometimiento de infracciones de tránsito.

La Agencia Metropolitana de Quito,⁷⁹ tiene como principales compromisos adquiridos con los Centro de Detención Provisional, algunos de los que señalamos a continuación, aunque no existen registros que evidencie que las personas privadas de la libertad en el centro cumplan con alguno de éstos:

- Socialización en temas relativos a la normativa legal vigente concerniente a temas de tránsito;
- De respeto al debido proceso de los/las privados de la libertad, al momento de los traslados a las audiencias y citas médicas, en caso de ser requeridas,
- Precautelar por la salud de los privados de la libertad, en caso de ser necesario llevarles a controles médicos para detectar cualesquier malestar físico o posibles enfermedades,
- Respetar el cumplimiento de su sentencia,
- Precautelar que los espacios de los centros de detención estén limpios, con instalaciones óptimas y propicias,
- Coordinar capacitaciones en materia de tránsito y seguridad vial,
- Evitar riñas, conflicto o situaciones que alteren el orden del centro de detención,
- Brindar espacios para las diferentes actividades deportivas que realizan los/ las privados de libertad; o,
- Hacer cumplir el horario de recreación establecido para cada habitación.

En el año 2014 el presupuesto asignado a la AMT fue de 22'416.335,93, en el año 2015 de 66'040.803,76 y finalmente en 2016 se asignó 88'975.105,55.⁸⁰ La mayor cantidad de presupuesto con el que la AMT se financia para la ejecución de sus competencias deriva del cobro de multas, matriculación vehicular y en general procesos administrativos. El valor del presupuesto designado para la administración de los

⁷⁹ Agencia Metropolitana de Tránsito, ingresado el 24 de junio de 2016, <http://www.amt.gob.ec/index.php/servicios/centro-de-detencion-de-infractores-de-transito.html>.

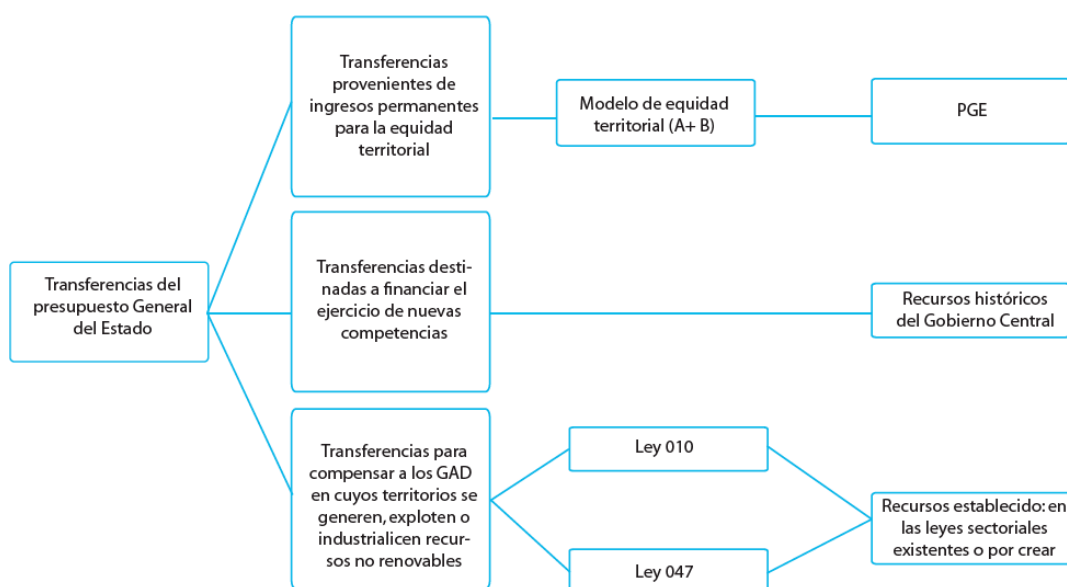
⁸⁰ http://www.amt.gob.ec/files/lotaip2016/01/literal_g_enero2016.pdf

centros de detención no se define, ya que la transferencia de la competencia no incluyó asignación presupuestaria pese a que la Constitución así lo prevé.⁸¹ Sin embargo, los parámetros establecidos en el Convenio fueron así determinados. “No se conocen casos en los que la descentralización fiscal se haya realizado en épocas de bonanza. Más bien lo que se evidencia es que existe la tendencia de descentralizar primero el déficit y luego establecer sistemas redistributivos.”⁸²

El siguiente recuadro muestra el mecanismo de asignación presupuestaria del Ecuador, basado en asignaciones desde el Presupuesto General del Estado, elaborado cada año.

Gráfico 4

Tipos de modelo actual de transferencias.



Fuente: COOTAD, elaborado por SENPLADES.

⁸¹ La Constitución de 2008 se refiere a la asignación presupuestaria a los GADS en el Art. 271. Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados. El Art. 273 señala que las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias. Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente. Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.

⁸² Estrategia de Implementación de la Descentralización, 2016-2017, 62

De información publicada por la Agencia Metropolitana de Tránsito no se puede observar qué valor o porcentaje está destinado a la administración y control de los centros de detención por contravenciones de tránsito.

Las transferencias de recursos desde el nivel central, tanto para municipios como para consejos provinciales, se establecieron en la década de los 90, pre-asignaciones que consistían en recursos asignados proporcionalmente a los ingresos generados en el presupuesto del gobierno central y establecidos en leyes específicas. La distribución de los recursos por transferencias de Ley del 15% entre los municipios y consejos provinciales, obedecieron a tres criterios principalmente⁸³.

- El 50% proporcionalmente a la población con necesidades básicas insatisfechas,
- El 10% en proporción a la superficie territorial y
- El 40% restante, en proporción a la población.

2.2.7 De las contravenciones de tránsito

Las personas que son sentenciadas por el cometimiento de una infracción de tránsito, al ser considerados culpables, tienen un tratamiento menos drástico. La pena privativa de la libertad consiste en la imposición de una sanción a una persona que ha sido sentenciada y consiste en imposibilitar que dicha persona transite libremente. Es el castigo que el Estado impone por el cometimiento de la infracción, se coloca a la persona dentro de un establecimiento destinado para ese fin por el tiempo determinado que ordene la autoridad competente luego de probar la culpabilidad por medio de los mecanismos legales existentes. La pena constituye el eje del sistema penal, y consecuentemente, el eje de la política criminal del Estado.⁸⁴

La prisión suele ser muchas veces una respuesta a una demanda ciudadana sobre el Estado que implica verificar si se ejecutan acciones para protegerlos de aquellos que cometen algún tipo de infracción. El Estado frente al daño provocado a la sociedad, demuestra su poder *imperium* y su capacidad de actuar pese a que no existen estudios formales que demuestren que la privación de la libertad o el encierro sea motores de gestión de cambio frente a conductas punibles.

⁸³ Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, 28,

⁸⁴ David Baiguin, Sentido y justificación de la pena, Jornadas sobre Sistema Penitenciario y Derechos Humanos, (Buenos Aires Editoriales del Puerro, 1994), 25.

El Estado al ser el custodio de las personas que se encuentra privada de la libertad, es el garante directo de sus derechos, aplicando directamente el principio de la posición de garante del Estado que significa: “[...] el Estado al privar de la libertad a una persona asume una posición de garante de sus derechos fundamentales, en particular de sus derechos a la vida y a la integridad personal. Lo que implica que el ejercicio del poder de custodia lleva consigo la responsabilidad especial de asegurar que la privación de la libertad sirva a su propósito y que no conduzca a la violación de otros derechos básicos.”⁸⁵

En Ecuador, las penas o sanciones en materia de tránsito tienen dos tipos de consecuencias: aquellas que son privativas de la libertad y las que no son privativas de la libertad. Las infracciones de tránsito de acuerdo con el Código Orgánico Integral Penal (COIP), son las acciones u omisiones culposas producidas en el ámbito del transporte y seguridad vial.⁸⁶

Contravenciones de tránsito con penas privativas de la libertad, partiendo de un análisis puramente jurídico, y alejándonos de todo esquema moral, la pena impuesta a una persona que ha sido condenada por el cometimiento de una infracción, ha cumplido los supuestos legales para ser castigado y el Estado al ser protector de sus derechos, lo guarda para evitar la venganza privada y cumple con su misión. Para Luigi Ferrajoli, el derecho penal tiene una doble finalidad: a) La prevención general del delito y, b) la prevención de las penas arbitrarias y desproporcionadas.⁸⁷

En Ecuador las contravenciones que incluyen penas privativas de la libertad en tránsito son señaladas en el COIP son:

- Conducción de vehículos con llantas en mal estado (5- 15 días)
- Conducción de vehículo bajo efecto de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o preparados que las contengan (30 días)
- Conducción de vehículo en estado de embriaguez (5 – 30 días y hasta 90 para conductores de transporte público)

⁸⁵ CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas, párrafos 8, 4-65; CIDH. Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, Cap. VIII párrafo 1.

⁸⁶ Código Orgánico Integral Penal, artículo 371.

⁸⁷ Luigi Ferrajoli, Derecho y Razón, (Madrid Trotta, 2011), 334.

- La persona que conduzca sin haber obtenido licencia, el conductor que falte de obra a la autoridad de tránsito, el conductor que exceda los límites de velocidad fuera del rango (3 días), son contravenciones de tránsito de primera clase.⁸⁸

Existen contravenciones contempladas en el Código Orgánico Integral Penal, que no están relacionadas con las infracciones de tránsito y que sin embargo incluyen penas privativas de la libertad, éstos son destinados a los centros de detención que continúan siendo administrados por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos o la Policía Nacional.

Contravenciones de tránsito penas no privativas de la libertad, las sanciones previstas para las contravenciones de tránsito no privativas de la libertad son las contempladas en el artículo 60 del Código Orgánico Integral Penal.⁸⁹ El proceso de ejecución de las sanciones que no impliquen privación de la libertad, está regulado en el Instructivo emitido por la Agencia Nacional de Tránsito, mediante Resolución No. 088-DIR-2014-ANT, de 08 de agosto de 2014. En este caso respecto de la ejecución de las sanciones no privativas de la libertad por contravenciones de tránsito, la ley es muy clara, e indica que serán competentes para ejecutarlas los Gobiernos Autónomos Descentralizado regionales, municipales y metropolitanos de la circunscripción territorial donde haya sido cometida la contravención.⁹⁰

La Dirección de Operación y Control de la AMT es la encargada de ejecutar operativos para controlar los límites de velocidad, la documentación en regla, la conducción bajo efectos de alcohol o sustancias psicoactiva. Cuenta con 1240 agentes metropolitanos de tránsito para realizar estos operativos y encargados de ser el caso, emitir las boletas de citación en contravenciones de tránsito y elaboración de partes en delitos de tránsito. En aquellos casos donde se pueda verificar delitos o contravenciones

⁸⁸ Código Orgánico Integral Penal, artículo 386.

⁸⁹ Las penas contempladas en el COIP y sin perjuicio de las que puedan ser impuestas por cada tipo penal son: 1. Tratamiento médico, psicológico, capacitación, programa o curso educativo, 2. Obligación de prestar un servicio comunitario, 3. Comparecencia periódica y personal ante la autoridad, en la frecuencia y en los plazos fijados en sentencia, 4. Suspensión de la autorización o licencia para conducir cualquier tipo de vehículo, 5. Prohibición de ejercer la patria potestad o guardas en general, 6. Inhabilitación para el ejercicio de profesión, empleo u oficio, 7. Prohibición de salir del domicilio o del lugar determinado en la sentencia, 8. Pérdida de puntos en la licencia de conducir en las infracciones de tránsito, 9. Restricción del derecho al porte o tenencia de armas, 10. Prohibición de aproximación o comunicación directa con la víctima, sus familiares u otras personas dispuestas en sentencia, en cualquier lugar donde se encuentren o por cualquier medio verbal, audiovisual, escrito, informático, telemático o soporte físico o virtual, 11. Prohibición de residir, concurrir o transitar en determinados lugares, 12. Expulsión y prohibición de retorno al territorio ecuatoriano para personas extranjeras, 13. Pérdida de los derechos de participación.

⁹⁰ Código Orgánico Integral Penal, artículo 646.

graves y que puedan existir heridos o muertos se cuenta con el apoyo de la Policía Nacional.

2.2.8 Del sistema de rehabilitación

Es deber de la justicia penal intervenir en todos los ámbitos donde la infracción penal ocurra, pero al hablar de accidente de tránsito por ejemplo, se puede advertir en un primer momento que se trata de un evento no deseado, no querido. Se entiende entonces que el sujeto que causó el daño no tenía la intención de ocasionarlo. Las contravenciones de tránsito al ser de carácter culposos y no dolosos tienen un tratamiento diferenciado respecto con los delitos que contempla la norma penal. Delitos que abarcan penas más severas. Uno de los principios que se altera es el principio de cuidado, entendido como aquella precaución para evitar por todos los medios que un accidente ocurra aun cuando un tercero pueda ocasionarlo.

*La relación penitenciaria se encuadra dentro de una institución total a la par que voraz, dentro de la cual se hace necesario establecer un marco jurídico claro y preciso. Los poderes especiales que la Administración tiene sobre los internos no son unilaterales sino que se contraponen con reciprocas obligaciones para con los internos, y se encuadran dentro de un marco jurídico perfectamente configurado diseñado hacia la reinserción de los internos partiendo de la base del personal humano y de los medios facilitados por el estado Social y Democrático de derecho para con la Administración Penitenciaria.*⁹¹

En un diálogo mantenido con autoridades de la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT) de la ciudad de Quito, se pudo obtener información relativa a los procesos de *rehabilitación* que se aplican dentro de los centros de detención (sin registro escrito). Estos procesos según sus versiones, están divididos en tres etapas, la primera está orientada a generar un espacio de conciencia hacia adentro, que le permitan al infractor reflexionar el supuesto escenario de no cometer la infracción, los actos por los que fue sancionado, simplemente no estaría atravesando esa realidad. Podría estar en su hogar, cenando con su familia, divirtiéndose con sus amigos, durmiendo en su cama, en muchas ocasiones las personas que están al interior de los centros se colocan en el

⁹¹ Rodríguez Bagarinos, Faustino Gudín. La relación jurídica penitenciaria bajo la óptica del derecho administrativo, 1 y 39. <http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/gudin.pdf>

riesgo de perder sus empleos, la fuente de ingresos económicos que le permite un buen vivir. La segunda etapa, es colocar al infractor en escenarios fuera de su realidad, provocar en ellos un sentimiento de co-responsabilidad frente a la sociedad, trasladándolos al lugar donde la víctima o posible víctima pueden ser ellos o sus familiares. Finalmente, conocer la norma a cabalidad, mediante videos y talleres educativos, aunque no existen documentos que prueben esta información, no existen manuales u otro tipo de instrumento donde conste esta información.

La AMT considera que el tener a su cargo la administración de estos centros, realmente ha ocasionado un cambio positivo en comparación con los centros de detención por contravenciones que eran administrados por la Policía Nacional. Sostienen la idea que los procesos se han sistematizado de mejor forma y se han simplificado, se eliminaron los centros anteriores y se cuenta de forma definitiva con dos centros, denominamos el de los Olivos y el de Carcelén. Son conscientes que falta intervención en varios aspectos y en especial en cuanto a los espacios físicos para las visitas, pero afirman que están trabajando en ello.

Un factor externo, fuera del alcance de la AMT, sostienen que para perfeccionar el proceso es necesario fortalecer la coordinación con los jueces (administradores de justicia), quienes en muchas ocasiones al dictar sentencia, continúan señalando como lugar para cumplir sentencias por delitos de tránsito, los centros de detención provisional por contravenciones, cuando ellos no son los competentes para albergar a estas personas.

Otro inconveniente es aquel generado cuando el cometimiento de la infracción de tránsito se ha presentado en circunscripciones ajenas al Distrito Metropolitano de Quito, es decir fuera de su territorio, pero que al estar cerca como por ejemplo en el cantón Rumiñahui, las autoridades judiciales siguen disponiendo que estas personas sean llevadas a los centros de contravenciones de tránsito de Quito.

La AMT no tiene manuales respecto al tratamiento de contraventores cuando éstos al momento de su aislamiento provocan alteración del orden o agreden a sus compañeros o a la autoridad, como forma de precautelar el orden al interior de los mismos.

Para la AMT, el sustento legal para asumir estas competencias está basado en el análisis que la resolución del CNC sostiene; sobre la parte técnica, la justificación está

orientada a exponer que antes la falta de facilidades que prestaba la Policía Nacional generaba inconvenientes, el proceso incluía regular y coordinar las etapas que iniciaban desde el momento de la retención del posible infractor, pasando por la etapa de custodia hasta el momento de recibir la respectiva sentencia. Para la AMT es importante generar un servicio más cercano hacia sus administrados.

Es una ardua tarea fortalecer el ejercicio de ésta competencia, y evitar posibles cierres de estos centros, tal como sucede en Colombia, que en el municipio de Medellín desde mayo de 2016, el cuerpo de custodia decidió cerrar el ingreso de personas privadas de la libertad a los establecimientos del área metropolitana (bellavista, pedregal y la paz), como protesta al hacinamiento e incumplimiento normativo que ordena construir cárceles en los municipios para detención preventiva.⁹²

Por esto, la actual administración de los centros de detención de contraventores de tránsito, por parte del Distrito Metropolitano de Quito, tiene una coyuntura especial dentro del proceso de transferencia de competencias que en el Ecuador se vive actualmente. Es necesario valorar que en el proceso de identificar la adecuada distribución de funciones, es primordial tomar en consideración la opinión de los administrados. Es imperioso contar con estructuras y personal, pero la estructura carcelaria debe cumplir con normas técnicas y el personal debe estar capacitado y que esto abarque la estructura de ejecución de las medidas que siempre deben ejecutarse en armonía, de forma sistemática y organizada. Son varios los factores los que se analizan al momento de definir el funcionamiento y ejecución de una competencia, más aun si esta competencia afecta directamente a la población.

El control del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial como parte de la competencia que tiene el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito, es una actividad relativamente nueva, por lo tanto es evidente que los municipios han debido adecuar su operatividad en cuanto a procesos y normativa de forma inmediata para atenderla y procurar su funcionamiento.

Se deja claro entonces que al asumir una competencia, se debía emplear toda una estructura completa, que tiene que ser justificada de forma legal, presupuestaria y con una planificación programada, es decir, no improvisar y cumplir con los lineamientos

⁹² Video publicado por el Grupo Sistema Penitenciario y Semillero de Penitenciario, en el que el Profesor Juan David Posada Segura se refiere sobre el cierre de cárceles en Medellín.2016. <https://posadasegura.org/>

básicos para llevar a cabo un proceso con tal relevancia. Las decisiones que toma la administración afectan la vida de los particulares, se emplean recursos públicos, y sobre todo existe una relación de poderío superior.

Capítulo tercero

Conclusiones y recomendaciones

3.1 Conclusiones

- El diseño de este trabajo está orientado a obtener una perspectiva del mecanismo empleado para el funcionamiento de los centros de detenciones de personas por contravenciones de tránsito, como competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, enfocado en el caso particular de Quito.
- Se presentaron varias alternativas de teorías de las organizaciones a fin de encuadrar la administración de los centros de detención en una de ellas, la más aplicable es la teoría de la burocracia propuesta por Weber que, propugna que la mejor forma de organización es la que tiene reglas claras y racionales, decisiones impersonales y excelencia técnica en sus empleados y gestores, afirma que una burocracia tiene una jerarquía de autoridad, autoridad limitada, división del trabajo, participantes técnicamente competentes, procedimientos para el trabajo, reglas para los empleados.
- Se presentada de forma sinterizada los antecedentes de la figura del Municipio y se hace un acercamiento a la realidad ecuatoriana respecto a la administración de los GADS Municipales, se expone que para poner en marcha la ejecución de una competencia se debe contar con un sistema estructurado y planificado respecto de esa organización, más aun si la experiencia del país denota incipiente manejo de nuevas competencias no tradicionales en los gobiernos autónomos descentralizados.
- La normativa que aplicó el Municipio de Quito, para asumir la competencia de la administración de los centros de detención está basada en una resolución del Consejo Nacional de Competencia. No existe una ley que regule la competencia de administrar centros de privación de la libertad como competencia de los gobiernos autónomos descentralizados de ningún nivel.
- La falta de planificación para asumir una competencia nueva para el territorio, puede generar debilidades al momento de ejecutarla, más aún si las debilidades no son atendidas y se cosechan falencias con los años.

- Las características de las organizaciones están basadas en que cada una, independiente del tipo o independiente de la forma de ejecutar tareas, lleguen a cumplir sus objetivos. Las organizaciones que fueron creadas por un objetivo en particular y son presas de una mala administración, están destinadas al fracaso.
- Para realizar la clasificación de modelos de territorio, (Modelo A, Modelo B, Modelo C), se realizaron varios estudios e informes, esos estudios deben servir para potencializar las capacidades de los territorios. Que los territorios estén dotados de particularidades similares, no significa que puedan o deban ejecutar una determinada competencia, más aún si la falta de planificación es evidente.
- En el Ecuador, la administración pública es la base sobre la que posan los pilares estructurados de la atención de los servicios y bienes públicos. La falta de provisión o precaria calidad en la provisión de éstos son resultado de una poca planificación, dejando de lado la importancia que representa la función de los gobiernos autónomos descentralizados en el territorio, como agentes propulsores de capacidades territoriales locales.
- El fortalecimiento de la figura de la institucionalidad públicas es tarea primordial, la autonomía en ellas es la oportunidad para proponer acciones de mejora continua de las necesidades locales.
- El sistema de administración penitenciaria es complejo por su naturaleza, contienen poderes especiales sobre los administrados, en este caso las personas privadas de la libertad y la tarea es aún más difícil ya que su labor primordial consiste encaminar a la persona de vuelta a su vida en libertad en mejores condiciones para formar parte de la sociedad.
- Los poderes que tiene la administración sobre el administrado no son unilaterales. Estos poderes se enmarcan dentro de un régimen legal y técnico, en el que ambas partes deben cumplir determinadas obligaciones.
- Las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones privadas, y aunque una de sus principales diferencias radiquen en el ámbito normativo de cada una, ambas deben extraer la mayor cantidad de beneficios que el entorno proporciona. Los objetivos deben ser claros y medibles para que todos los esfuerzos estén encaminados a su obtención.

- El territorio es la plataforma donde se ejecutan las competencias, la búsqueda del desarrollo debe articularse en él, si al colocarnos en el territorio se observa que carece de lógica los planes y proyectos a desarrollarse, es evidente que podrían generarse actividades disfuncionales sin rumbo, la lógica es un factor fundamental.
- La falta de presupuesto en toda competencia a ejecutarse, siempre será uno de los mayores conflictos, si el presupuesto es escaso, se deben buscar mecanismos para su obtención, sobre todo cuando la ejecución de una determinada competencia genera bienestar colectivo en la población.

3.2 Recomendaciones

En cuanto al análisis del proceso de delegación de la competencia de la administración de los centros de detención por contravenciones de tránsito, el Ecuador tiene un largo camino por recorrer y para eso es necesario tomar en cuenta varias recomendaciones:

- Si se desea reproducir modelos de comportamiento y ejecución de competencias es importante perfeccionar el modelo, si bien la doctrina señala que no todos los modelos de organizaciones son replicables en su totalidad, es verdad que modelos bien elaborados permiten una mejor ejecución de tareas y obtención de resultados.
- El sistema penitenciario es parte de la administración pública, y para que el sistema funcione es necesario fortalecerlo. La administración penitenciaria al ser un punto sensible dentro de la sociedad no puede carecer de control, el monitoreo debe ser permanente.
- Es preciso que los diferentes órganos de gobierno, en sus diferentes niveles trabajen coordinadamente a fin de evitar pugnas de poder, la comunicación puede generar beneficios mutuos entre los participantes.
- Cada competencia debe estar regulada de forma técnica y de forma legal, las dos etapas no pueden coexistir sin la otra, el vicio de una de ellas acarrea conflictos al momento de ejecutar una competencia.
- Los gobiernos autónomos descentralizados, en sus distintos niveles deben hacer un ejercicio de reconocimiento de sus habilidades y potencializarlas, la medida en que éstas habilidades puedan ser reconocidas marcará el éxito al momento de su ejecución.

- Es indispensable que los ciudadanos, en los procesos de ejecución de competencias que involucre de forma directa o indirecta a la población, sean consultados, debido a que el hecho de involucrar a la población suele proporcionar a la administración un enfoque diferente sobre las acciones que pretende ejecutar, la participación ciudadana es esencial.
- Si queremos modernizar los procesos es importante no sobrecargar el sistema con modelos poco técnicos, sin experiencia probada y sin resultados visibles.

- **Anexos**

CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MUNICIPIO DE QUITO Y EL MINISTERIO DE JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y CULTOS.

CLÁUSULA PRIMERA.- COMPARECIENTES: Comparecen en la suscripción del presente Convenio de Cooperación Interinstitucional, por una parte el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos que en adelante se le denominará “MJDHC”, representado legalmente por la Dra. Ledy Zúñiga Rocha, en su calidad de Ministra; y por otra parte, comparece el Ilustre Municipio de Quito, que en adelante se le denominará “Municipio”, representado por el Dr. Mauricio Rodas Espinel, en su calidad de Alcalde Metropolitano del Municipio de Quito; las partes convienen en celebrar el presente instrumento al tenor de las siguientes cláusulas:

CLÁUSULA SEGUNDA.- ANTECEDENTES:

- 2.1.1 El artículo 3 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, establece entre los deberes primordiales del Estado, garantizar a sus ciudadanos el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.
- 2.1.2 El artículo 51 de la Constitución de la República reconoce a las personas privadas de libertad los siguientes derechos: 4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad.
- 2.1.3 El artículo 202 de la Constitución señala que el Sistema de Rehabilitación garantizará sus finalidades mediante un organismo técnico encargado de evaluar la eficacia de sus políticas, administrar los centros de privación de libertad y fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema. / Los centros de privación de libertad podrán ser administrados por los gobiernos autónomos descentralizados de acuerdo con la ley.
- 2.1.4 El artículo 393 de la Constitución de la República, establece que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación. La planificación de estas políticas se encargará a órganos especializados de diferentes niveles de gobierno.
- 2.1.5 El artículo 264 de la Constitución señala que los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias: “Planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro de su territorio cantonal.”

- 2.1.6 El artículo 84 literal q) del Código Orgánico de Organización Territorial, confiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a los Gobiernos de los Distritos Metropolitanos, la competencia exclusiva para planificar, regular y controlar el tránsito y transporte terrestre dentro de su circunscripción territorial.
- 2.1.7 El Art. 147 de la Ley de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial establece que para el control y ejecución de las contravenciones de tránsito establecidos en el Código Orgánico Integral Penal, serán competentes los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Municipales y Metropolitanos de la circunscripción territorial donde haya sido cometida la contravención, cuando estos asuman la competencia; y la Comisión de Tránsito del Ecuador en su jurisdicción.
- 2.1.8 El artículo 13 de la Resolución N° 006-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias señala que en el marco de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, corresponde al gobierno central las actividades de gestión, sin perjuicio de la capacidad de delegación de una o varias de estas actividades a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales, entre las cuales se destacan en el numeral 4, la construcción, operación y mantención de los centros de detención de personas por contravenciones a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre y Seguridad Vial.
- 2.1.9 Mediante Resolución N° 006 del 22 de abril de 2013, el señor Alcalde de Quito creó la Agencia Metropolitana de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito, dotada de plena autonomía administrativa, financiera y funcional que tiene a su cargo la potestad de controlar el tránsito, la seguridad vial y el transporte terrestre del Distrito de conformidad a las competencias asignadas por la Constitución y la ley.
- 2.1.10 Mediante Resolución 043-DE-ANT -2013 del 21 de agosto de 2013, la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial dispuso que hasta que dicha institución cuente con el personal especializado que tome procedimiento en un accidente de tránsito y, se haga cargo de los presuntos infractores y la cadena de custodia para las futuras investigaciones que se remitan a la autoridad competente, faculta a los Agentes Civiles de Tránsito del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, elaboren partes de accidentes de tránsito respecto de delitos y contravenciones ocurridos en la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito, sin perjuicio de que la Policía Nacional del Ecuador continúe realizando dichas labores.
- 2.1.11 Con fecha 8 de noviembre de 2013, se firmó el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Interior y el Municipio, con el objeto de que se ejecute de manera plena las competencias de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en el Distrito Metropolitano de Quito.
- 2.1.12 Mediante Decreto Ejecutivo N° 748, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 220 del 27 de noviembre de 2014, se crea el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuya denominación cambia por la de "Ministerio de Justicia, Derechos

Humanos y Cultos” con la vigencia del Decreto Ejecutivo N° 410 de 30 de junio de 2010.

- 2.1.13 El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos tiene como objetivo fundamental el fortalecimiento y mejoramiento del sistema de rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad.
- 2.1.14 El artículo 201 de la Constitución de la República señala que el Sistema de Rehabilitación Social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos.
- 2.1.15 De acuerdo con el Plan Nacional del Buen Vivir, uno de los objetivos fundamentales del Estado constituye el fortalecimiento de la seguridad integral y la consolidación de la transformación del sistema de la rehabilitación social.
- 2.1.16 El artículo 154 de la Constitución de la República señala que a las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la Ley, les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión;
- 2.1.17 El artículo 55 del Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva señala que las atribuciones propias de las diversas entidades y autoridades de la Administración Pública Central e Institucional, serán delegables a otras autoridades u órganos de inferior jerarquía.
- 2.1.18 El artículo 226 de la Constitución establece que las instituciones del Estado, tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. En este sentido, la rehabilitación social exige un trabajo coordinado entre diferentes instancias gubernamentales.
- 2.1.19 Mediante Decreto Ejecutivo N° 256 de fecha 13 de marzo de 2014 el Presidente de la República nombró a la Dra. Ledy Zúñiga como la Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- 2.1.20 El Consejo Nacional Electoral mediante la respectiva acreditación que forma parte del presente convenio, designó al Dr. Mauricio Rodas, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito para el periodo 2014 – 2019.

CLÁUSULA TERCERA.-OBJETO: El objeto del presente Convenio de Cooperación Interinstitucional consiste en delegar por parte del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) a la Agencia Metropolitana de Tránsito (AMT) perteneciente al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la administración y control del funcionamiento de los “Centros de detención de personas por contravenciones de tránsito” bajo las políticas del MJDHC en relación a las personas privadas de libertad, proporcionando un servicio de calidad con principios de ética, eficiencia, coordinación, planificación y transparencia.

CLÁUSULA CUARTA.- OBLIGACIONES:

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, se obliga a lo siguiente:

1. Delegar a la AMT del Municipio de Quito, mediante el presente Convenio de Cooperación Interinstitucional, la administración y control del funcionamiento de los Centros de Detención de personas por contravenciones de tránsito, que incluye la construcción, operación y control de dichos centros, conforme a las políticas del MJDHC como ente rector en la materia.
2. Trasladar de manera coordinada con la AMT a los aprehendidos que se encuentran en los Centros de Detención Provisional sentenciados y procesados por contravenciones de tránsito.
3. Asesorar técnicamente en la construcción de los Centros de Detención de personas por contravenciones de tránsito.
4. Capacitar a los agentes de tránsito respecto de seguridad interna en los Centros de Detención de personas por contravenciones de tránsito.
5. Dictar y emitir la política pública como ente rector en la materia y supervisar el cumplimiento de la misma a través de visitas, inspecciones y evaluaciones periódicas.

La Agencia Metropolitana de Tránsito (AMT) del Municipio de Quito, se compromete a:

1. Construir los Centros de Detención de personas por contravenciones por contravenciones de tránsito con el informe de apoyo técnico que realizará la AMT, dentro del plazo de cuarenta y cinco días.
2. Administrar y controlar el funcionamiento de los Centros de Detención de personas por contravenciones de tránsito, conforme a las políticas establecida por el MJDHC en relación a las personas privadas de libertad.
3. Mantener un modelo eficiente y técnico en relación a la seguridad, inserción, justicia, restructuración, rehabilitación, medidas no privativas, entre otras para el Centro de Detención.
4. Coordinar con el MJDHC el traslado de las personas que se encuentran en los Centros de Detención Provisional sentenciadas y procesadas por contravenciones de tránsito hacia los Centros de Detención de Personas.
5. Coordinar con el MJDHC para que los agentes de tránsito reciban capacitaciones respecto a la seguridad interna en los Centros de Detención de personas por contravenciones de tránsito.
6. Cumplir con las directrices de política pública emitida por el MJDHC y facilitar el ingreso del personal del MJDHC designado para la realización de inspecciones y evaluaciones periódicas a fin de verificar el cumplimiento de la misma.

7. Presentar informes trimestrales al MJDHC sobre la gestión y acciones realizadas en el marco de la delegación conferida por el MJDHC.

CLÁUSULA QUINTA.- PLAZO: El presente Convenio de Cooperación Interinstitucional tendrá una vigencia indefinida.

CLÁUSULA SEXTA.- ADMINISTRACIÓN, FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN:

La administración, financiamiento y ejecución del presente Convenio corresponde Agencia Metropolitana de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial del Municipio de Quito, bajo las políticas impartidas por el MJDHC.

CLÁUSULA SÉPTIMA.- SUPERVISIÓN:

La Supervisión del presente Convenio estará a cargo del MJDHC como ente rector de la política pública, quien podrá realizar evaluaciones y/o auditorias de gestión y actividades delegadas.

CLÁUSULA OCTAVA.- RESPONSABILIDADES PROPIAS Y FRENTE A TERCEROS:

Cada una de las partes será responsable de los actos de sus representantes, funcionarios, servidores y demás personas que participen en la ejecución de este Convenio de Cooperación.

De igual manera cada una de las instituciones será responsable por las obligaciones laborales de su personal.

CLAÚSULA NOVENA.- TERMINACIÓN DEL CONVENIO:

El presente convenio terminará por las siguientes causas:

- a. Por incumplimiento del objeto;
- b. Por mutuo acuerdo entre las partes;
- c. Por fuerza mayor o caso fortuito que hicieren imposible continuar con la ejecución del mismo;
- d. Unilateralmente, por falta de cumplimiento de una o más de las condiciones o cláusulas de este instrumento, debiendo la parte afectada notificar por escrito tan pronto tenga conocimiento del incumplimiento con su voluntad de darlo por terminado, con al menos sesenta días.

CLÁUSULA DÉCIMA.- CONTROVERSIAS:

Toda controversia respecto de la interpretación, cumplimiento o ejecución del presente Convenio, se solucionará en forma directa y amistosa.

En caso de que las partes no llegaran a un acuerdo amigable directo, que ponga fin a la controversia sugerida, esta será sometida al procedimiento de mediación en el Centro de

Mediación de la Procuraduría General del Estado de la ciudad de Quito; de acuerdo a lo determinado en la Ley de Arbitraje y Mediación y el Reglamento del Centro.

CLÁUSULA UNDÉCIMA.-NOTIFICACIONES:

Para efectos de este Convenio de Cooperación Interinstitucional, las partes señalan como domicilio el Distrito Metropolitano de Quito, y para cualquier comunicación o notificación, las siguientes direcciones:

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos:

Av. Colón entre Diego de Almagro y Reina Victoria, Distrito Metropolitano.

Agencia Metropolitana de Tránsito:

Amazonas N33-299 e Inglaterra. Quito, Distrito Metropolitano.

CLÁUSULA DUODÉCIMA.- ACEPTACIÓN DE LAS PARTES:

Las partes libre y voluntariamente declaran expresamente la aceptación a todo lo acordado en todas y cada una de las cláusulas del presente Convenio de Cooperación Interinstitucional y suscriben en tres ejemplares de igual tenor y valor, en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, 24 de julio de 2014.



**MINISTRA DE JUSTICIA, DERECHOS
HUMANOS Y CULTOS**



**Dr. Mauricio Rodas Espinel
ALCALDE METROPOLITANO DEL
MUNICIPIO DE QUITO**

• Bibliografía

- Bautista Bonnin, Carlos Juan. 2005. Principios de la Administración. España. S.L. Fondo de Cultura Económica de España.
- Bautista, Reymundo. 2007. *Análisis organizacional y de imagen*. México. Gernika.
- Baiguin, David. 1994. Sentido y justificación de la pena, Jornadas sobre Sistema Penitenciario y Derechos Humanos. Buenos Aires Editoriales del Puerro.
- Bautista Bonnin, Carlos Juan. 2005. Principios de la Administración. España S.L. Fondo de Cultura Económica de España.
- Burlada Echeveste, Jose Luis. 2004. Las garantías jurisdiccionales frente a la vía de hecho de la administración. Oñate. IVAP.
- Constitución del Ecuador 2008
- Constitución Política del Ecuador 1998.
- Constitución Política de 1978-1979
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)
- Bañon, Rafael y Ernesto Carrillo. 1997. La nueva administración pública. Madrid Alianza Editorial
- Chiavenato, Idalberto. 2011. *Administración de los recursos humanos*. México: McGraw Hill Interamericana.
- Devolve, G. V. (1992). *Droit Administratif*. Paris: Presses Universitaires de France
- Estrategia Implementación de la Descentralización, 2016.
- Egg, Ezequiel Ander. 1991. *Introducción a la planificación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Falla, Fernando Garrido. 1994. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid. Tecnos.
- Ferrajoli, Luigi. 2011. Derecho y Razón. Madrid Trotta.
- Freeman Stoner, James A., Edward Freeman y Daniel R. Gilbert 1996. Administration. México, D.F. Prentice Hall Hispanoamericana.
- Joaquín García. 1998. La configuración Constitucional de la Autonomía Local. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Gomez, Oreas Domingo. (1994). *Ordenación Territorial*. Madrid: Instituto Tecnológico Geominero. Mundi Prensa

- Gordillo, Agustín. 2013. *Teoría General del Derechos Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo .
- Guerrero, Omar. 2005. *Principios de la Administración Pública*. Madrid: S.L Fonde de cultura economica de España.
- Hall, Richard.1983. *Organizaciones estructura y proceso*. Madrid: Dossat S. A .
- Herrer, Edgar. 2013. “La Descentralización: Tercer curso centroamericano en Gestión Urbana”. San Salvador.
- Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas, párrafos 8, 4-65; CIDH. Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, Cap. VIII párrafo 1 CIDH.
- Jellinek, George. 1998. *Teoría General del Estado*. Buenos Aires Albatros.
- Laubadere, Andre de. 1992. *Traité de Droit Administratif*. París: Librerie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Ley de Régimen Municipal. 2005
- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial, Derogada.
- Modelo de Gestión Penitenciaria, Ministerio de Justcia, 2013.
- Mintzberg, Henry (1988). *La estructuración de las Organizaciones*. Barcelona: Grupo Planeta.
- Mintzberg, Henry. (2001). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Ojeda Guaman, Jhon Eduardo. “La autonomía municipal en el ecuador: concepto y su evolución histórica. Análisis desde el punto de vista constitucional y legal”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador,2007.
- Palazzo, Jorge Luis Domingo Juan Sesi y Víctor Armando Rolón Lembeye. 1992. *La transformación del Estado*.Buenos Aire De Palma.
- Perez, Efraín. 2006. *Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pérez, Beneyto, J. 1958. *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*. Aguilar. Madrid..
- Quintana, Carlos. 1999. *Derecho Municipal*. México Porrua.
- Ramió, Carles. 2010. *Teoría de la Organización y Administración* . España: Tecnos .
- Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, ONU.

- Rivas, Luis. Arturo. (2009). Evolución de la Teoría de la Organización. *Revista Universidad y Empresa*.
- Sandulli, Aldo. 1989. *Manuale di Diritto Amministrativo*. Napoles. Jovene Editore.
- SENPLADES. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito: Senplades.
- SENPLADES. 2015. *Plan Nacional de Descentralización*. Quito: Editorial Ecuador F.B.T. Cía. Ltda.
- Subirats, Joan. 1989. *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, Joan. 1990. La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación Administrativa*, 51.
- Transporte y Descentralización, SENPLADES, 2013.
- https://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Publications/TechnicalGuidance_PrisonPlanning.pdf Technical Guidance for Prison Planning – 2016 ONU
- <http://www.amt.gob.ec/index.php/quienes-somos/competencias.html>
- <http://www.emov.gob.ec/?q=content/g-presupuesto-anual-0>
- <http://www.amt.gob.ec/index.php/servicios/centro-de-detencion-de-infractores-de-transito.html>.
- <https://posadasegura.org/> Video publicado por el Grupo Sistema Penitenciario y Semillero de Penitenciario, en el que el Profesor Juan David Posada Segura se refiere sobre el cierre de cárceles en Medellín. 2016.
- <http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/gudin.pdf> Rodríguez Bagarinos, Faustino Gudín. La relación jurídica penitenciaria bajo la óptica del derecho administrativo.