

## **MANUALES DE PROCEDIMIENTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES**

## **MANUALS OF PROCEDURES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION. GUARANTEES OF COMPLIANCE WITH THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES**

AUTORES: Johanna Irene Escobar Jara<sup>1</sup>  
Manuel de Jesús Real López<sup>2</sup>  
Petrick Jeanny González de Vinces<sup>3</sup>  
Andrea Joselyne Casco Carvajal<sup>4</sup>

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: [johilissong@gmail.com](mailto:johilissong@gmail.com)

Fecha de recepción: 12-05-2017

Fecha de aceptación: 22-06-2017

### **RESUMEN**

Un manual de procedimientos es el documento que contiene la descripción de diligencias que deben seguirse en la realización de las funciones de una unidad administrativa pública, que garantiza que todo el desarrollo de su actividad se encuentre reglado, viabilizando coherencia, celeridad, eficacia, control y transparencia a la gestión. Constituye una herramienta normativa funcional que rompe con la extralimitada discrecionalidad del funcionario y es una barrera de protección al ciudadano contra los poderes de la maquinaria pública que, conociendo con antelación la actuación pasa de ser de un sujeto pasivo a un sujeto activo que controla y exige por el cumplimiento del desempeño y los resultados. La modernización de las administraciones públicas necesita normativas que viabilicen esta exigencia pero, no pueden ser las normas tradicionales con su carga de abstracción y generalidad. La solución es utilizar normas flexibles que funcionen para todos los casos de una determinada clase, pero no en el macro entorno si no en el micro entorno social donde la administración y los ciudadanos locales tenga intereses. Estos documentos permiten que una administración pública pueda evolucionar independientemente de los directivos, aportando una cultura de hacer. El hecho de existir el apéndice de “público” obliga a actuar con total transparencia a los funcionarios que tienen una razón de ser única; garantizar el bienestar de los ciudadanos, materializando los principios constitucionales, evitando el olvido y el hacer de la constitución en algunos de sus mandatos y exigencias letra muerta.

---

<sup>1</sup> Estudiante de Derecho. Universidad Estatal de Guayaquil. Ecuador.

<sup>2</sup> Profesor de Filosofía del Derecho. Universidad Estatal de Guayaquil. Ecuador.

<sup>3</sup> Licenciada en Administración. Estudiante de Derecho. Universidad Estatal de Guayaquil. Ecuador.

<sup>4</sup> Estudiante de Derecho. Universidad Estatal de Guayaquil. Ecuador.

**PALABRAS CLAVE:** principios constitucionales; procedimientos; manuales de procedimientos.

#### **ABSTRACT**

A manual of procedures is the document that contains the description of procedures to be followed in carrying out the functions of a public administrative unit, which ensures that all development of their activity is regulated, enabling consistency, speed, efficiency, control and transparency to the management. It is a functional regulatory tool that breaks with the overarching discretion of the officer and is a barrier of protection to citizens against the powers of public machinery, knowing in advance the action passes for a taxable person to an active subject, which controls and requires compliance with the performance and results. The modernization of them administrations public need policy that share this requirement but not can be them standards traditional with its load of abstraction and generality, it solution is use standards flexible that work for all them cases of a certain class, but not in the macro environment if not in the micro environment social where it administration and them citizens local have interests. These documents allow that an administration public can evolve independently of them managers, providing a culture of do, the made of exist the Appendix of "published" forces to act with total transparency to them officials that have a reason of be only ensure the welfare of them citizens materializing them principles constitutional, avoiding the forget, and the make of the Constitution in some of their mandates and demands letter dead.

**KEYWORDS:** constitutional principles; procedures; manuals of procedures.

#### **INTRODUCCIÓN**

El jurista italiano, Luigi Ferrajoli, es uno de los principales teóricos del garantismo jurídico y señala que la ciencia jurídica no tiene una función meramente contemplativa de su objeto de estudio, sino que contribuye de forma decisiva a crearlo y, en este sentido, se constituye como una especie de meta-garantía del ordenamiento jurídico en su conjunto. (Ferrajoli, 2008, págs. 63-73)

La idea del Derecho como concreción de esfuerzos por ser más que la aplicación estricta de una norma positivizada, deviene en un medio con el cual, el Estado procure la mayor satisfacción de los derechos de su elemento humano, la Constitución entonces se yergue como instrumento transformador de su entorno social abandonando su antigua función exclusivamente reguladora.

A partir de la Revolución Francesa, a la Administración Pública se la identifica con el Poder Ejecutivo en el marco constitucional del principio de división de poderes, a pesar de no ser un poder del Estado; sino que es una figura subjetiva que no se identifica con ningún poder, se la concibe como el instrumento a través del cual, los poderes del Estado realizan las funciones públicas. Actualmente, la forma de Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, demanda construir un modelo de convivencia, en donde se respete la igualdad y la solidaridad para cumplir las exigencias que promuevan la integración de los ciudadanos en todos los ámbitos públicos, especialmente en la Administración Pública.

La descentralización constituye una filosofía de gestión pública que envuelve una mayor participación democrática y reconocimiento de lo local como el entorno facilitador de esta intención “la lugarización, es la contrapartida a esa tendencia homogeneizadora que implica la globalización, busca la identidad personal y local, privilegia lo autóctono, lo vernáculo, lo natural y lo singular”. (Batista N, 2017)

Nuestro Texto Constitucional, no define lo que es la Administración Pública, solo señala que está al servicio de las ciudadanas y los ciudadanos sobre la base de una serie de principios, y como una consecuencia del redimensionamiento del concepto de soberanía surge la participación; debiendo desempeñar la Administración Pública un rol protagónico en la aplicación, protección y desarrollo de la participación ciudadana, para permitir que este derecho efectivamente se materialice.

El ejercicio pleno de la administración nos plantea las siguientes interrogantes: ¿con quién? ¿Cómo? ¿Con qué? ¿En base de qué? y, ¿hasta dónde se ejerce la Administración Pública? La respuesta metodológica y didáctica es la siguiente: la administración se ejerce por medio de órganos con personería jurídica representados por funcionarios con principio de autoridad y responsabilidad; mediante actos, hechos, simples actos, contratos, reglamentos y leyes administrativas; valiéndose de recursos humanos y financieros, de bienes nacionales, fiscales y particulares; en base a facultades constitucionales y legales; y hasta los límites fijados por el ordenamiento jurídico nacional.

El procedimiento administrativo no puede ejecutarse en el marco de una ilimitada discrecionalidad esto es, sin un procedimiento previo a la emisión de sus resoluciones o actos definitivos, pues dejaría al ciudadano solo el camino de la inmovilización a lo señalado por la administración, sin exigir garantías de índole alguna.

El objeto de la presente investigación enmarca el análisis del cumplimiento por la Administración Pública en el Ecuador de los mandatos constitucionales teniendo en cuenta la existencia de procedimientos que aseguren la debida protección del administrado y el aseguramiento del cumplimiento del fin de la administración que es la garantía del bien común.

La eficacia, eficiencia, calidad, transparencia y evaluación como principios fijados por la Constitución en su Art. 227 solo pueden hacerse efectivos si la Administración Pública posee un sistema coherente de procedimientos que garantice la realización de los mismos, por lo que sería oportuno realizar la siguiente interrogante. ¿Cómo la Administración Pública en Ecuador materializa la implementación de los principios constitucionales refrendados en su articulado?

#### *Métodos utilizados*

Métodos de nivel teórico:

Histórico Lógico: En la investigación este método proporcionó un estudio de los referentes teóricos relacionados con los principios constitucionales y el derecho administrativo a partir del análisis de las condiciones histórico sociales.

Modelación: la finalidad de este método lo constituye el poder realizar la propuesta que se oferta para poder transformar la realidad que hoy presenta la falta de sistematicidad y procedimientos adecuado en la administración pública en contraposición con los principios y derechos constitucionales.

Método de análisis-síntesis: Este método es el que consiste en la separación y estudio independiente de cada una de las partes de la investigación, realizando el estudio independiente de las variables, principios constitucionales, derechos fundamentales y la legislación complementaria y la realidad material.

Métodos de nivel empíricos:

Análisis de documentos: Este método facilitó poder hacer una búsqueda de las variables relacionadas con las vulneraciones de los principios y derechos constitucionales, así como el acercamiento a los elementos relacionados con los manuales de procedimientos y sus ventajas en la Administración Pública contemporánea.

## DESARROLLO

### *Legitimidad y reforma de la Administración Pública*

“Muchos especialistas en la última década fundamentan desde diferentes planos de análisis, la necesidad de reforma de la Administración Pública como una respuesta a la crisis y legitimidad del Estado contemporáneo” (Cabrero, 1995, págs. 33-37). Si se parte de una perspectiva de eficiencia, para dar respuesta prioritariamente a problemas de crisis fiscal, las propuestas se han encaminado ante todo al redimensionamiento del aparato del Estado y la racionalización de todo tipo de recursos, por lo que se recomiendan, políticas de recortes de plantillas de personal, de proyectos y de presupuestos; se promueven procesos de privatización de empresas y "tercerización" de servicios públicos, descentralización y desregulación, entre otras.

Sin embargo, si bien podemos coincidir en la necesidad ineludible de incrementar la eficiencia de la gestión pública y hacer un uso más racional de los escasos recursos disponibles en la mayor parte de los países subdesarrollados, este elemento por sí solo no puede resolver la crisis de legitimidad del aparato estatal. La práctica en muchos países ha demostrado que "achicar" y "recortar" no necesariamente generan eficiencia. Con frecuencia los "ajustes" presupuestales y la interrupción de proyectos en curso tienen un costo asociado y un efecto negativo, tanto económico como social. (Cabrero, 1995, págs. 33-37)

### *Principios Constitucionales y la Administración Pública:*

“Principio Constitucional. Regla básica que guía el funcionamiento coherente y equilibrado de la estructura de una Constitución formal de un Estado determinado”, (Quisbert., 2015 Segunda Edición , págs. 60-130).

Devienen los principios en axiomas que sustentan una determinada valoración de justicia, de una sociedad sobre la que se construye las instituciones de derecho de un Estado, sirven, según explica Ermo Quisbert, “Para garantizar la vigencia, estabilidad y el respeto a la Constitución”. (Quisbert., 2015 Segunda Edición , págs. 60-130).

La doctrina fija cuatro grandes grupos de principios: Principios de limitación, principios de supremacía, principio de estabilidad y principio de efectividad, por los fines de esta investigación relacionada con el poder público me permitiré detenerme en el primero de los mencionados.

Principio de Limitación: Explicado como la relación recíproca de restricción, por razones de bienestar público, entre los órganos del poder público y los derechos de los ciudadanos.

- a. Limitación al poder público
- b. Limitación a los derechos particulares

El Principio de Limitación es, según Ermo Quisbert, "...la relación recíproca de restricción –por razones de bienestar público- entre los órganos del poder público y los derechos de los particulares". (Quisbert., 2015 Segunda Edición , págs. 210-225).

El principio de limitación es esencialmente aquel marco que define los límites del Poder del Estado y del Poder de los Particulares; o más específicamente, cualquier abuso del derecho de cada uno de estos entes (Estado o persona). Y siendo que el control de la conducta o potestad de estos entes no puede dejarse al arbitrio de los mismos, y ni siquiera del autocontrol -porque este no es un fenómeno eficaz-, es necesario controlar el poder incluso de quien lo tiene; es decir, controlar aquello que el ente (persona o Estado) no necesariamente puede controlar, como es el uso del poder.

Este control del uso del poder o del derecho que, por ser subjetivo se refleja más en las conductas o hechos que en la teoría, tiene que ser "constitucional", que significa "legitimado", "válido" y "vigente", gracias a haber sido revestido "constitucionalmente", dentro de las normas que han sido aprobadas por el poder constituyente, que serían todos los seres humanos, a través de aquel contrato social, del que hablara Rousseau, de aquel acuerdo de las voluntades.

El Estado, por un lado, que es un ente ficticio, construido política y jurídicamente, pero que está en manos o manejo de los seres humanos, debe ser controlado; el control, por supuesto, es a los seres humanos que están revestidos con el poder del Estado, puesto que este poder faculta estos seres humanos a realizar actos que afectan a la generalidad de la sociedad, y no solo a una persona, como por ejemplo cuando se emiten normas o disposiciones para asignar el presupuesto a diversos sectores, como educación, justicia, agricultura, turismo, entre otros.

También existe control a los seres humanos que no necesariamente trabajan dentro del organismo estatal, sino que ejercen su poder como personas naturales, como por ejemplo el de reunirse con otras personas, que es un derecho constitucional, pero que puede excederse o extralimitarse si es que estas reuniones son con fines delictivos, como una banda delincencial, o el de comercializar productos ilícitos.

#### *Limitación al Poder Público*

La Limitación de los derechos a particulares está basada en la capacidad de la Administración Pública para representar los intereses de la mayoría lo que no significa

que esta esté en detrimento de la particularidad y se basa en el respeto de este órgano de poderes exorbitantes a los derechos individuales de los ciudadanos.

Principios de eficacia, eficiencia, calidad, participación, transparencia y evaluación como exigencia de la Constitución a la gestión pública.

La llamada "crisis de legitimidad" del Estado moderno se asocia, entre otros factores, al problema de la eficiencia, la eficacia y la participación ciudadana. Enfrentados a nuevos y complejos problemas de política pública, los gobiernos de muchos países han intentado mejorar en los últimos años la calidad de los servicios públicos a partir de supuestos criterios de eficiencia con una lógica de mercado, lo que para algunos autores y críticos ha ido en detrimento de la dimensión democrática de la gestión pública.

En este trabajo investigativo se analiza la participación ciudadana como realización sustantiva de la democracia y su condicionamiento al entorno local para alcanzar una efectividad real, (ROMERO, 2015, págs. 4-15)

**Principio de Eficacia:** Del latín *efficacia*, la eficacia es la capacidad de alcanzar el efecto que espera o se desea tras la realización de una acción, en el caso de la Administración Pública se relaciona directamente con el cumplimiento de sus fines estrechamente ligado a la satisfacción de necesidades básicas, espirituales y materiales de la población

**Principio de Eficiencia:** Del latín *efficientia*, que se refiere al uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado es decir, cumplir un objetivo con el mínimo de recursos disponibles y tiempo.

La unión de estos dos primeros principios garantiza la efectividad de la gestión de cualquier administración, reflejo de la capacidad de la organización pública, de su nivel de respuesta y resolución ante los planteamientos de los ciudadanos.

**Principio de Calidad:** Superioridad o excelencia de algo o de alguien. Componente intrínseco que cumple con las expectativa de los clientes, En el argumento de la gestión pública tiene una consecuencia más amplia, el mandato constitucional exige una actuación superior no coincidente hoy con el desempeño de este órgano en el Ecuador, la calidad Total centra su acción en la atención de los requerimientos y expectativas de los ciudadanos.

Se trata de la atención de los requerimientos de los administrados, cuyo bien es la razón de ser y la esencia teleológica del Estado. Esto es particularmente perceptible en el caso de los Municipios, que son ámbitos de relación directa, cara a cara, entre el Estado y la Sociedad.

**Principio de Participación:** La crisis de representatividad del Estado contemporáneo y de su administración pública se produce a partir de afirmación justificada de que los centros de decisión se alejan cada vez más de los electores, es decir, de los interesados, creciendo de forma intempestiva el número de actores políticos organizados y de niveles intermedios de gestión y solución de las demandas populares, lo que provoca como consecuencia oleadas de insatisfacción, descrédito y desinterés político.

De ahí que uno de los retos más acuciantes del Estado moderno sea crear vías, espacios, que propicien la participación real de la ciudadanía en el ejercicio del poder y, consecuentemente, lograr eficacia en la gestión para la solución de los problemas comunitarios, acercar a la base la toma de decisiones sobre aquellos temas que afectan directamente a la comunidad y convertir a los vecinos en sujetos de control directo de la gestión, es decir, del poder.

Se trata entonces de un proceso de descentralización de las decisiones a favor de los órganos locales, los municipios, y con ello, de acercar el poder a la base, como necesidad ineludible para el logro efectivo de fines estatales con frecuencia reconocidos jurídicamente.

El análisis de este tipo de descentralización se extiende más allá del acceso al poder, que como se ha señalado más arriba, no se debe reducir a las vías electorales, sino que se basa en la acción ciudadana consciente, en los procesos de formulación de políticas y en la toma de decisiones, a partir de la consulta popular y de la elaboración de agendas que contemplen las demandas ciudadanas.

Ello, por supuesto, no excluye la supervivencia de la representación para los niveles intermedio y superior de decisión, en especial, para la atención de aquellos asuntos de interés más general, sino que supone en esos casos estrechar el vínculo representante-ciudadano, activando o creando los mecanismos de control sobre la autoridad delegada o el mandato conferido.

Por consiguiente, la descentralización debe estar dirigida a propiciar el poder del pueblo a través de la institucionalización de mecanismos concretos de participación, a fin de que el ejercicio del poder sea realmente un derecho popular. De poco sirve una conformación de voluntades si no se cuenta con canales de expresión institucionalizados constitucional y jurídicamente.

**Principio de transparencia de la gestión pública:** La transparencia pasa por ofrecer información veraz, exacta y actualizada de todos los presupuestos, gastos y balances anuales, actos administrativos, actas, protocolos, informes y trámites del ciudadano que haya sido considerada en alguna toma de decisión; las recomendaciones, programas, agendas y planificaciones o cualquier otro documento realizado, emitido o recibido inherente al funcionamiento de alguna de estas estructuras, además de los datos financieros y tributarios de las personas físicas y jurídicas.

La transparencia se concreta a través de sus tres dimensiones, la jurídica expresión de la actuación reglada y procedimental, la dimensión ética direccionada por los valores y principios sedimentados y la dimensión tecnológica a partir de la aplicación a este principio del desarrollo de las tecnología de la informática y las comunicaciones, gobierno electrónico, que además de efectividad constituye una herramienta de la publicidad y la transparencia.

Estas dimensiones concurren y funcionan de forma sistémica y sinérgicas generando la capacidad de transparentar la actuación pública.

**Principio de evaluación a la gestión pública:** Constituir un gobierno para la prestación eficiente de los servicios depende no solo de la autoridad y la capacidad institucional de

la Administración Pública para atender y proporcionar un servicio a la ciudadanía, sino, fundamentalmente, de cómo se da cabida y seguimiento a los programas, y de cómo la evaluación del desempeño de los servidores públicos interviene en la estructura de las soluciones, en la vigilancia del comportamiento público, en la aplicación de los programas y la aplicación de las normas.

Un elemento fundamental de este principio lo despliega el control social, evaluación que expresada constitucionalmente no alcanza una realización material eficaz lo que lastra el mandato constitucional.

### *Procedimientos y su diferencia con manuales de procedimientos*

Un procedimiento es un conjunto de acciones u operaciones que tienen que realizarse de la misma forma, para obtener siempre el mismo resultado bajo las mismas circunstancias

### *Manual de procedimientos*

Un manual de procedimientos es el documento que contiene la descripción de actividades que deben seguirse en la realización de las funciones de una unidad administrativa. El manual incluye además los puestos o unidades administrativas que intervienen precisando su responsabilidad y participación.

Suelen contener información y modelos de formularios, autorizaciones o documentos necesarios, máquinas o equipo de oficina a utilizar y cualquier otro dato que pueda auxiliar al correcto desarrollo de las actividades dentro de la empresa.

En él se encuentra registrada y transmitida sin distorsión la información básica referente al funcionamiento de todas las actividades administrativas, facilita las labores de auditoría, la evaluación, control interno y externo asegurando su vigilancia y transparencia.

Mediante los manuales de procedimientos se garantiza que la administración funcione de una forma predeterminada asegurando el cumplimiento de plazos, secuencia de actividades y tratamiento uniforme a los distintos requerimientos, todo lo que permite que el administrado pueda asegurarse de un tratamiento igualitario, transparente y con sujeción al control.

Los manuales de procedimientos tienen que ser de dominio público, como garantía de que los ciudadanos conozcan con antelación cómo debe actuar la Administración Pública representado por un servidor ante una determinada solicitud, el actuar transparente, eficaz y sin distinciones depende de la existencia de este grupo de normativas adjetivas que garantizan la plena realización del derecho sustantivo, un Estado moderno con una administración ajustadas a estas exigencias es uno de los retos más grande que posee el Estado ecuatoriano y otros países en vías de desarrollo.

La Constitución ecuatoriana compone un patrón axiológico de desarrollo social, es la base que facilita y participa en la transformación de un modelo social, constituye la suma de aspiraciones, cultura, saberes e intenciones de nuestra nación, pero estos elementos necesitan de concreción en la vida material.



En la actualidad, uno de los principales objetivos del derecho constitucional y administrativo lo establece la constante reforma y modernización de sus instituciones, en razón de que la Administración Pública precisa romper con el paradigma tradicional de una jerarquía funcional y orientarse hacia una gestión integral participativa que interrelacione la gestión estratégica, la gestión por procesos y la gestión cultural, con el propósito de lograr el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones e instituciones que la componen.

El Derecho rompe su habitual actuar regulador y toma lugar como ciencia de profundas raíces sociales para de forma multidisciplinaria buscar soluciones que permitan la realización de una sociedad más plena y de mayor justicia con órganos orientados en función de la población a partir de la actuación procedimentada.

Frente a la visión funcional y orgánica de los enfoques tradicionales, quienes actualmente tienen la responsabilidad de gestionar las organizaciones de la Administración Pública han tomado conciencia sobre la necesidad de adoptar una visión por procesos, orientada a la prestación de servicios públicos.

En tal sentido, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en el año 2008, establece que “La adopción de una gestión por procesos permite la mejora de las actividades de la Administración Pública orientada al servicio público y para resultados” y el propio CAF (Common Assesment Framework), modelo de Excelencia en la Calidad creado por la Unión Europea para ser desarrollado por los organismos públicos, derivado del EFQM de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, establecen la Gestión de los Procesos entre los criterios de evaluación de la calidad institucional.

Toda gestión por proceso en la Administración Pública implica una actuación orientada al ciudadano, a su prosperidad como vía para alcanzar el bien común, la modernización del Estado transita por restaurar el motor que pone en funcionamiento todo su andamiaje, esa dinámica tiene que estar acompañada de normas que garanticen la flexibilidad y el funcionamiento particular de cada entidad dentro de su diversidad, que interprete y valide las normas de mayor jerarquía y las desarrolle en los micro entornos, siendo solo posible hacerse a través de los manuales de procedimientos.

La nueva Administración Pública que requiere el Ecuador tiene que fundamentarse en los acertados principios que desde el Art. 227 nos dicta la Constitución “La Administración Pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE (Ecuador, Modificado año 2015), intenta desarrollar este espíritu emanado de la Constitución con éxitos en determinadas áreas y desaciertos en otras que lo ha llevado a infinidad de reformas, otras normativas de relevancia en la intención de modernización del sistema de la Administración Pública ecuatoriana podrían ser: La Ley Orgánica de Servicio Público, (Ecuador, La Ley Orgánica de Servicio Público, 2010), y

los Servidores Públicos y la (Ecuador, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008).

Ninguna de estas normas impone a la Administración Pública la obligatoriedad de crear manuales de procedimientos que garanticen una gestión estable, ajustada y coherente a los principios constitucionales que fija la carta magna ecuatoriana en su Art. 227 y otros mandatos que de forma explícita e implícita se encuentran contenidos en la ley fundamental.

La necesidad de buscar una solución que posibilite un proceso orgánico de implementación de la obligatoriedad de que las administraciones públicas en todas sus dependencias funcionen con manuales de procedimientos como vía para alcanzar el encargo efectivo y la normalización de la función desde la administración me conlleva a plantear como propuesta la reformar el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

El cual debe fijar la obligatoriedad de todas las administraciones Públicas de construir y hacer aprobar por el órgano correspondiente los manuales de procedimientos los cuales constituirán un documento que contendrán la descripción de actividades que integren el mejoramiento de los sistemas, procedimientos y métodos, de forma tal que permita el desempeño adecuado y la trazabilidad de los funcionarios y de todas las administraciones públicas en el Ecuador.

## CONCLUSIONES

El sistema normativo administrativo es insuficiente para garantizar la concreción práctica de las exigencias constitucionales reguladas en el Art. 227 lo que indica la necesidad de implementar nuevas formas de regulación que materialicen esta pretensión. La modernización de la gestión pública pasa por la necesidad de integrar al sistema normativo y de actuación, una regulación basada en procedimientos que avale un cuerpo de desempeño coherente y totalizado en una compilación llamado manual de procedimientos.

Se hace necesaria la implementación de mecanismos procedimentales que faciliten la relación del ciudadano con la Administración Pública, no puede existir democracia sin que exista participación ciudadana en la gestión, los manuales de procedimientos constituyen garantías de trazabilidad de la gestión pública pues permite la participación, garantiza transparencia, calidad y evaluación del encargo administrativo que hace el estado en representación del ciudadano por lo que es necesario su extensión de forma obligatoria a las administraciones públicas ecuatorianas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Nacional. (2008). CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. QUITO: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.

Batista, N; Ortiz, W; Estupiñan, J (2017). Desarrollo local y formación de la competencia pedagógica de emprendimiento, Revista Didasc@lia. Las Tunas. Cuba. 2017.

De Cabo Martín, C. (2016). Teoría constitucional de la solidaridad. Madrid: Trotta.

Cabrero, E. (1995). Del Administrador público al Gerente público. Mexico: INAP.

Carbonell, M. ((2012). La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma. México: UNAM.

- Castilla, K. (2015). El principio pro persona en la administración de justicia . México: UNAM.
- Ecuador, A.N. (2008). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Quito: Ediciones Jurídicas Quito.
- Ecuador, A.N. (2010). La Ley Orgánica de Servicio Público. Quito: Ediciones Jurídicas Quito.
- Ecuador, A.N. (Modificado año 2015). Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE. Quito: Ediciones Jurídicas Quito.
- Escobar Fornos, I. (2014). Manual de Derecho Constitucional, 3ra Edición,. Managua: Editorial Hispamer.
- Ferrajoli, L. (2008). Democracia y Garantismo. Madrid: Trotta.
- Henriquez, H. (2007). Derecho Constitucional. Lima: Editora FECAT.
- Hutchinson, T. (2010). Régimen de procedimientos administrativos. Ley 19.549. Buenos Aires: Astrea.
- Miranda, E. (2007). Manuales de enseñanza aprendizaje. Lima: Comité Editorial de la Facultad de Derecho.
- Mouchet, C. (2015). Introducción al Derecho. Buenos Aires: Editorial Abeledo – Perrot.
- Naranjo, D.L. (2014). Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pacheco, M. (2014). Teoría del Derecho, 5ta Edición. Santiago de Chile: Editorial Jurídica Chile.
- Quisbert, E. (2014). Derecho Constitucional, La Paz Bolivia. La Paz Bolivia: Edit. ADEQ 3ra Edición.
- Quisbert., E. (2015 Segunda Edición ). Apuntes de Derecho . La Paz: Editoriales Jurídicas de Bolivia.
- Raosoft (2004). <http://www.raosoft.com/samplesize.html>. Obtenido de <http://www.raosoft.com/samplesize.html>: <http://www.raosoft.com/samplesize.html>
- Romero, R.M. (2015). Crisis de Legitimación y Crisis Económica en el Estado Social de Bienestar. Obtenido de <file:///C:/Users/PERSONAL/Downloads/Dialnet-CrisisDeLegitimacionYCrisisEconomicaEnElEstadoSoci-26874.pdf>

