



1859

# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

## **MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA**

### **CARRERA DE DERECHO**

**TÍTULO:**

**“REFORMA AL ARTÍCULO 104 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS CON EL OBJETO DE REGULAR EN FORMA EFECTIVA LAS DONACIONES PROVENIENTES DEL ESTADO Y DE SUS INSTITUCIONES”.**

TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN  
DEL TÍTULO DE ABOGADA

**AUTORA:** *EVELYN DE LA NUBE CUEVA TORRES*

**DIRECTOR:** *Dr. Mg. MARCELO ARMANDO COSTA CEVALLOS*

**Loja – Ecuador**

**2016**

## CERTIFICACIÓN

DR. MG. MARCELO ARMANDO COSTA CEVALLOS  
DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA MODALIDAD DE  
ESTUDIOS A DISTANCIA- U.N.L

CERTIFICO:

Haber dirigido y revisado prolijamente el contenido y forma del presente trabajo de investigación jurídica titulada: **"REFORMA AL ARTÍCULO 104 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS CON EL OBJETO DE REGULAR EN FORMA EFECTIVA LAS DONACIONES PROVENIENTES DEL ESTADO Y DE SUS INSTITUCIONES"**, presentado por la postulante: EVELYN DE LA NUBE CUEVA TORRES, el mismo que cumple con las normas de titulación vigentes en la Universidad Nacional de Loja, por lo que autorizo su presentación ante el respectivo Tribunal de Grado.

Loja, Octubre del 2016



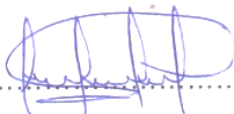
.....  
DR. MG. MARCELO ARMANDO COSTA CEVALLOS  
DIRECTOR DE TESIS

## AUTORÍA

Yo, **EVELYN DE LA NUBE CUEVA TORRES**, declaro ser la autora del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la **UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA** y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones, por el contenido de la misma.

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

**Autora:** Evelyn de la Nube Cueva Torres

**Firma:**  .....

**Cedula:** 1104953680

**Fecha:** Loja, Octubre del 2016.

**CARTA DE AUTORIZACIÓN POR PARTE DE LA AUTORA PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO**

Yo, Evelyn de la Nube Cueva Torres, declaro ser la autora de la tesis titulada: "REFORMA AL ARTÍCULO 104 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS CON EL OBJETO DE REGULAR EN FORMA EFECTIVA LAS DONACIONES PROVENIENTES DEL ESTADO Y DE SUS INSTITUCIONES", como requisito para optar por el Grado de ABOGADA; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional.

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

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

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 04 días del mes de octubre del dos mil dieciséis, firma la autora.

Firma:  .....

**Autor:** Evelyn de la Nube Cueva Torres

**Cédula:** 1104953680

**Dirección:** C/ Avda. Orillas de Zamora y Segundo Puerta (Loja)

**Correo electrónico:** en\_cueva@hotmail.com

**Celular:** 0994846223

**DIRECTOR DE TESIS:**

Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos

**TRIBUNAL DE GRADO**

Dr. Augusto Patricio Astudillo Ontaneda Mg

**(PRESIDENTE)**

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Mg.

**(MIEMBRO)**

Dr. Darwin Romeo Quiroz castro Mg.

**(MIEMBRO)**

## DEDICATORIA

A mis Padres Mario Cueva y Liliana Torres,  
Hermano Espartaco Cueva, Mis Abuelitos Sergio  
y Angelita, Tíos y Primos.

*Evelyn*

## **AGRADECIMIENTO**

Quiero dar un profundo agradecimiento a mis Padres y Hermano por el apoyo recibido a cada momento a mis abuelitos por sus consejos y a toda mi familia que han sabido estar apoyándome.

De manera especial, mi reconocimiento y gratitud al Dr. Marcelo Costa Director de la tesis ya que a su valiosa colaboración se hizo posible la realización del presente trabajo.

*La Autora*

## **TABLA DE CONTENIDOS**

TITULO

CERTIFICACIÓN

AUTORÍA

AUTORIZACIÓN

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO:
  2. RESUMEN
    - 2.1. ABSTRACT
  3. INTRODUCCIÓN
  4. REVISIÓN DE LITERATURA
    - 4.1. MARCO CONCEPTUAL
    - 4.2. MARCO DOCTRINARIO
    - 4.3. MARCO JURÍDICO
  5. MATERIALES Y MÉTODOS
    - 5.1. Materiales
    - 5.2. Métodos Utilizados
  6. RESULTADOS
    - 6.1. Resultados de la aplicación de la Encuesta
  7. DISCUSIÓN
    - 7.1. Verificación de Objetivos.
    - 7.2. Contrastación de Hipótesis
    - 7.3. Fundamentación Jurídica de la Propuesta de Reforma Jurídica.
  8. CONCLUSIONES
  9. RECOMENDACIONES
    - 9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA
  10. BIBLIOGRAFÍA
  11. ANEXOS PROYECTO
- INDICE

## **1. TÍTULO**

“REFORMA AL ARTÍCULO 104 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS CON EL OBJETO DE REGULAR EN FORMA EFECTIVA LAS DONACIONES PROVENIENTES DEL ESTADO Y DE SUS INSTITUCIONES”



## 2. RESUMEN

La matriz problemática generada luego del proceso de análisis y deducción previo el reconocimiento de las técnicas y procedimientos propios de una investigación jurídica de carácter aplicada, se enfoca en la revisión y estudio teórico de importantes instituciones y figuras jurídicas de relevante connotación en el área del Derecho Positivo;

Consecuentemente mi área temática la he situado en la revisión de aspectos relacionados con el derecho económico y financiero, que siendo parte del derecho público y de relevancia y trascendencia dentro de las relaciones humanas, constituye un espacio idóneo para identificar problemas jurídicos que afectan y general impactos negativos en la colectividad.

Precisamente mi estudio de investigación jurídica está enmarcado dentro del ámbito de regulación del código de planificación y finanzas públicas, importante cuerpo normativo que ha sido objeto de debate y amplio análisis dentro del foro jurídico;

Como un antecedente breve revisemos el objeto de esta normativa, o cual se encuentra previsto en el art. 1 de su texto que refiere:

*“Art. 1.- Objeto.- El presente Código tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento*

*en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.(...)”*

El problema jurídico materia del presente análisis y que he identificado luego del proceso de deducción, se encuentra dentro de la disposición del art. 104 en relación a las donaciones que efectúa el sector público; para esto cito la norma en cuestión, lo cual permitirá la reflexión pertinente:

*“Art. 104.- Prohibición de donaciones.- Prohíbese a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria.”*

De la norma que antecede se infiere que existe prohibición expresa para que las instituciones públicas puedan efectuar donaciones o asignaciones no reembolsables a personas naturales o jurídicas de carácter privado, excluyéndose de esta prohibición a aquellas personas naturales y jurídicas que el presidente de la república estime que si puedan ser beneficiarios de estas donaciones o asignaciones no reembolsables; esto en efecto representa un problema jurídico en el sentido de que existe un extralimitado

margen de discrecionalidad por parte de la función ejecutiva para establecer en qué casos si proceden estas donaciones y cuando no; lo cual arriesga en gran medida la transparencia de los procesos de donación desde el sector público por haberse prácticamente perdido la autonomía institucional para efectuar este tipo de donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Son importantes los aspectos que se mencionan y que serán objeto de estudio, análisis e investigación sustentada en criterios jurídicos y referencias conceptuales y doctrinarias atinentes a la temática planteada.

## 2.1 ABSTRACT

*The matrix problem generated after the process of analysis and deduction prior recognition of the techniques and procedures of a legal investigation of applied character, focuses on the review and theoretical study of important institutions and legal figures of relevant connotation in the area of positive law;*

*Consequently my subject area is located in the review of some aspects related with the right economic and financial, that being part of public law and of relevance and significance within the human relations, constitutes an ideal space to identify legal problems that affect and general negative impacts on the Community.*

*Precisely my study of legal research is framed within the ambit of regulation of the Code of planning and public finances, important regulatory body that has been the subject of debate and comprehensive analysis within the legal forum;*

*As a background brief review the purpose of this Regulation, or which is provided for in art. 1 of its text that relates:*

*"Art. 1.- Object.- The present Code aims to organize, regulate and link the National Decentralized System of participatory planning with the National System of Public Finances, and to regulate their operation in the different*

*levels of the public sector, in the framework of the regime of development, of the regime of good living, of constitutional rights and guarantees.(...)"*

*The legal problem at issue in the present analysis and that I have identified after the process of deduction, is located within the provision of art. 104 in relation to donations made by the public sector; for this I quote the rule in question, which will allow the relevant consideration:*

*"Art. 104.- Prohibited to entities and public sector agencies make donations or non-reimbursable assignments, for any concept, to natural persons, bodies or persons in private law, with the exception of those that correspond to the cases covered by the President of the Republic, established in the Rules of this Code, whenever there is a budget item."*

*of the standard above, it is inferred that there is express prohibition to the public institutions can make grants or non-reimbursable assignments to natural or juridical persons of a private nature, excluding from this prohibition to those natural and legal persons that the president of the Republic considers that if they may be beneficiaries of these grants or assignments do not Reimbursable; this in fact represents a legal problem in the sense that there is a margin exceeded of discretion on the part of the executive function to establish in what cases if come these donations and when not; which risks to a large extent the transparency of processes of donation from the public*

*sector for having virtually lost the institutional autonomy to carry out this type of grants to natural persons or legal entities under private law.*

*There are important aspects mentioned and which will be the subject of study, analysis and research based on legal criteria and doctrinal and conceptual references relating to the theme raised.*

### **3. INTRODUCCIÓN**

El trabajo de titulación cuyo título es: “REFORMA AL ARTÍCULO 104 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS CON EL OBJETO DE REGULAR EN FORMA EFECTIVA LAS DONACIONES PROVENIENTES DEL ESTADO Y DE SUS INSTITUCIONES”, constituye un requisito de carácter obligatorio que exige la Universidad Nacional de Loja y su Modalidad de Estudios a Distancia (MED) previo a obtener el título de abogado.

El problema objeto de estudio identificado previamente de acuerdo a la metodología dispuesta gira en torno del régimen jurídico contenido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, particularmente en lo referente a las restricciones existentes para efectuar donaciones o asignaciones presupuestarias por parte de las instituciones del sector público; sus singularidades y elementos ameritan su revisión y diagnóstico, por lo que corresponde emprender en el análisis conceptual y jurídico en forma crítica para establecer la necesidad de garantizar el uso adecuado de la facultad discrecional en el Ecuador.

Dentro de la revisión de la literatura se hace realiza una importante síntesis de conceptos sobre la facultad discrecional, se realiza un enfoque conceptual de la planificación como mecanismo de gestión institucional, así mismo se examina lo referente a las finanzas, se continua con una revisión

del concepto de las políticas públicas, se trata sobre algunos referentes conceptuales sobre la descentralización y la desconcentración, finalmente se aborda el análisis conceptual del concepto de donación.

Dentro del marco doctrinario se revisan definiciones y referencias de autores, tratadistas y estudiosos del derecho administrativo en relación a la temática, es decir se examinan algunas cuestiones doctrinarias respecto de la administración pública, se revisan las diferentes clases de bienes del estado, se examinan también referencias doctrinarias sobre las asignaciones presupuestarias, sobre el plan nacional de desarrollo en el Ecuador y sobre la secretaría nacional de planificación y desarrollo.

Dentro de la estructura de la tesis se hace constar el marco jurídico, en este punto se citan todas las referencias constitucionales, legales y reglamentarias, así como la normativa conexas en relación al problema objeto de estudio, enfatizando en el régimen jurídico contenido en el código orgánico de planificación y finanzas públicas y el reglamento general de bienes del sector público; así mismo se examinan importantes referencias tomadas de la Constitución de la República del Ecuador, para delimitar las condiciones y naturaleza del conflicto legal identificado y sobre el cual se desarrolla esta revisión teórico jurídica.

En lo referente a materiales y métodos utilizados para la ejecución del informe final, siendo que la investigación jurídica por su naturaleza se ha



sustentado en el método científico a través de los procedimientos de análisis y de síntesis; así mismo se utilizó el método deductivo para acercar el conocimiento de lo general a lo particular;

Conforme a la metodología del desarrollo de la tesis y en relación a los lineamientos y directrices académicas para este tipo de trabajos, se da paso a los resultados que se circunscriben al desarrollo de encuestas a profesionales del derecho, con estos insumos se dio paso a la discusión, fase en la que se han verificado los objetivos planteados y contrastado la hipótesis, proceso metodológico con la que procedí a fundamentar la propuesta jurídica.

Finalmente hago una exposición de las conclusiones y recomendaciones que constituyen la síntesis del trabajo de investigación a las cuales llegué luego del acopio de información científica e investigación de campo, lo cual me permitió plantear sobre la base de lo investigado mi propuesta de reforma legal.

## **4. REVISIÓN DE LITERATURA**

### **4.1 MARCO CONCEPTUAL**

El desarrollo del trabajo de titulación que en la modalidad de investigación jurídica se ejecuta conforme lo establece el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, debe observar ciertos lineamientos y parámetros metodológicos en su fondo y en su forma; la estructura del trabajo de titulación debe contener un marco conceptual, el mismo que nos permite conocer importantes acepciones de tipo científico jurídico alrededor de las instituciones jurídicas que son parte del análisis y de la problemática identificada; por esta razón procedo a citar algunas nociones conceptuales referidas por importantes autores y especialistas en el área temática determinada en este informe final.

#### **4.1.1 LA FACULTAD DISCRECIONAL.- REFERENCIAS TEÓRICAS**

Como punto de partida en el presente estudio de carácter jurídico, es necesario abordar el análisis de la facultad discrecional de la autoridad pública, para entender en forma precisa cual es la naturaleza de esta potestad que en algunos casos ha sido utilizada arbitrariamente y sin el sentido de la proporcionalidad;

A continuación cito algunos conceptos que en primer término nos permiten conocer algunos de los elementos que configuran la discrecionalidad.

*“La discrecionalidad no puede entenderse independientemente del principio de legalidad; y cuando así se hace se convierte en un medio favorecedor de la corrupción y la injusticia, pues es en la potestad discrecional donde la ley se expresa como un límite relacionado con el fin, la competencia y el procedimiento. En razón de ello, con frecuencia se señala que el rasgo diferenciador de un acto discrecional (en contraposición a la arbitrariedad ajena al derecho) es la motivación; ya que en un acto discrecional la autoridad debe poder justificar los motivos de su decisión.”<sup>1</sup>*

*“La potestad discrecional: brinda un cierto margen de libertad para que la autoridad, habiendo valorado de manera ligeramente subjetiva una situación, decida cómo hacer ejercicio de sus potestades en un caso concreto. Sobra decir que dicha libertad no excede los límites de la Ley, sino que responde a los principios que esta haya establecido y debe siempre usarse para actuar en favor de la misma.”<sup>2</sup>*

De las disposiciones que anteceden podemos inferir que la facultad discrecional no implica actuar con arbitrariedad o prepotencia dentro del ejercicio de una función pública, sino que implica tomar una decisión en función de las necesidades existentes;

---

<sup>1</sup> María G. Navarro Instituto de Filosofía, CCHS, CSIC Discrecionalidad administrativa

<sup>2</sup> <http://definicion.de/discrecionalidad/#ixzz4DS1FNn5v>

Para profundizar en la comprensión del término, me permito agregar otras definiciones que en efecto explican con precisión en qué casos se puede considerar la procedencia y uso de la facultad discrecional.

*“La idea de discrecionalidad tiene cierta semejanza con otra, arbitrariedad. No obstante, son términos que no deben confundirse. Arbitrariedad es sinónimo de injusticia y alguien toma una decisión arbitraria cuando incumple un criterio externo (por ejemplo, una norma que sea de obligado cumplimiento). En cambio, actuar discrecionalmente implica que no se pretende cometer una injusticia sino que se adopta la decisión que se considera más oportuna.”<sup>3</sup>*

*“La discrecionalidad es así concebida como el poder o la facultad de elegir entre dos o más cursos de acción, cada uno de los cuales es concebido como permisible por el sistema de referencia del que se trate;”<sup>4</sup>*

*“el margen de arbitrio que el Derecho da a los órganos y organismos del Estado para ejercitar sus competencias en atención a los fines para los que fueron establecidas y en atención al interés público.”<sup>5</sup>*

---

<sup>3</sup> <http://www.definicionabc.com/general/discrecionalidad.php>

<sup>4</sup> The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law”, 1958, p. 162 (citado por Lempert, 1992, p. 185)

<sup>5</sup> RUBIO CORREA, 2006,  
Pág. 152

En el caso que nos ocupa, reviste absoluta importancia, analizar la facultad discrecional del ejecutivo en materia de donaciones, pues existe una disposición expresa contenida en el código de planificación y finanzas públicas que prohíbe a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República; determinándose de esta forma, que el ejecutivo puede decidir si procede o no una donación, lo cual conlleva a un riesgo, pues el ejercicio de la facultad discrecional bien puede estar condicionada a coyunturas políticas o económicas u otros intereses de clase.

#### **4.1.2 ENFOQUE CONCEPTUAL DE LA PLANIFICACIÓN COMO MECANISMO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL**

Continuando con la revisión teórica prosigo con el análisis de una figura que constituye un importante eje de estudio en este proceso de investigación, me refiero a la planificación, herramienta estratégica de uso frecuente como mecanismo de organización programática dentro de la empresa pública y privada; además hemos de considerar que el problema jurídico se lo ha delimitado dentro del código de planificación y finanzas públicas, razón por la cual, estimo debe dársele una visión analítica a estos dos aspectos;

Por una parte la Real Academia define a la planificación como la “acción o efecto de planificar” o “plan general, científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria.

Algunos autores a continuación plantean algunas nociones doctrinarias sobre la planificación que nos introducen a la comprensión inicial del término; así:

*Cortés: "Es el proceso de definir el curso de acción y los procedimientos requeridos para alcanzar los objetivos y metas. El plan establece lo que hay que hacer para llegar al estado final deseado".<sup>6</sup>*

*Jiménez: "La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos".<sup>7</sup>*

*Jorge Ahumada: "La planificación o programación es una metodología para la toma de decisiones, para escoger entre alternativas, que se caracterizan*

---

<sup>6</sup> Cortés, H. (1998). Gerencia Efectiva. Caracas: HCZ Consulting.

<sup>7</sup> Jiménez C.,W. (1982). Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México: FCE

*porque permiten verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos y permite seleccionar los instrumentos más eficientes”.<sup>8</sup>*

*"Es el proceso de seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales"<sup>9</sup>*

*“... un método bajo la forma de proceso, para la toma de decisiones entorno al mantenimiento de una realidad dada o a su transformación en otra más deseable, mediante la distribución de recursos entre fines múltiples, cumpliendo los siguientes requisitos: la minimización de costos, la maximación de beneficios y el mantenimiento de equilibrios dinámicos entre las fuerzas sociales que poseen los recursos, desean poseerlos o se ven afectados por el uso que de ellos se haga”.<sup>10</sup>*

La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

---

<sup>8</sup> Ahumada, Jorge (s.f.). Notas para una teoría general de la planificación. Mimeo. Programa FUNDACOMÚN

<sup>9</sup> Terry G. y Franklin S. (1987). Principios de Administración. México: CECSA.

<sup>10</sup> Castellano Bohórquez, Hercilio (1995). La Planificación en la encrucijada. Cuadernos del CENDES. Año 12 N° 29-30. 2° Época Mayo –Diciembre 1995. Caracas – Venezuela.

Hay que tener presente de acuerdo que en nuestro país, la planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Para el ejercicio de esta competencia, la Presidenta o Presidente de la República podrá disponer la forma en que la función ejecutiva se organiza institucional y territorialmente.

Al gobierno central le corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el artículo 313 de la Constitución de la República, así como la definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley.

#### **4.1.3 ANÁLISIS TEÓRICO DE LAS FINANZAS**

Dentro del contexto jurídico de la planificación y las finanzas públicas, es necesario encontrar la relación existente entre éstas, y las facultades discrecionales de las autoridades públicas y específicamente en el caso que nos ocupa que tiene relación con las donaciones que pueden realizar las instituciones del sector público a las personas de derecho privado;

Con este preámbulo, paso a revisar algunas nociones respecto de las finanzas públicas:



De manera general podemos iniciar referenciando que las **finanzas** son una importante área de la de la ciencia económica que estudia las actividades financieras de carácter bancario y bursátil desarrolladas por personas naturales, empresas privadas y organizaciones o entidades públicas.

Su noción es bastante amplia dependiendo de la orientación y la perspectiva que se trate, por lo tanto es preciso citar algunas referencias conceptuales para apreciar en su real magnitud el alcance del término:

*“El concepto de finanzas se define por el conjunto de actividades que incluye procesos, técnicas y criterios a ser utilizados, con la finalidad de que una unidad económica como personas, empresa o estado, optimice tanto la forma de obtener recursos financieros como el uso de los mismos durante el desarrollo de sus negocios o actividad productiva empresarial.”<sup>11</sup>*

*“Las finanzas son las actividades relacionadas para el intercambio de distintos bienes de capital entre individuos, empresas, o Estados y con la incertidumbre y el riesgo que estas actividades conllevan.”<sup>12</sup>*

*“Se le considera una de las ramas de la economía. Se dedica al estudio de la obtención de capital para la inversión en bienes productivos y de las*

---

<sup>11</sup> <http://www.forex.mx/concepto-de-finanzas/>

<sup>12</sup> <http://www.forex.mx/concepto-de-finanzas/>

*decisiones de inversión de los ahorradores. Está relacionado con las transacciones y con la administración del dinero.*"<sup>13</sup>

Para los autores Bodie y Merton:

*"las finanzas estudian la manera en que los recursos escasos se asignan a través del tiempo". Las finanzas tratan, por lo tanto, de las condiciones y la oportunidad con que se consigue el capital, de los usos de éste, y los retornos que un inversionista obtiene de sus inversiones.*"<sup>14</sup>

En nuestro país la actividad de control y regulación de las finanzas públicas está asignada al Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), que comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley.

Es necesario reiterar que todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo,

---

13 Ministerio de economía y finanzas públicas, República de Argentina

14 BODIE, Zvi y Robert C. Merton, Finanzas, Pearson Educación, Jan 1, 2003

económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades.

#### **4.1.4 INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Las políticas públicas aparecen en el contexto estatal y en el de sus entidades y dependencias como un elemento esencial del desarrollo de la cosa pública, entendiéndose como tal a todos los niveles de prioridad gubernamental relacionados con la satisfacción de prestaciones sociales, inversiones públicas orientadas al crecimiento sostenible de un entorno social.

A continuación algunos conceptos que sirven de base para el análisis del término objeto de revisión:

Domingo Ruiz López refiere que:

*“Las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.”<sup>15</sup>*

Por otra parte el tratadista Pallares señala:

---

<sup>15</sup> DOMINGO RUIZ LÓPEZ. Revista Jurídica IUS. Universidad Latina de América

*“las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “procesos decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Pallares, al mencionar esa persuasión sobre la población no comenta si es de índole positiva o negativa, pero podemos decir que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o de imposición fiscal por ejemplo, logrando ciertamente esa modificación conductual. Aunque la mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población.”<sup>16</sup>*

*“Las políticas públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas”<sup>17</sup>*

La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo

Debo referir que se encuentra regulado para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, que deberán formular y ejecutar las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de

---

<sup>16</sup> <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA>

<sup>17</sup> SALAZAR, VARGAS Carlos. La definición de Política Pública. ([http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C\\_Salazar.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf))<sup>9</sup>

ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto.

Para la definición de las políticas se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, las leyes, en los instrumentos normativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en el reglamento del código de planificación.

#### **4.1.5 REFERENTES CONCEPTUALES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Luego de haber revisado importantes nociones sobre planificación, finanzas y facultad discrecional, es preciso orientar el análisis a importantes procesos derivados del propio sistema de planificación en nuestro país, me refiero a la descentralización y a la desconcentración;

Precisamente la institucionalidad pública dentro del marco de la descentralización y desconcentración ejercen competencias y atribuciones a efecto de cumplir objetivos y metas; en este contexto, las autoridades se encuentran investidas de facultades, entre ellas las de efectuar donaciones o asignaciones no reembolsables, cuando la discrecionalidad del ejecutivo autorice dichos actos;

La descentralización constituye un proceso clave para el desarrollo estatal, se trata de un sistema articulado de acciones y estrategias desplegadas desde el gobierno central hacia las periferias, con el objeto de transferir competencias y recursos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas.

El término ha sido abordado desde diferentes enfoques, por lo que se revisa a continuación algunos criterios conceptuales:

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua menciona que la descentralización implica:

*“Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”*.<sup>18</sup>

Gabino Fraga sostiene que:

*“Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”*<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>19</sup> FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 1969.

*“El término descentralización se utiliza con bastante ambigüedad en la literatura sobre administración. Algunos autores lo utilizan para referirse a la dispersión geográfica de los núcleos de actividad o explotaciones de una empresa. Otros autores lo asocian con la organización divisional. Son muchos los autores, sin embargo, que utilizan el término descentralización para designar la dispersión del poder de decisión entre los diferentes jefes y niveles de la organización.”<sup>20</sup>*

En lo que nuestro estudio corresponde, es necesario describir que en el ámbito nacional es el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa quien se encarga de planificar las distintas acciones de planificación a nivel descentralizado; este sistema constituye un conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.

La importancia del sistema radica precisamente en el planteamiento de tres objetivos fundamentales en materia de planificación descentralizada hacia los distintos niveles de gobierno:

- 1. Contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo*

---

<sup>20</sup> <http://www.economia48.com/spa/d/descentralizacion/descentralizacion.htm>

*y disposiciones del régimen del buen vivir, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República;*

2. *Generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno; y,*
3. *Orientar la gestión pública hacia el logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles.”*<sup>21</sup>

#### **4.1.6 LA DESCONCENTRACIÓN.- ANÁLISIS CONCEPTUAL**

La desconcentración es un proceso técnico y administrativo que consiste en la transferencia de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente;

A continuación cito algunas referencias que nos posibilitan la comprensión más integral de la temática;

*“La desconcentración es una técnica administrativa que consiste en traspasar la titularidad y el ejercicio de una competencia que las normas atribuyen como propia de un órgano administrativo a otro órgano de la misma administración pública del que dependa por jerarquía.”*<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS. Art. 20

<sup>22</sup>[http://www.edukanda.es/mediatecaweb/data/zip/694/XW08\\_72082\\_02450/web/main/m3/v3\\_1.html](http://www.edukanda.es/mediatecaweb/data/zip/694/XW08_72082_02450/web/main/m3/v3_1.html)



Por otra parte, Juan Luis Vallina Velarde refiere sobre la desconcentración que se trata de:

*“aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma”<sup>23</sup>*

Así mismo, se han consultado referencias en la WEB que en forma precisa delimitan caracteres de la desconcentración, así:

*“En virtud de la desconcentración, una unidad organizativa puede realizar una o ambas de las siguientes acciones. Por una parte, crear órganos para ubicarlos fuera del lugar sede del organismo, sin afectar la unidad organizativa. A esto se denomina desconcentración orgánica. Por otra parte, delegar o reasignar atribuciones desde un órgano que los concentra hacia otro u otros órganos de la misma unidad organizativa. A esto se denomina desconcentración funcional.”<sup>24</sup>*

Dentro del marco y estructura del estado ecuatoriano, se entiende que la desconcentración es un proceso de carácter vertical que opera dentro de la misma institucionalidad, por ejemplo desde una cartera de estado hacia una entidad adscrita, una coordinación zonal o dirección provincial.

---

<sup>23</sup> VALLINA VELARDE, Juan Luis de la. “La desconcentración administrativa”, Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 35, mayo-agosto de 1961.

<sup>24</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Desconcentraci%C3%B3n\\_\(administraci%C3%B3n\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Desconcentraci%C3%B3n_(administraci%C3%B3n))

#### 4.1.7 EL CONCEPTO DE DONACIÓN

Es fundamental el análisis del término donación, pues el desarrollo temático de la investigación jurídica se centra en la discusión que se enmarca en la restricción del artículo 104 del código orgánico de planificación y finanzas públicas en relación a la prohibición de efectuar donaciones por parte de los organismos del sector público a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República;

En este sentido es necesario revisar en primer lugar que el vocablo donación etimológicamente deriva de la voz *donatio*, del verbo dono, -are “*donar*”, denominativo de *donum*, que en su raíz significa regalo; que como nos indica Palomar de Miguel Juan, se traduce en:

*“Toda liberalidad de una persona a favor de otra, siempre que disminuyera el patrimonio de la primera con incremento de la segunda”.*<sup>25</sup>

A continuación cito importantes referencias respecto del acto de donación:

*“El contrato de donación es aquel por el cual una persona, la donante, transfiere gratuitamente a otra, llamada donataria, una parte o la totalidad de sus bienes presentes.”*<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. México. Mayo Ediciones. 1981

<sup>26</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Contrato\\_de\\_donaci%C3%B3n](https://es.wikipedia.org/wiki/Contrato_de_donaci%C3%B3n)

*“La donación consiste en una liberalidad voluntaria, entre personas vivas, necesitando la intervención de dos partes, una que realiza la disposición gratuita de uno o varios bienes de su propiedad o de los que por cualquier título esté facultado para disponer, y la otra, llamada donatario que tiene la facultad de aceptarla o rechazarla, sin necesidad de entregar a cambio una contraprestación, salvo que se realice una donación con cargo”<sup>27</sup>*

De las definiciones referidas podemos comprender e identificar algunos caracteres del acto en mención; en primer lugar se trata de un contrato, pues lleva implícita la voluntad de las partes, hay objeto y causa lícita también; debemos observar también que el carácter del contrato no es oneroso, sino gratuito.

---

<sup>27</sup> <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/donacion#ixzz4DS3b1Vli>

## **4.2 MARCO DOCTRINARIO**

Una vez que se han revisado importantes nociones conceptuales en relación al tema materia de investigación y que nos ha permitido introducirnos al problema jurídico identificado alrededor del silencio administrativo en el Ecuador, es necesario y conforme lo establece la metodología de trabajo para el desarrollo del presente estudio, desarrollar algunas consideraciones de tipo doctrinario en torno a los elementos que forman parte del esquema de contenidos y que tienen relación directa con la temática propuesta y que afianzarán en forma efectiva la comprensión de instituciones jurídicas de carácter fundamental.

### **4.2.1 CUESTIONES DOCTRINARIAS RESPECTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

A continuación revisamos algunas referencias doctrinarias sobre la administración pública, para ello recurrimos al criterio de algunos tratadistas del derecho administrativo:

Diremos inicialmente que se trata de la actividad estatal, encaminada al cumplimiento de las leyes y fomento de los intereses públicos. Para realizar tales fines dispone de órganos centrales, provinciales y locales.

El Doctor *Aníbal Guzmán Lara* sostiene que:

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

Entendemos entonces que la Administración Pública implica una acción gubernamental que a través de todo un colectivo de órganos o entes institucionales jerárquica o funcionalmente subordinados y en coordinación, de acuerdo con las normas legales, tiene como objetivo, asegurar el cumplimiento de las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común.

No se puede desconocer que el Derecho proporciona a la administración pública una estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado y con ello propender a generar cambios positivos, y la administración a su vez le permite al Derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre todo frente a aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad.

Se puede mencionar que bajo una óptica subjetiva, la administración pública está constituida por un conjunto de órganos estructurados jurídica y

jerárquicamente dentro del poder ejecutivo, cuya actividad está dirigida a satisfacer necesidades de orden público;

Y desde el punto de vista objetivo, la administración aparece como un conjunto de actividades prácticas que despliega el Estado a través de sus órganos para atender intereses generales de manera inmediata.

Dentro del ejercicio pleno la administración surge la interrogante de conocer cómo se distribuyen todas las competencias, atribuciones y responsabilidades dentro de la administración pública, por medio de qué órganos se ejecuta esta acción gubernamental, para ello precisamente resulta importante revisar el marco normativo establecido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que determina los distintos niveles de administración existentes en nuestro país y que delimita con exactitud su funcionamiento.

#### **4.2.2 LAS DIFERENTES CLASES DE BIENES DEL ESTADO**

Dentro del escenario de las donaciones que pueden efectuar en ciertos casos, los entes o instituciones del sector público, es importante hacer alusión brevemente al carácter de los bienes públicos o estatales que pueden ser objeto de esta donación;

Para ello procedo a referenciar un importante extracto de lo que se ha considerado como propiedad o dominio público:

A pesar de las críticas al concepto de “dominio público natural”, es decir aquel dominio público que naturalmente es tal, es indudable que ciertos bienes resultan evidentemente públicos es decir que su uso parece destinado a “todos los habitantes” y que no son físicamente susceptibles de apropiación, como por ejemplo el mar o, con mayor razón, el espectro electro-magnético. Por otra parte, las playas, los ríos, los caminos y las plazas pertenecen al dominio público del Estado en la legislación romano-napoleónica.

En la actualidad, no se puede negar la existencia de un dominio público *mueble*<sup>28</sup>.

*“También se considera una categorización de bienes públicos construidos (dominio público artificial) y el terreno sobre el cual se construyen, como por ejemplo la infraestructura portuaria, las carreteras, puentes y, en general obras de infraestructura pública –las obras públicas. Otra categorización que tuvo importancia en su momento es la de aquellos bienes que se destinan al cumplimiento de un servicio público. Duguit estableció una equivalencia entre dominio público y dominio asignado al servicio público*<sup>29</sup>.

---

28 MORAND-DEVILLER. (2001). *Ob. cit.* p. 66.

29 “En el dominio público entran todas las cosas, muebles o inmuebles, que se emplean, bajo una forma u otra, para el funcionamiento de un servicio público...El dominio privado comprende todos

Pero recuérdese que este autor consideraba que el servicio público resumía toda la caracterización del Estado.

Asimismo, se hace referencia a los “bienes intangibles”, como la atmósfera “cuya utilización es objeto de tráfico jurídico, vía de bancos de contaminación, la captación de la energía solar, la aeróbica y en otro orden de consideraciones los canales de comunicación vía electromagnética”, concluyendo que “todo ello constituye una asignatura pendiente en el análisis de las modernas circunstancias del dominio público”<sup>30</sup>.

La doctrina administrativa estudia los bienes de propiedad del Estado, así como aquellos sobre los que el Estado ejerce potestades en sus diversas clasificaciones basadas en la naturaleza del bien en cuestión: dominio público fluvial, dominio público marítimo, dominio público marino-costero, dominio público del espectro radio-magnético, infraestructura portuaria, infraestructura vial, además de los llamados patrimonios en la legislación ecuatoriana, como en el patrimonio forestal, patrimonio de áreas naturales.

De las líneas que anteceden, podemos incorporar a nuestro estudio importantes nociones respecto de los bienes que de acuerdo a la doctrina se consideran como patrimonio público de le estado.

---

los bienes muebles e inmuebles que no están afectados directamente al funcionamiento de un servicio público”. DUGUIT. *Ob. cit.* (1930).T. III. p. 351.

30 MARTÍN MATEO, RAMÓN. *Manual de derecho administrativo*. Trivium. Madrid, 1999. p. 562.



### 4.2.3 REFERENCIAS DOCTRINARIAS SOBRE LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

De gran importancia es revisar brevemente algunas nociones sobre esta institución que precisamente dentro de este trabajo de investigación viene a ser una parte fundamental, pues se ha hecho alusión a la prohibición o restricción relativa dispuesta en la ley para que los organismos o instituciones públicas puedan donar o hacer asignaciones no reembolsables a personas privadas, por lo que me parece importante resaltar algunos criterios a cerca de estas figuras:

*“Las asignaciones presupuestarias son componentes integrales a un plan anual financiero o presupuestario, de todas las organizaciones. Indican el nivel de recursos al que una organización promete a un departamento o programa. Sin límites de asignación, los gastos pueden superar los ingresos y dar lugar a déficits financieros. Cualquiera que trabaje con los presupuestos debe entender cómo se utilizan y las limitaciones que ofrecen.”<sup>31</sup>*

Otro concepto que nos permite una comprensión más profunda de la importancia y la naturaleza misma de la asignación presupuestaria dentro del ámbito de las finanzas es el que ahora se presenta:

---

<sup>31</sup> [google.com.ec/adwordshhttp://www.eco-](http://www.eco-)

*“La asignación presupuestaria es una parte importante de todo negocio y también de los planes financieros de los proyectos sin fines de lucro. Los presupuestos generalmente se fijan anualmente e implican la asignación de los ingresos previstos y los recursos entre los diferentes departamentos y los participantes comerciales.”<sup>32</sup>*

En plena concordancia con las definiciones anteriores y coincidiendo en las características antes identificadas, también se ha referido lo siguiente:

*“Es un monto destinado a cubrir los gastos previstos en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y metas programadas. Esta se divide en asignación original y asignación modificada.”<sup>33</sup>*

De las nociones conceptuales antes referidas podemos ratificar que en lo principal una asignación presupuestaria es un importe destinado a cubrir las erogaciones previstas en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y metas programadas.

---

<sup>32</sup> [http://www.ehowenespanol.com/asignacion-presupuestaria-info\\_132382/](http://www.ehowenespanol.com/asignacion-presupuestaria-info_132382/)

<sup>33</sup> [finanzas.com/diccionario/A/ASIGNACION\\_PRESUPUESTARIA.htm](http://finanzas.com/diccionario/A/ASIGNACION_PRESUPUESTARIA.htm)

#### **4.2.4 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN EL ECUADOR**

La Constitución de la República del Ecuador define al Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado, y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

El Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional del Buen Vivir, contiene 12 Objetivos Nacionales, que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial, y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados del actual marco constitucional.

El Plan fue elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme el Decreto Ejecutivo 1577 y presentado por el Presidente Rafael Correa Delgado, para conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación.

Los objetivos que se incluyen en el Plan Nacional del Buen Vivir son los siguientes:

*“Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.*

*Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.*

*Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población.*

*Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.*

*Objetivo 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.*

*Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.*

*Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.*

*Objetivo 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.*

*Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.*

*Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.*

*Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.*

*Objetivo 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.”<sup>34</sup>*

#### **4.2.5 LA SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO**

Es la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Este Sistema cuenta además con un órgano rector -el Consejo de Planificación- presidido por el Presidente de la República, y está conformado por los Ministerios Coordinadores y los representantes de Concope, AME y Conajupare. En este marco, Senplades es la entidad encargada de la formulación del PND, que orienta la inversión pública, y de las transformaciones institucionales necesarias dentro de la función ejecutiva que permitan alcanzar el buen vivir.

*“Su misión es diseñar políticas públicas que articulen las perspectivas sectoriales y territoriales, estableciendo objetivos nacionales sustentados en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación. Además, promueve una reforma sostenida, integral y democrática del Estado, potenciando una activa participación ciudadana que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente.”<sup>35</sup>*

Al momento, la Subsecretaría cuenta con un banco de proyectos catalogados de forma sectorial, territorial 11 y por niveles de provincias, lo cual le permite ser más equilibrada y efectiva en la inversión pública

---

<sup>34</sup> Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

<sup>35</sup> <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/SENPLADES-Que-hacemos-y-quienes-somos.pdf>

regional. El objetivo es promover un desarrollo regional equilibrado y equitativo que permita superar el centralismo histórico del país.. Bajo esta visión, la Subsecretaría de Inversión Pública cumplirá con el encargo de elaborar el Plan Anual Macro de Inversiones, el cual se traduce en proyectos que responden a las necesidades territoriales.

### **4.3 MARCO JURÍDICO**

Conforme a la estructura y metodología de este tipo de investigación, es necesario referirme a toda la normativa existente en relación al problemática objeto de estudio, así entonces, citaré importantes referencias constitucionales, legales, reglamentarias y otras de carácter conexo en relación a al régimen jurídico vinculado a la propuestas de investigación en curso, todo dirigido a sustentar mis posiciones frente a la problemática que estimo existe en el Ecuador por las falencias y limitaciones de la normativa objetivo de análisis y discusión y sobre la cual planteare oportunamente mi propuesta de reforma.

#### **4.3.1 LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

El Art. 275 de la Carta Magna se refiere al régimen de desarrollo, como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

En el Art. 279 se menciona que el sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará.

Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.

El art. 280 de la Carta Magna define en forma precisa lo que debemos entender por el plan nacional de desarrollo; El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados.



#### **4.3.2 EL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

El código orgánico de planificación y finanzas públicas conforme se describe en su art. 1, tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales

Un asunto importante en materia de presupuestos participativos, que es uno de los ejes de nuestra investigación se trata en el art. 8, cuando se menciona que cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

En el Art. 11 se trata sobre el ejercicio desconcentrado de la planificación nacional, mencionándose que la función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada, para lo cual establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital.

En el Art. 21 se norma lo atinente a las entidades del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, para lo cual se regula que el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:

1. El Consejo Nacional de Planificación;
3. La Secretaría Técnica del Sistema;
4. Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
5. Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva;
6. Los Consejos Nacionales de Igualdad; y,
7. Las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa.

Un asunto transversal a la temática de investigación en referencia es lo relacionado con el plan nacional de desarrollo, pues constituye un mecanismo insertado por gobierno en los planes institucionales de planificación, inversión y desarrollo en todos los niveles de gobierno;

El Art. 34 refiere que el Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores.

El Plan Nacional de Desarrollo articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República. Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social.

En lo referente a la temática propuesta, la disposición legal que tiene relación directa con lo que considero constituye un problema de orden jurídico y social, es la contenida en el artículo 104 que refiere:

*“Art. 104.- Prohibición de donaciones.- Prohíbese a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria.”*

De esta disposición legal se colige que existe prohibición expresa para que las instituciones públicas puedan efectuar donaciones o asignaciones no reembolsables a personas naturales o jurídicas de carácter privado, excluyéndose de esta prohibición a aquellas personas naturales y jurídicas que el presidente de la república estime que si puedan ser beneficiarios de estas donaciones o asignaciones no reembolsables; esto en efecto representa un problema jurídico en el sentido de que existe un extralimitado margen de discrecionalidad por parte de la función ejecutiva para establecer en qué casos si proceden estas donaciones y cuando no; lo cual arriesga en gran medida la transparencia de los procesos de donación desde el sector público por haberse prácticamente perdido la autonomía institucional para efectuar este tipo de donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado.

### **4.3.3 REGLAMENTO GENERAL DE BIENES DEL SECTOR PÚBLICO**

Una vez revisado el marco normativo constitucional y el marco legal en relación a la temática, me permito citar brevemente algunas disposiciones reglamentarias contenidas en el reglamento general de bienes del sector público, lo cual nos permite complementar algunos criterios respecto de la temática tratada.

En el Art. 1 del se trata del ámbito de aplicación, refiriéndose que este reglamento se aplicará para la gestión de los bienes de propiedad de los organismos y entidades del sector público comprendidos en el Art. 118 de la Constitución Política de la República, de las entidades de derecho privado que disponen de recursos públicos en los términos previstos en el artículo 211 de la Constitución Política y 4 reformado de la Ley Orgánica de la Contraloría, y para los bienes de terceros que por cualquier causa estén en el sector público bajo custodia o manejo.

En el Art. 4 se encuentra reglado lo atinente a los bienes, refiriéndose en lo principal que:

*“Cada entidad u organismo llevará el registro contable de sus bienes de conformidad a las disposiciones sobre la materia expedidas por el Ministerio de Economía y Finanzas.”*

El Art. 5 hace alusión al empleo de los bienes, describiéndose en forma expresa lo siguiente:

*Los bienes de las entidades y organismos del sector público sólo se emplearán para los fines propios del servicio público. Es prohibido el uso de dichos bienes para fines políticos, electorales, doctrinarios o religiosos o para actividades particulares y/o extrañas al servicio público.”*

El Art. 53 es importante en razón de que tiene relación con la procedencia de las transferencias gratuitas de los bienes públicos, al respecto la disposición reglamentaria refiere:

*“Cuando no fuere posible o conveniente la venta de los bienes muebles con arreglo a las disposiciones de este reglamento, la máxima autoridad señalará la entidad u organismo del sector público o una institución de educación, asistencia social o de beneficencia, a la que transferirá gratuitamente dichos bienes, sin dejar de observar lo prescrito en la Ley 106, en Beneficio de las Instituciones Educativas Fiscales del País, publicada en el Suplemento del R.O. No. 852 del 29 de diciembre de 1995, que dispone remitir la lista de bienes obsoletos al Ministerio de Educación para la selección del beneficiario.”*

En el Art. 54 se norma lo relacionado con el informe previo, que debe existir para con la transferencia gratuita del bien, en este sentido la norma dice que antes de que la más alta autoridad resuelva en el sentido y alcance que se

señala en el artículo anterior, será necesario que el Jefe Financiero emita un informe previo en el que conste que no es posible o conveniente la venta de los bienes muebles, y cuando en el estudio del informe se presuma que existen bienes muebles que tienen un gran valor histórico, se observará lo preceptuado en la Codificación de la Ley de Patrimonio Cultural y su reglamento para precautelar la pérdida o destrucción de dichos bienes.

Finalmente me parece importante revisar el contenido del Art. 55 que tiene que ver con el valor de los bienes objeto de la transferencia gratuita; en esta disposición se regula que el valor será el que conste en los registros contables de la entidad u organismo que los hubiere tenido a su cargo, y se lo contabilizará en los registros de quien los reciba, en caso de pertenecer al sector público. Siempre que se estime que el valor de registro es notoriamente diferente del real, se practicará el avalúo del bien mueble de que se trate. Dicho avalúo será practicado por un perito de la entidad u organismo que realice la transferencia gratuita, conjuntamente con otro perito de la entidad u organismo beneficiario.

## **5. MATERIALES Y MÉTODOS**

Acorde con la naturaleza del problema jurídico, utilicé métodos generales y particulares, con las técnicas relativas que presentaré a continuación:

### **5.1 MATERIALES**

El desarrollo del trabajo investigativo se direccionó con la utilización de material bibliográfico, la utilización de obras literarias de carácter jurídico referentes a la problemática planteada, revistas jurídicas y páginas web especializadas, diccionarios de derecho, información de periódicos, entre otros, con los cuales se realizaron los marcos referenciales o revisión de literatura.

Los materiales de escritorio, útiles de oficina, entre papel, esferográficos, carpetas, cd, flash memory, Recursos Técnicos, entre otros, el uso de computadora, impresora, copiadora, scanner, grabadora.

### **5.2 MÉTODOS**

Dentro del proceso investigativo, apliqué el métodos científico, que fue el instrumento adecuado que me permitió llegar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad, mediante la



conjugación de la reflexión comprensiva y el contacto directo con la realidad objetiva, puesto que es considerado como el método general del conocimiento.

La utilización de los métodos analítico y sintético, deductivo e inductivo, implicó conocer la realidad de la problemática de investigación, partiendo desde lo particular para llegar a lo general, en algunos casos, y segundo partiendo de lo general para arribar a lo particular y singular del problema, puesto que la investigación trasciende al campo institucional, la problemática se vuelve más compleja, con lo cual me remití al análisis de la Constitución de la República del Ecuador y el código de planificación y finanzas públicas, para asimilar jurídicamente lo sucinto que fue la clave del éxito en la investigación.

Con el método analítico pude investigar las diferentes implicaciones y efectos negativos que produce la deficiente práctica del derecho económico y financiero con enfoque en la ejecución de la planificación, especialmente en lo relacionado con las donaciones provenientes del estado y de sus instituciones.

También estuvo presente el método sintético mediante el cual relacioné hechos aparentemente aislados, que me permitan sustentar la existencia de limitaciones y falencias en las leyes que regulan el ejercicio de competencias administrativas dentro de la administración pública central.

El método estadístico, me permitió establecer el porcentaje referente a las encuestas y conocer los resultados positivos o negativos de la hipótesis.

### **5.3 PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS**

Los procedimientos utilizados fueron, el documental - bibliográfico y de campo comparativamente que me llevó a encontrar las diferentes normas comunes en el ordenamiento jurídico nacional y comparado, para descubrir sus relaciones y estimular sus diferencias o semejanzas, y por tratarse de una investigación analítica se manejó también la hermenéutica dialéctica en la interpretación de los textos que fueron necesarios.

Como técnicas de investigación para la recolección de la información utilicé fichas bibliográficas, fichas nemotécnicas y de transcripción, con la finalidad de recolectar información doctrinaria, y la recolección de la información a través de la aplicación de la técnica de la encuesta.

La encuesta fue aplicada en un número de treinta abogados en libre ejercicio profesional, por tratarse de reformas de carácter legal.

Finalmente los resultados de la investigación recopilada durante su desarrollo fueron expuestos en el Informe Final, el que contiene la recopilación bibliográfica y análisis de los resultados, que fueron expresados

mediante cuadros estadísticos; y, culminé realizando la comprobación de los objetivos, finalicé redactando las conclusiones, recomendaciones y elaboré un proyecto de reformas legales que son necesarias para adecuarla a la legislación ecuatoriana.

## 6 RESULTADOS

### 6.1 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

#### PREGUNTA NRO. 1

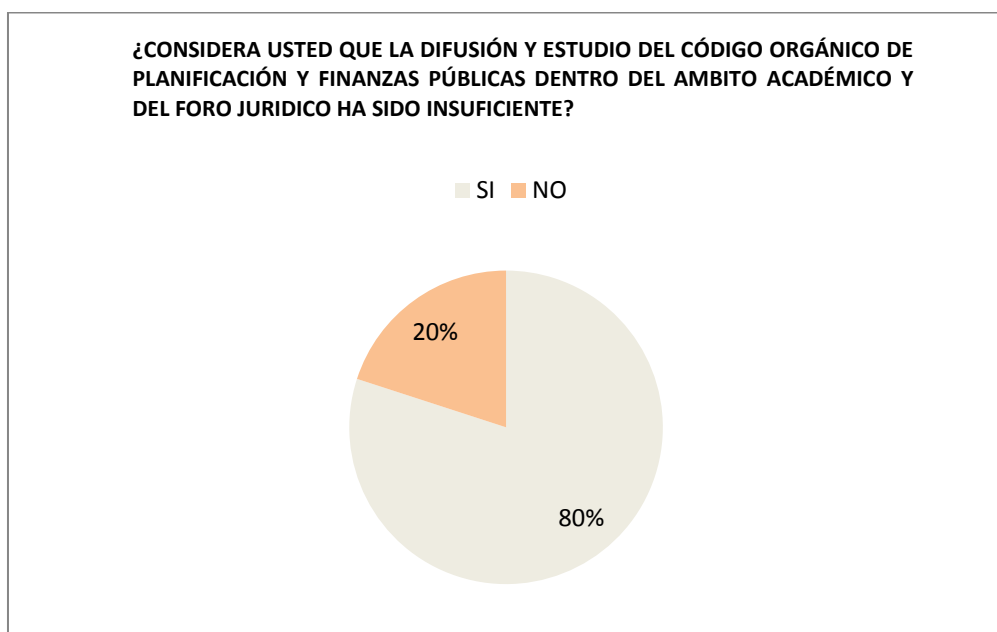
¿CONSIDERA USTED QUE LA DIFUSIÓN Y ESTUDIO DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS DENTRO DEL AMBITO ACADÉMICO Y DEL FORO JURÍDICO HA SIDO INSUFICIENTE?

#### CUADRO NRO. 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	6	20 %
SI	24	80 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio  
Autora: EVELYN DE LA NUBE CUEVA TORRES

#### GRÁFICO 1



## **INTERPRETACIÓN**

De los 30 encuestados, 24 personas que equivalen al 80 % de la muestra encuestada consideran que en efecto la difusión y estudio del código orgánico de planificación y finanzas públicas dentro del ámbito académico y del foro jurídico ha sido insuficiente; mientras que 6 personas equivalentes al 20 % de la muestra encuestada consideran que esta normativa si es conocida dentro del foro jurídico y académico.

## **ANÁLISIS**

Los resultados obtenidos respecto de lo consultado en esta pregunta nos conducen a determinar que un importante sector del foro jurídico estima que hay problemas y falencias a nivel académico por cuanto no se ha difundido adecuadamente el tratamiento del código orgánico de planificación y finanzas públicas, lo cual ha complicado la práctica y el cumplimiento efectivo de las disposiciones normativas aquí contenidas dentro de instituciones públicas y de la sociedad en general en sus relaciones de tipo económico y principalmente en sus relaciones jurídicas con el estado.

### **PREGUNTA NRO. 2**

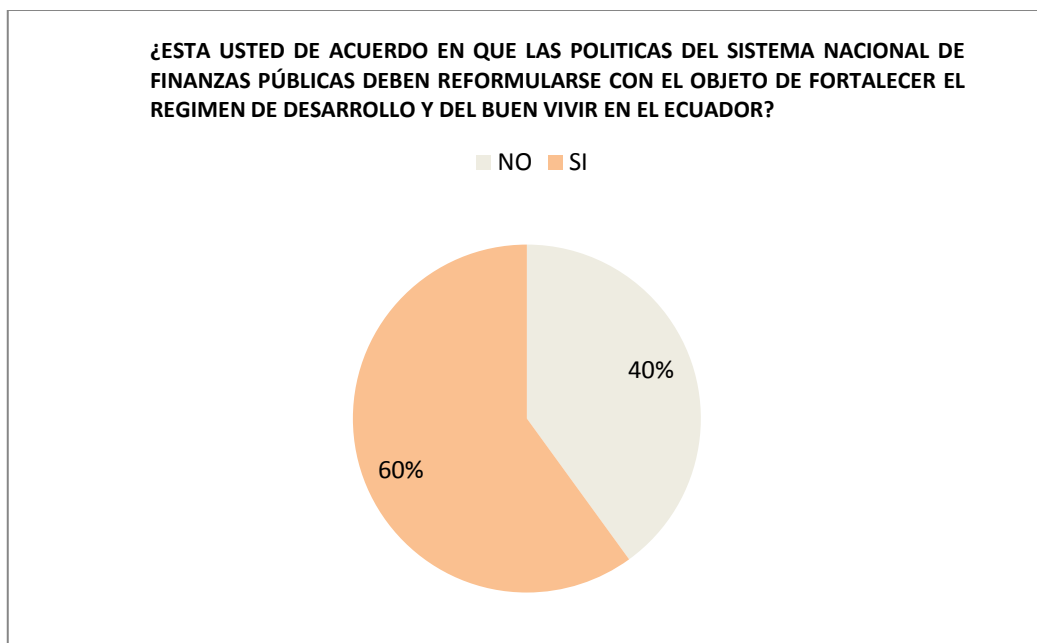
¿ESTA USTED DE ACUERDO EN QUE LAS POLITICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE FINANZAS PÚBLICAS DEBEN REFORMULARSE CON EL OBJETO DE FORTALECER EL REGIMEN DE DESARROLLO Y DEL BUEN VIVIR EN EL ECUADOR?

## CUADRO NRO. 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	12	40 %
SI	18	60 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio  
Autora: EVELYN DE LA NUBE CUEVA TORRES

## GRÁFICO 2



## INTERPRETACIÓN

De las treinta personas encuestadas, 18 equivalentes al 60 % de la muestra poblacional, estiman que en el Ecuador existe un conflicto estructural dentro de la institucionalidad pública por cuanto consideran que las políticas del sistema nacional de finanzas públicas deben reformularse con el objeto de

fortalecer el régimen de desarrollo y del buen vivir en el Ecuador; mientras que 12 personas que equivalen al 40 % de la muestra seleccionada estiman que la política pública en esta materia ha sido positiva y que en el balance nacional hay indicadores que favorecen el modelo económico y financiero implementado con miras al desarrollo social.

## **ANÁLISIS**

los resultados obtenidos respecto de lo consultado en esta pregunta permiten inferir importantes criterios que abogados en libre ejercicio que concuerdan en forma mayoritaria con el hecho de que las políticas del sistema nacional de finanzas públicas deben reformularse con el objeto de fortalecer el régimen de desarrollo y del buen vivir en el Ecuador, pues se concuerda en el hecho de que han existido falencias y limitaciones en el ejercicio de las competencias de planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno, lo cual ha derivado en balances e indicadores negativos de crecimiento económico en el Ecuador.

### **PREGUNTA NRO. 3**

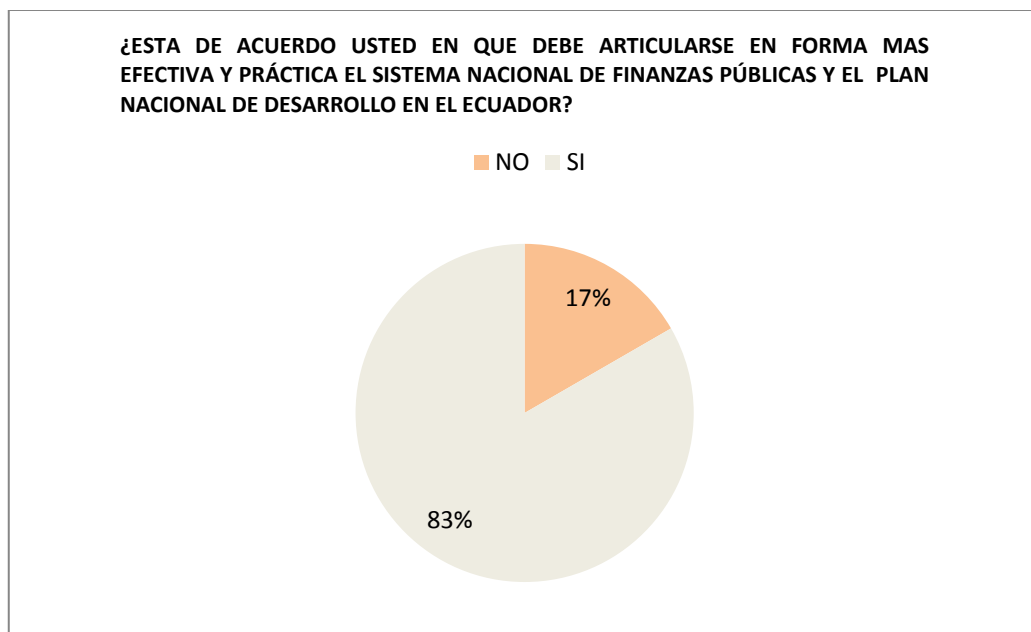
**¿ESTA DE ACUERDO USTED EN QUE DEBE ARTICULARSE EN FORMA MÁS EFECTIVA Y PRÁCTICA EL SISTEMA NACIONAL DE FINANZAS PÚBLICAS Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN EL ECUADOR?**

**CUADRO NRO. 3**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	5	16.6 %
SI	25	83.3 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio  
Autora: EVELYN DE LA NUBE CUEVA TORRES

**GRÁFICO 3**



### INTERPRETACIÓN

De las 30 personas encuestadas, 25 que equivalen al 83.33 % de la muestra encuestada responden con gran convencimiento que debe articularse en forma más efectiva y práctica el sistema nacional de finanzas públicas y el plan nacional de desarrollo en el Ecuador; por otra parte, 5 personas



equivalentes al 16.6 % no están de acuerdo con tal aseveración, pues consideran que si ha existido el vínculo entre ambos sistemas a través de las distintas estrategias y acciones interinstitucionales, lo cual ha garantizado la efectividad en el cumplimiento de objetivos económicos a nivel nacional.

## **ANÁLISIS**

De los resultados obtenidos se puede determinar una reflexión de los encuestados en torno a lo consultado que en forma mayoritaria nos permite identificar que están de acuerdo con el hecho de que hace falta una mayor articulación entre el sistema nacional de finanzas públicas y el plan nacional de desarrollo en el Ecuador, pues es evidente que no se ha cumplido en forma efectiva con lineamientos y objetivos que el mismo código de planificación y finanzas públicas impone tanto al estado como a sus instituciones, siendo notorio en algunos casos, que los procesos, actividades, registros y operaciones de las entidades y organismos del Sector Público, no se han gestionado en forma programada de acuerdo a los ingresos, gastos y financiamiento públicos, ni con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo.

### **PREGUNTA NRO. 4**

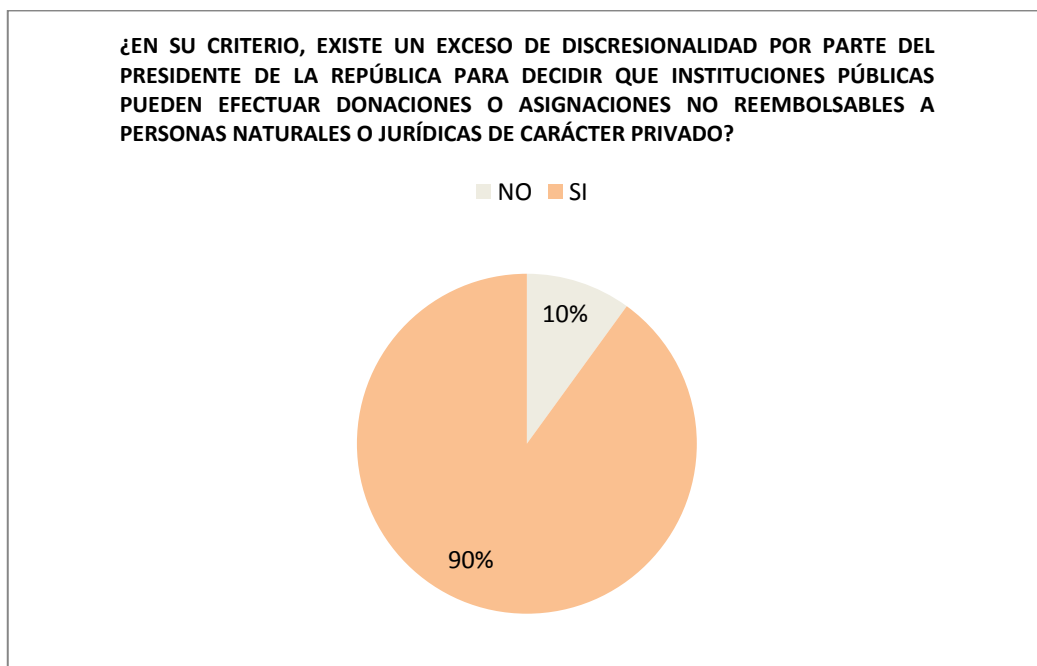
¿EN SU CRITERIO, EXISTE UN EXCESO DE DISCRETIONALIDAD POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DECIDIR QUE INSTITUCIONES PÚBLICAS PUEDEN EFECTUAR DONACIONES O ASIGNACIONES NO REEMBOLSABLES A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS DE CARÁCTER PRIVADO?

**CUADRO NRO. 4**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	3	10 %
SI	27	90 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio  
Autora: EVELYN DE LA NUBE CUEVA TORRES

**GRÁFICO 4**



### **INTERPRETACIÓN**

De las 30 personas encuestadas 27 que corresponde al 90 % de la muestra seleccionada contestan positivamente que existe un exceso de discrecionalidad por parte del presidente de la república para decidir que

instituciones públicas pueden efectuar donaciones o asignaciones no reembolsables a personas naturales o jurídicas de carácter privado; mientras que tres personas equivalentes al 10% no están de acuerdo con tal aseveración, pues consideran que el ejecutivo actúan en virtud de las competencias y facultades que le faculta tanto la constitución como al ley.

De la norma que antecede se infiere que existe prohibición expresa para que las, excluyéndose de esta prohibición a aquellas personas naturales y jurídicas que el presidente de la república estime que si puedan ser beneficiarios de estas donaciones o asignaciones no reembolsables; esto en efecto representa un problema jurídico en el sentido de que existe un extralimitado margen de discrecionalidad por parte de la función ejecutiva para establecer en qué casos si proceden estas donaciones y cuando no; lo cual arriesga en gran medida la transparencia de los procesos de donación desde el sector público por haberse prácticamente perdido la autonomía institucional para efectuar este tipo de donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado.

## **ANÁLISIS**

Los resultados obtenidos nos permiten obtener un diagnostico importante en relación a que existe un exceso de discrecionalidad por parte del presidente de la república para decidir que instituciones públicas pueden efectuar

donaciones o asignaciones no reembolsables a personas naturales o jurídicas de carácter privado, pues únicamente se pueden realizar estas donaciones a aquellas personas naturales y jurídicas que el presidente de la república estime que si puedan ser beneficiarios de éstas; esto en efecto representa un problema jurídico en el sentido de que existe un extralimitado margen de discrecionalidad por parte de la función ejecutiva para establecer en qué casos si proceden estas donaciones y cuando no.

#### **PREGUNTA NRO. 5**

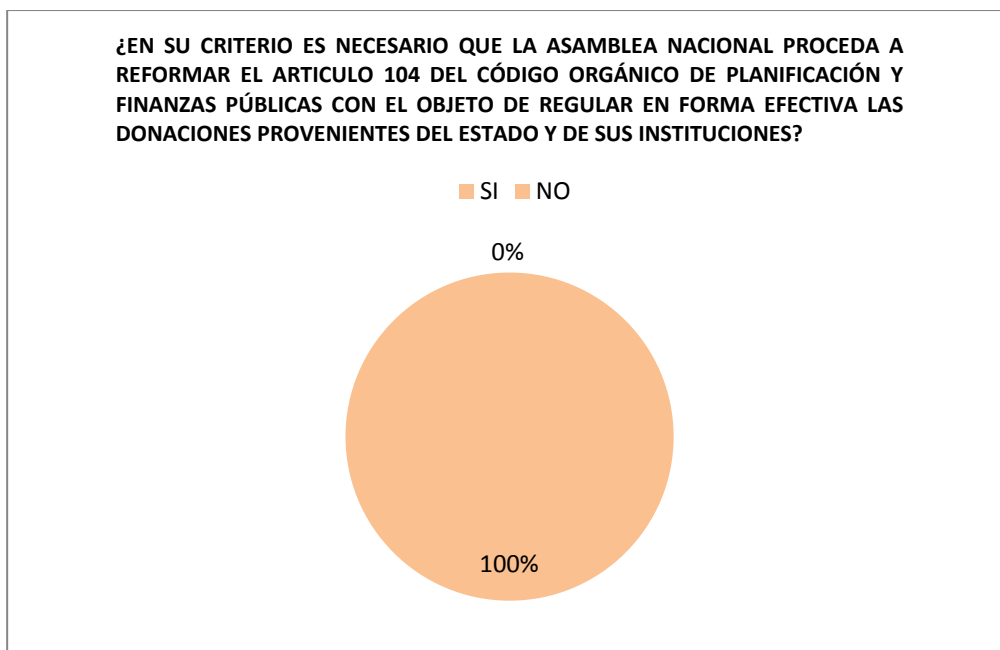
¿EN SU CRITERIO ES NECESARIO QUE LA ASAMBLEA NACIONAL PROCEDA A REFORMAR EL ARTICULO 104 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS CON EL OBJETO DE REGULAR EN FORMA EFECTIVA LAS DONACIONES PROVENIENTES DEL ESTADO Y DE SUS INSTITUCIONES?

#### **CUADRO NRO. 5**

<b>INDICADORES</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
NO	0	0 %
SI	30	100 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio  
Autora: EVELYN DE LA NUBE CUEVA TORRES

**GRÁFICO 5**



### **INTERPRETACIÓN**

De las treinta personas encuestadas, en su totalidad afirman estar de acuerdo con lo consultado en referencia a la necesidad de que la Asamblea Nacional proceda a reformar el artículo 104 del código orgánico de planificación y finanzas públicas con el objeto de regular en forma efectiva las donaciones provenientes del estado y de sus instituciones.

### **ANÁLISIS**

Los resultados que se obtienen en la pregunta nro. 5 son determinantes para confirmar el problema identificado en la presente investigación; con absoluto convencimiento el pronunciamiento del encuestado refleja una posición

frontal frente a la necesidad de que la asamblea nacional debe reformar el artículo 104 del código orgánico de planificación y finanzas públicas con el objeto de regular en forma efectiva las donaciones provenientes del estado y de sus instituciones, pues se considera que es evidente el excesivo margen de discrecionalidad por parte de la función ejecutiva para establecer en qué casos si proceden estas donaciones y cuando no; lo cual arriesga en gran medida la transparencia de los procesos de donación desde el sector público por haberse prácticamente perdido la autonomía institucional para efectuar este tipo de donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado.

## **7. DISCUSIÓN**

### **7.1 Verificación de Objetivos**

Al inicio de mí trabajo investigativo me propuse la verificación de cuatro objetivos, uno general y tres específicos, siendo éstos los siguientes:

#### **OBJETIVO GENERAL:**

- *Desarrollar un estudio doctrinario y jurídico sobre las políticas estatales desde la perspectiva de las finanzas públicas en el Ecuador.*

Este objetivo se encuentra plenamente justificado en razón de que se ha analizado en forma pausada y reflexiva el marco conceptual y jurídico en relación al problema objeto de estudio relacionado con la planificación enfatizando en forma precisa en lineamientos teórico-prácticos aplicables a la temática.

#### **OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

- *Estudiar las regulaciones legales y la normativa conexas en materia de planificación y finanzas públicas dentro del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.*

El primer objetivo específico ha sido demostrado en virtud de que se ha realizado un análisis jurídico y crítico del marco legal atinente a la planificación y a las finanzas públicas, con lo cual se ha desarrollado un enfoque integral de carácter jurídico vinculado al régimen de las donaciones por parte del estado.

- *Demostrar las limitaciones jurídicas existentes en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas respecto de las donaciones provenientes del estado y de sus instituciones.*

El segundo objetivo ha sido demostrado de igual forma, es decir la muestra encuestada está de acuerdo en que existen algunas falencias en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas respecto del régimen de donaciones efectuadas por el estado y sus instituciones.

- *Plantear un proyecto de reformas al artículo 104 del código orgánico de planificación y finanzas públicas con el objeto de regular en forma efectiva las donaciones provenientes del estado y de sus instituciones.*

El tercer objetivo ha sido en forma contundente demostrado, pues se ha receptado el criterio legal de funcionarios experimentados y con conocimiento pleno del problema y adicionalmente se ha sustentado posiciones y argumentos en base a conceptos de autores del derecho, que



conlleven a la necesidad de revisar el marco legal contenido en el artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

## **7.2 CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS**

La Hipótesis planteada en el proyecto de investigación fue la siguiente:

*“La disposición legal contenida en el artículo 104 del código orgánico de planificación y finanzas públicas no viabiliza una efectiva administración de recursos, bienes y partidas presupuestarias de las entidades públicas y semipúblicas dentro del marco de la autonomía e independencia administrativa, pues existe facultad discrecional atribuida a la función ejecutiva para disponer en los casos autorizados únicamente por ésta, de las donaciones y asignaciones no reembolsables provenientes del estado y de sus instituciones.”*

Concomitantemente con la verificación de los objetivos, se ha logrado contrastar la hipótesis planteada, estableciéndose la pertinencia de demostrar la necesidad apremiante de reformar el artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas con el objetivo de transparentar el régimen de donaciones y asignaciones no reembolsables por parte del estado y de sus instituciones.

### **7.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL**

En el proceso de investigación alrededor de una problemática identificada en la esfera de la práctica del derecho económico y financiero, y luego de la revisión doctrinaria, conceptual y jurídica en relación a instituciones atinentes al problema objeto de estudio, procedo a formular algunos planteamientos y reflexiones que estimo son importantes en el proceso de generación de alternativas legales a incorporarse en nuestro ordenamiento jurídico y en relación a mi temática de investigación;

La propuesta de reforma en materia de la temática abordada, tiene su fundamento jurídico en el ámbito de regulación del código orgánico de planificación y finanzas públicas; consecuentemente mi área temática la he situado en la revisión de aspectos relacionados con el derecho económico y financiero, que siendo parte del derecho público y de relevancia y trascendencia dentro de las relaciones humanas, constituye un espacio idóneo para identificar problemas jurídicos que afectan y general impactos negativos en la colectividad.

Como un antecedente breve revisemos el objeto de esta normativa, el cual se encuentra previsto en el art. 1 de su texto que refiere que el código de planificación y finanzas públicas tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el

Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

El problema jurídico materia del presente análisis y que he identificado luego del proceso de deducción, se encuentra dentro de la disposición del art. 104 en relación a las donaciones que efectúa el sector público; para esto cito la norma en cuestión, lo cual permitirá la reflexión pertinente:

“Art. 104.- Prohibición de donaciones.- Prohíbese a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria.”

De la norma que antecede se infiere que existe prohibición expresa para que las instituciones públicas puedan efectuar donaciones o asignaciones no reembolsables a personas naturales o jurídicas de carácter privado, excluyéndose de esta prohibición a aquellas personas naturales y jurídicas que el presidente de la república estime que si puedan ser beneficiarios de estas donaciones o asignaciones no reembolsables;

Esto en efecto representa un problema jurídico en el sentido de que existe un extralimitado margen de discrecionalidad por parte de la función ejecutiva para establecer en qué casos si proceden estas donaciones y cuando no; lo cual arriesga en gran medida la transparencia de los procesos de donación desde el sector público por haberse prácticamente perdido la autonomía institucional para efectuar este tipo de donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Son importantes los aspectos que se mencionan y que serán objeto de estudio, análisis e investigación sustentada en criterios jurídicos y referencias conceptuales y doctrinarias atinentes a la temática planteada.

## 8. CONCLUSIONES

Al finalizar el proceso de investigación jurídica previo a la obtención de la titulación de Abogacía y habiéndose observado los lineamientos y directrices metodológicas establecidas en el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, proceso a plantear las conclusiones, como una síntesis de lo tratado durante el desarrollo teórico y práctico de la temática:

- No se ha difundido el estudio del código orgánico de planificación y finanzas públicas dentro del ámbito académico y del foro jurídico, lo cual ha generado falencias y limitaciones en cuanto a la aplicación de esta normativa dentro del ámbito de las relaciones entre el estado y las personas naturales de derecho público y privado.
- Las políticas del sistema nacional de finanzas públicas no se han aplicado con eficiencia y eficacia, lo cual ha dado como resultado el incumplimiento de objetivos del régimen de desarrollo y del buen vivir en el Ecuador.
- El sistema nacional de finanzas públicas no se ha articulado efectivamente con los lineamientos establecidos en el plan nacional de desarrollo, dificultándose de esta forma la coordinación de estrategias de crecimiento sostenible y sustentable en materia de finanzas públicas.

- Se observa un exceso de discrecionalidad por parte del presidente de la república para decidir que instituciones públicas pueden efectuar donaciones o asignaciones no reembolsables a personas naturales o jurídicas de carácter privado.
- Se mira con preocupación la falta de sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas y la ineficiencia de la recaudación de los ingresos públicos, con miras a generar liquidez de los recursos del sector público.

## **9. RECOMENDACIONES**

En el marco de la estructura de la investigación jurídica desarrollada y conforme lo establece de igual forma el reglamento de régimen académico de la Universidad Nacional de Loja, es importante condensar en forma exacta algunas apreciaciones que he adquirido durante el proceso de investigativo, y de esta forma poner a consideración del foro jurídico algunas recomendaciones que estimo pueden ser viables en la medida en que se pueda analizar la problemática que se ha planteado.

- Es necesario e indispensable que se socialice el debate sobre el código orgánico de planificación y finanzas públicas dentro del ámbito académico y del foro jurídico, con el propósito de conocer si se están cumpliendo objetivos y lineamientos de la política pública establecidos en este cuerpo normativo.
- La política pública en materia de finanzas debe reformularse para alcanzar la adecuada complementariedad en las interrelaciones entre las entidades y organismos del sector público y, entre éstas y el sector privado.

- Las políticas estatales de planificación y finanzas públicas deben concretar sus objetivos en forma real y práctica, para alcanzar una efectiva vinculación entre el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas.
- Debe transparentarse la gestión en el manejo de los ingresos, gastos y liquidez de los recursos del sector público, para optimizar la efectividad, oportunidad y equidad de las inversiones estatales.
- Es prioritario que la Asamblea Nacional revise el marco normativo contenido en el código de planificación y finanzas públicas a efecto de reformar el artículo 104 del código de planificación y finanzas públicas con el objetivo de regular en forma efectiva las donaciones provenientes del estado y de sus instituciones, pues se considera que es evidente el excesivo margen de discrecionalidad por parte de la función ejecutiva para establecer en qué casos si proceden estas donaciones y cuando no.



## **9.1 PROYECTO DE REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

### **LA ASAMBLEA NACIONAL**

#### **EL PLENO:**

#### **Considerando:**

*Que, el artículo 3 de la Constitución de la República establece como deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir;*

*Que, el artículo 85 de la Constitución de la República define a las políticas públicas como garantías constitucionales de los derechos, y por tanto es necesario establecer los roles que ejercen los distintos actores públicos, sociales y ciudadanos en el ámbito del proceso de formulación, ejecución, evaluación y control*

*Que, el artículo 285 de la Constitución de la República establece como objetivos específicos de la política fiscal el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos, la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados, la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables;*

*Que, en el campo de las finanzas públicas, se requiere una reforma profunda para recuperar la funcionalidad de estos recursos para facilitar la acción del Estado, puesto que, la normativa vigente está diseñada para ajustarse al cumplimiento de programas económicos que se enfocan prioritariamente en la estabilidad fiscal de corto plazo y dejan de lado los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo, la participación ciudadana y las garantías del buen vivir; y,*

*En ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 120, numeral 6 de la Constitución de la República, expide la siguiente:*

## **LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

*Art. 1.- Refórmese el texto del Art. 104 por el siguiente:*

*“Art. 104.- Prohibición de donaciones.- Prohíbese a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, **sin que previamente se haya emitido el dictamen favorable de la Contraloría General del Estado, y siempre que exista la disponibilidad de la partida presupuestaria.***

*Art. 2.- Elimínese del Art. 104 el siguiente texto:*

***“con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria.”***

*Artículo final: Esta ley reformativa entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial.*

*Dado en el Distrito Metropolitano de Quito de la República del Ecuador, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los once días del mes de agosto de 2016.*

**F. PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA**

**F. SECRETARIO (A)**

## **10.- BIBLIOGRAFÍA**

### **NORMATIVA**

*CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR*

*CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS*

*REGLAMENTO AL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS*

*PLAN NACIONAL DE DESARROLLO*

### **DOCTRINA**

*AHUMADA, JORGE (S.F.). NOTAS PARA UNA TEORÍA GENERAL DE LA PLANIFICACIÓN. MIMEO. PROGRAMA FUNDACOMÚN*

*BODIE, ZVI Y ROBERT C. MERTON, FINANZAS, PEARSON EDUCACIÓN, JAN 1, 2003*

*ROBERTO BOULLÓN, "ESPACIO TURÍSTICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE": APORTES Y TRANSFERENCIAS, ARGENTINA (2006), VOL 10, N° 2, PP. 17-24, (DISPONIBLE EN LÍNEA), CONSULTADO EL 18 DE MARZO DE 2011*

*CORTÉS, H. (1998). GERENCIA EFECTIVA. CARACAS: HCZ CONSULTING.*

*CASTELLANO BOHÓRQUEZ, HERCILIO (1995). LA PLANIFICACIÓN EN LA ENCRUCIJADA. CUADERNOS DEL CENDES. AÑO 12 N° 29-30. 2° ÉPOCA MAYO – DICIEMBRE 1995. CARACAS – VENEZUELA.*

*FRAGA, GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO", 13ª EDICIÓN, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, 1969.*

*JIMÉNEZ C.,W. (1982). INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA TEORÍA ADMINISTRATIVA. MÉXICO: FCE*

*DOMINGO RUIZ LÓPEZ. REVISTA JURÍDICA IUS. UNIVERSIDAD LATINA DE AMÉRICA*

*TERRY G. Y FRANKLIN S. (1987). PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN. MÉXICO: CECSA.*

#### **ENLACES WEB**

*[HTTP://WWW.UNLA.MX](http://www.unla.mx)*

*[HTTP://WWW.FOREX.MX/CONCEPTO-DE-FINANZAS/](http://www.forex.mx/concepto-de-finanzas/)*

*[HTTP://WWW.FOREX.MX/CONCEPTO-DE-FINANZAS/](http://www.forex.mx/concepto-de-finanzas/)*

*[WWW.RAE.ES](http://www.rae.es)*

## **10. ANEXOS**

## 11.1 PROYECTO DE INVESTIGACIÓN



# UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

## MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

### CARRERA DE DERECHO

#### TEMA:

“REFORMA AL ARTÍCULO 104 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS CON EL OBJETO DE REGULAR EN FORMA EFECTIVA LAS DONACIONES PROVENIENTES DEL ESTADO Y DE SUS INSTITUCIONES”

PROYECTO PREVIO A LA  
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADA DE

**POSTULANTE:** EVELYN DE LA NUBE CUEVA TORRES

**DIRECTOR:**

**Loja - Ecuador  
2016**

## **1. TEMA**

“REFORMA AL ARTÍCULO 104 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS CON EL OBJETO DE REGULAR EN FORMA EFECTIVA LAS DONACIONES PROVENIENTES DEL ESTADO Y DE SUS INSTITUCIONES”

## **2. PROBLEMA**

La matriz problemática generada luego del proceso de análisis y deducción previo el reconocimiento de las técnicas y procedimientos propios de una investigación jurídica de carácter aplicada, se enfoca en la revisión y estudio teórico de importantes instituciones y figuras jurídicas de relevante connotación en el área del Derecho Positivo.

Consecuentemente mi área temática la he situado en la revisión de aspectos relacionados con el derecho económico y financiero, que siendo parte del derecho público y de relevancia y trascendencia dentro de las relaciones humanas, constituye un espacio idóneo para identificar problemas jurídicos que afectan y general impactos negativos en la colectividad.



Precisamente mi estudio de investigación jurídica está enmarcado dentro del ámbito de regulación del código de planificación y finanzas públicas, importante cuerpo normativo que ha sido objeto de debate y amplio análisis dentro del foro jurídico;

Como un antecedente breve revisemos el objeto de esta normativa, o cual se encuentra previsto en el art. 1 de su texto que refiere:

*“Art. 1.- Objeto.- El presente Código tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.(...)”*

El problema jurídico materia del presente análisis y que he identificado luego del proceso de deducción, se encuentra dentro de la disposición del art. 104 en relación a las donaciones que efectúa el sector público; para esto cito la norma en cuestión, lo cual permitirá la reflexión pertinente:

*“Art. 104.- Prohibición de donaciones.- Prohíbese a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o*

*personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria.”*

De la norma que antecede se infiere que existe prohibición expresa para que las instituciones públicas puedan efectuar donaciones o asignaciones no reembolsables a personas naturales o jurídicas de carácter privado, excluyéndose de esta prohibición a aquellas personas naturales y jurídicas que el presidente de la república estime que si puedan ser beneficiarios de estas donaciones o asignaciones no reembolsables; esto en efecto representa un problema jurídico en el sentido de que existe un extralimitado margen de discrecionalidad por parte de la función ejecutiva para establecer en qué casos si proceden estas donaciones y cuando no; lo cual arriesga en gran medida la transparencia de los procesos de donación desde el sector público por haberse prácticamente perdido la autonomía institucional para efectuar este tipo de donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Son importantes los aspectos que se mencionan y que serán objeto de estudio, análisis e investigación sustentada en criterios jurídicos y referencias conceptuales y doctrinarias atinentes a la temática planteada.

### **3. JUSTIFICACIÓN**

La justificación para el desarrollo del presente proyecto de investigación y ejecución del trabajo de titulación, se enmarca en tres ejes programáticos de tipo académico, social y eminentemente de carácter jurídico.

Académicamente, el desarrollo de la investigación en cuestión se verifica por la importancia de tratar un tema inherente al Derecho Público, como es el caso de una parte importante del régimen jurídico contenido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; de tal forma que se está cumpliendo con las exigencias previstas en el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que regula la pertinencia del estudio investigativo jurídico con aspectos inherentes a las materias de Derecho Positivo, para optar por el grado de abogada.

Desde una perspectiva social, lo que pretendo investigar, para mi punto de vista genera afectación de derechos de diferente naturaleza, en cuanto se configura una prohibición expresa para disponer de recursos públicos bajo el condicionamiento de que únicamente puedan ser donados o asignados en los casos que la función ejecutiva autorice o establezca a su único criterio su procedencia.

Jurídicamente, es totalmente pertinente demostrar la necesidad apremiante de reformar el Art. 104 del código orgánico de planificación y finanzas públicas con el objeto de regular en forma efectiva las donaciones provenientes del estado y de sus instituciones, evitando el margen extremo de discrecionalidad del presidente de la república para autorizar su procedencia.

Por las justificaciones antes referidas, la problemática adquiere importancia y trascendencia académica, social y jurídica para ser investigada, a la vez que es factible realizarla con la aplicación de métodos, procedimientos y técnicas de investigación, además de suficientes fuentes de investigación bibliográfica, documental y de campo que aportarán para su análisis y discusión.

#### **4. OBJETIVOS**

##### **4.1. OBJETIVO GENERAL**

- *Desarrollar un estudio doctrinario y jurídico sobre las políticas estatales desde la perspectiva de las finanzas públicas en el Ecuador.*

##### **4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- *Estudiar las regulaciones legales y la normativa conexas en materia de planificación y finanzas públicas dentro del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.*
  
- *Demostrar las limitaciones jurídicas existentes en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas respecto de las donaciones provenientes del estado y de sus instituciones.*
  
- *Plantear un proyecto de reformas al artículo 104 del código orgánico de planificación y finanzas públicas con el objeto de regular en forma efectiva las donaciones provenientes del estado y de sus instituciones.*

## **5. HIPÓTESIS**

La disposición legal contenida en el artículo 104 del código orgánico de planificación y finanzas públicas no viabiliza una efectiva administración de recursos, bienes y partidas presupuestarias de las entidades públicas y semipúblicas dentro del marco de la autonomía e independencia administrativa, pues existe facultad discrecional atribuida a la función ejecutiva para disponer en los casos autorizados únicamente por ésta, de las donaciones y asignaciones no reembolsables provenientes del estado y de sus instituciones.

## 6. MARCO TEÓRICO

### REFERENCIAS CONCEPTUALES SOBRE LAS FINANZAS

De manera general podemos iniciar referenciando que las finanzas son una importante área de la de la ciencia económica que estudia las actividades financieras de carácter bancario y bursátil desarrolladas por personas naturales, empresas privadas y organizaciones o entidades públicas.

Su noción es bastante amplia dependiendo de la orientación y la perspectiva que se trate, por lo tanto es preciso citar algunas referencias conceptuales para apreciar en su real magnitud el alcance del término:

*“El concepto de finanzas se define por el conjunto de actividades que incluye procesos, técnicas y criterios a ser utilizados, con la finalidad de que una unidad económica como personas, empresa o estado, optimice tanto la forma de obtener recursos financieros como el uso de los mismos durante el desarrollo de sus negocios o actividad productiva empresarial.”<sup>36</sup>*

---

<sup>36</sup> <http://www.forex.mx/concepto-de-finanzas/>

*“Las finanzas son las actividades relacionadas para el intercambio de distintos bienes de capital entre individuos, empresas, o Estados y con la incertidumbre y el riesgo que estas actividades conllevan.”<sup>37</sup>*

*“Se le considera una de las ramas de la economía. Se dedica al estudio de la obtención de capital para la inversión en bienes productivos y de las decisiones de inversión de los ahorradores. Está relacionado con las transacciones y con la administración del dinero.”<sup>38</sup>*

Para los autores Bodie y Merton:

*“las finanzas "estudian la manera en que los recursos escasos se asignan a través del tiempo". Las finanzas tratan, por lo tanto, de las condiciones y la oportunidad con que se consigue el capital, de los usos de éste, y los retornos que un inversionista obtiene de sus inversiones.”<sup>39</sup>*

En nuestro país la actividad de control y regulación de las finanzas públicas está asignada al Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), que comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al

---

37 <http://www.forex.mx/concepto-de-finanzas/>

38 Ministerio de economía y finanzas públicas, República de Argentina

39 BODIE, Zvi y Robert C. Merton, Finanzas, Pearson Educación, Jan 1, 2003

Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley.

Es necesario reiterar que todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades.

## **ENFOQUE TEÓRICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Las políticas públicas aparecen en el contexto estatal y en el de sus entidades y dependencias como un elemento esencial del desarrollo de la cosa pública, entendiéndose como tal a todos los niveles de prioridad gubernamental relacionados con la satisfacción de prestaciones sociales, inversiones públicas orientadas al crecimiento sostenible de un entorno social.

A continuación algunos conceptos que sirven de base para el análisis del término objeto de revisión:

Domingo Ruiz López refiere que:



*“Las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.”<sup>40</sup>*

Por otra parte el tratadista Pallares señala:

*“las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “procesos decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Pallares, al mencionar esa persuasión sobre la población no comenta si es de índole positiva o negativa, pero podemos decir que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o de imposición fiscal por ejemplo, logrando ciertamente esa modificación conductual. Aunque la mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población.”<sup>41</sup>*

*“Las políticas públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas”<sup>42</sup>*

La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán

---

40 DOMINGO RUIZ LÓPEZ. Revista Jurídica IUS. Universidad Latina de América

41 <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA>

42 SALAZAR, VARGAS Carlos. La definición de Política Pública. ([http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C\\_Salazar.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf))<sup>9</sup>

políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo

Debo referir que se encuentra regulado para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, que deberán formular y ejecutar las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto.

Para la definición de las políticas se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, las leyes, en los instrumentos normativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en el reglamento del código de planificación.

## **NOCIONES PREVIAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN**

La descentralización constituye un proceso clave para el desarrollo estatal, se trata de un sistema articulado de acciones y estrategias desplegadas desde el gobierno central hacia las periferias, con el objeto de transferir competencias y recursos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas.

El término ha sido abordado desde diferentes enfoques, por lo que se revisa a continuación algunos criterios conceptuales:

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua menciona que la descentralización implica:

*“Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.<sup>43</sup>*

Gabino Fraga sostiene que:

*“Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”<sup>44</sup>*

*“El término descentralización se utiliza con bastante ambigüedad en la literatura sobre administración. Algunos autores lo utilizan para referirse a la dispersión geográfica de los núcleos de actividad o explotaciones de una empresa. Otros autores lo asocian con la organización divisional. Son muchos los autores, sin embargo, que utilizan el término descentralización*

---

<sup>43</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>44</sup> FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 1969.

*para designar la dispersión del poder de decisión entre los diferentes jefes y niveles de la organización.”<sup>45</sup>*

En lo que nuestro estudio corresponde, es necesario describir que en el ámbito nacional es el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa quien se encarga de planificar las distintas acciones de planificación a nivel descentralizado; este sistema constituye un conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.

La importancia del sistema radica precisamente en el planteamiento de tres objetivos fundamentales en materia de planificación descentralizada hacia los distintos niveles de gobierno:

8. *Contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y disposiciones del régimen del buen vivir, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República;*
9. *Generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno; y,*

---

<sup>45</sup> <http://www.economia48.com/spa/d/descentralizacion/descentralizacion.htm>

3. *Orientar la gestión pública hacia el logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles.*"<sup>46</sup>

## **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- EXPLICACIÓN Y ENFOQUE DOCTRINARIO**

A continuación revisamos algunas referencias doctrinarias sobre la administración pública, para ello recurrimos al criterio de algunos tratadistas del derecho administrativo:

Diremos inicialmente que se trata de la actividad estatal, encaminada al cumplimiento de las leyes y fomento de los intereses públicos. Para realizar tales fines dispone de órganos centrales, provinciales y locales.

El Doctor *Aníbal Guzmán Lara* sostiene que:

*"La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc.,*

---

46 CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS. Art. 20

*como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren".*

Entendemos entonces que la Administración Pública implica una acción gubernamental que a través de todo un colectivo de órganos o entes institucionales jerárquica o funcionalmente subordinados y en coordinación, de acuerdo con la las normas legales, tiene como objetivo, asegurar el cumplimiento de las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común.

No se puede desconocer que el Derecho proporciona a la administración pública una estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado y con ello propender a generar cambios positivos, y la administración a su vez le permite al Derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre todo frente a aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad.

Se puede mencionar que bajo una óptica subjetiva, la administración pública está constituida por un conjunto de órganos estructurados jurídica y jerárquicamente dentro del poder ejecutivo, cuya actividad está dirigida a satisfacer necesidades de orden público;

Y desde el punto de vista objetivo, la administración aparece como un conjunto de actividades prácticas que despliega el Estado a través de sus órganos para atender intereses generales de manera inmediata.

Dentro del ejercicio pleno la administración surge la interrogante de conocer cómo se distribuyen todas las competencias, atribuciones y responsabilidades dentro de la administración pública, por medio de qué órganos se ejecuta esta acción gubernamental, para ello precisamente resulta importante revisar el marco normativo establecido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que determina los distintos niveles de administración existentes en nuestro país y que delimita con exactitud su funcionamiento.

## **EL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

El código orgánico de planificación y finanzas públicas conforme se describe en su art. 1, tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales

Un asunto importante en materia de presupuestos participativos, que es uno de los ejes de nuestra investigación se trata en el art. 8, cuando se menciona que cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

En el Art. 11 se trata sobre el ejercicio desconcentrado de la planificación nacional, mencionándose que la función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada, para lo cual establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital.

En lo referente a la temática propuesta, la disposición legal que tiene relación directa con lo que considero constituye un problema de orden jurídico y social, es la contenida en el artículo 104 que refiere:

*“Art. 104.- Prohibición de donaciones.- Prohíbese a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que*



*correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria.”*

De esta disposición legal se colige que existe prohibición expresa para que las instituciones públicas puedan efectuar donaciones o asignaciones no reembolsables a personas naturales o jurídicas de carácter privado, excluyéndose de esta prohibición a aquellas personas naturales y jurídicas que el presidente de la república estime que si puedan ser beneficiarios de estas donaciones o asignaciones no reembolsables; esto en efecto representa un problema jurídico en el sentido de que existe un extralimitado margen de discrecionalidad por parte de la función ejecutiva para establecer en qué casos si proceden estas donaciones y cuando no; lo cual arriesga en gran medida la transparencia de los procesos de donación desde el sector público por haberse prácticamente perdido la autonomía institucional para efectuar este tipo de donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado.

## **7. METODOLOGÍA**

### **7.1 MÉTODOS**

En el proceso de investigación socio-jurídico se aplicará el método científico, entendido como el camino a seguir para encontrar la verdad acerca de una problemática determinada. El método científico aplicado a las ciencias jurídicas implica la determinación del tipo de investigación jurídica que se pretende realizar; en el presente caso me propongo realizar una investigación "socio-jurídica", que se concreta en una investigación del Derecho tanto en sus caracteres sociológicos como dentro del sistema jurídico, esto es, relativa al efecto social que cumple la norma o a la carencia de ésta en determinadas relaciones sociales o interindividuales.

## **7.2 PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS**

Serán los procedimientos de observación, análisis y síntesis los que requiere la investigación jurídica propuesta, auxiliados de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico o documental; y, de técnicas de acopio empírico, como la encuesta.

El estudio de casos judiciales reforzará la búsqueda de la verdad objetiva sobre la problemática. La investigación de campo se concretará a consultas de opinión a personas conocedoras de la problemática, previo muestreo poblacional de por lo menos treinta profesionales del derecho en libre ejercicio para la aplicación de la encuesta; para la aplicación de esta técnica se plantearán cuestionarios derivados de la hipótesis, cuya operativización partirá de la determinación de variables e indicadores.

Los resultados de la investigación empírica se presentarán en gráficas con las respectivas deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos concretos, que servirán para la verificación de objetivos e hipótesis y para arribar a conclusiones y recomendaciones.

## 8. CRONOGRAMA

Actividades	PERIODO ABRIL AGOSTO 2016																											
	ABRIL				MAYO				JUNIO				JULIO				AGOSTO				SEPTIEMBRE							
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
Selección y Definición del Problema Objeto de Estudio	=====																											
Elaboración del proyecto de Investigación y aplicación					=====																							
Investigación Bibliográfica									=====																			
Confrontación de los Resultados de la Investigación con los objetivos e Hipótesis													=====															
Conclusiones, Recomendaciones y Propuesta Jurídica.																	=====											
Redacción del Informe Final, revisión y corrección																					=====							
Presentación y Socialización de los Informes Finales. (tesis)																									=====			

## 9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

### 9.1. Recursos Humanos

Director de Tesis: Por designarse

Encuestados. 30 abogados en libre ejercicio

Postulante: EVELYN DE LA NUBE CUEVA TORRES

### 9.2. Recursos Materiales y costos

<b>Materiales</b>	<b>Valor</b>
Libros	800,00
Separatas de Texto	30,00
Hojas	50,00
Copias	100,00
Internet	50,00
Levantamiento de texto, impresión y encuadernación	400,00
Transporte	600,00
Imprevistos	200,00
<b>Total</b>	<b>2230,00</b>

### 9.3. Financiamiento

El costo total del trabajo investigativo será financiado con recursos propios de la autora del presente trabajo.

## **10. BIBLIOGRAFÍA**

### **NORMATIVA**

*CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR*

*CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS*

*REGLAMENTO AL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS*

*PLAN NACIONAL DE DESARROLLO*

### **DOCTRINA**

*AHUMADA, JORGE (S.F.). NOTAS PARA UNA TEORÍA GENERAL DE LA PLANIFICACIÓN. MIMEO. PROGRAMA FUNDACOMÚN*

*BODIE, ZVI Y ROBERT C. MERTON, FINANZAS, PEARSON EDUCACIÓN, JAN 1, 2003*

*ROBERTO BOULLÓN, "ESPACIO TURÍSTICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE": APORTES Y TRANSFERENCIAS, ARGENTINA (2006), VOL 10, N° 2, PP. 17-24, (DISPONIBLE EN LÍNEA), CONSULTADO EL 18 DE MARZO DE 2011*

*CORTÉS, H. (1998). GERENCIA EFECTIVA. CARACAS: HCZ CONSULTING.*

*CASTELLANO BOHÓRQUEZ, HERCILIO (1995). LA PLANIFICACIÓN EN LA ENCRUCIJADA. CUADERNOS DEL CENDES. AÑO 12 N° 29-30. 2° ÉPOCA MAYO – DICIEMBRE 1995. CARACAS – VENEZUELA.*

*FRAGA, GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO", 13ª EDICIÓN, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, 1969.*

*JIMÉNEZ C., W. (1982). INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA TEORÍA ADMINISTRATIVA. MÉXICO: FCE*

*DOMINGO RUIZ LÓPEZ. REVISTA JURÍDICA IUS. UNIVERSIDAD LATINA DE AMÉRICA*

*TERRY G. Y FRANKLIN S. (1987). PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN. MÉXICO: CECSA.*

## **ENLACES WEB**

*HTTP://WWW.UNLA.MX*

*HTTP://WWW.FOREX.MX/CONCEPTO-DE-FINANZAS/*

*HTTP://WWW.FOREX.MX/CONCEPTO-DE-FINANZAS/*

*WWW.RAE.ES*