



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**La ineficiencia de los servicios públicos: posibles soluciones para  
optimizarlos**

**AUTOR:**

**Zhirzhan Juela, Cristian Rodrigo**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de  
Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.**

**TUTOR:**

**Benavides Verdesoto, Ricky Jack**

**Guayaquil, Ecuador**

**20 de febrero de 2022**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

## **CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Zhirzhan Juela Cristian Rodrigo**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

**TUTOR**

**Dr. Ricky Jack Benavides Verdesoto**

**DIRECTORA DE LA CARRERA**

---

**Dra. María Isabel Lynch de Nath, Mgs.**

**Guayaquil, 20 de febrero del año 2022**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, **Zhirzhan Juela, Cristian Rodrigo**

**DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación, **La ineficiencia de los servicios públicos: posibles soluciones para optimizarlos**, previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, 20 de febrero del año 2022**

**EL AUTOR**

*Cris Z*

---

**Zhirzhan Juela, Cristian Rodrigo**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

## **AUTORIZACIÓN**

Yo, **Zhirzhan Juela, Cristian Rodrigo**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **La ineficiencia de los servicios públicos: posibles soluciones para optimizarlos**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, 20 de febrero del año 2022**

**EL AUTOR:**

*Cris Z*

---

**Zhirzhan Juela, Cristian Rodrigo**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas

Carrera: Derecho

Fecha: 20 de febrero de 2022

## REPORTE URKUND

The screenshot displays the URKUND interface. On the left, a sidebar shows document details: 'Documento: Solititud TESIS FINAL PARA ENVIAR COMPLETA.docx (D127705118)', 'Presentado: 2022-02-11 18:55 (-05:00)', 'Presentado por: cristian.zhirzhan@cu.ucsg.edu.ec', 'Recibido: maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com', and 'Mensaje: Análisis URKUND [Mostrar el mensaje completo](#)'. The main area shows a message: '1% de estas 18 páginas, se componen de texto presente en 1 fuentes.' On the right, a 'Lista de fuentes' panel is visible, containing a table with columns 'Categoría' and 'Enlace/nombre de archivo'. The table lists one source under 'Fuentes alternativas' with the URL 'https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4738/1/T1809-MDE-Vaca-Lat%20deleceacion.pdf'. Below the table are sections for 'Fuentes no usadas' and '0 Advertencias'. At the bottom right, there are buttons for 'Reiniciar' and 'Compartir'.

## TUTOR

**Dr. Benavides Verdesoto, Ricky Jack**

## EL AUTOR:

**Zhirzhan Juela, Cristian Rodrigo**

## **AGRADECIMIENTOS**

*Agradezco a mi supervisor, Dr. Ricky Benavides, por su orientación durante la ejecución de esta investigación. También me gustaría agradecer a mis padres por su esfuerzo y por ser mi ayuda durante mi trayecto universitario. Además, me gustaría dar las gracias a mis amigos cercanos que me brindaban palabras de apoyo cuando dudaba de mí mismo.*

*A ellos.*



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Y POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

---

**Dr. DANIEL EDUARDO RODRÍGUEZ WILLIAMS**

**Oponente**

---

**Dr. XAVIER ZAVALA EGAS**

**Decano.**

---

**Abg. Maritza Reynoso de Wright, Mgs.**

**Coordinadora de UTE.**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**Facultad:** Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas  
**Carrera:** Derecho  
**Periodo:** UTE B- 2021  
**Fecha:** 15 de febrero de 2022

#### **ACTA DE INFORME FINAL**

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado **LA INEFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: POSIBLES SOLUCIONES PARA OPTIMIZARLOS**, elaborado por el estudiante **ZHIRZHAN JUELA CRISTIAN RODRIGO**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de **(10/10) DIEZ**, lo cual lo califica como **APTO PARA LA SUSTENTACIÓN**

**Dr. Benavides Verdesoto, Ricky Jack**



## **Contenido**

<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>VI</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>X</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>XI</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>1. MARCO TEORICO.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. ORIGEN Y CONCEPTOS.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. FINALIDAD .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS .....</b>	<b>7</b>
<b>1.4. EL BUEN VIVIR.....</b>	<b>9</b>
<b>1.5. LA BUENA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA MOTIVACION     POR EL SERVICIO PUBLICO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.6. PRIVATIZACION Y EMPRESAS PUBLICAS .....</b>	<b>13</b>
<b>2. MARCO PRACTICO.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1. AMBITO JURIDICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL     ECUADOR.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2. SERVICIOS PUBLICOS EN EL ECUADOR: VISION PRACTICA     DESDE LA CIUDADANÍA Y OTROS ENTES EXTERNOS.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3. SERVICIOS PUBLICOS PRESTADOS POR PRIVADOS .....</b>	<b>18</b>
<b>2.4. LA NECESIDAD DE UN GOBIERNO ELECTRONICO.....</b>	<b>19</b>
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>20</b>
<b>4. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>21</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>23</b>

## **RESUMEN**

Un Estado sin servicios públicos sería un reloj sin engranajes. Estos son de vital importancia para la subsistencia del Estado y para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Ecuador no es la excepción. A pesar de que en este país existe un diverso marco jurídico que regula los servicios públicos, con principios y reglas para su aplicación, la realidad práctica es muy distinta. Existe una problemática relacionada con demoras, actos de corrupción y malos tratos a la ciudadanía, motivo por el cual, es necesario buscar soluciones prácticas a fin de mejorarla, y con ello la calidad y confianza ciudadana en sus instituciones. En esta era moderna es indispensable hacer uso de las tecnologías existentes y por lo tanto actualizar a la administración pública. No solo se aceleraría los procesos, trámites o peticiones, sino que el usuario se sentiría más cómodo y satisfecho con quienes administran el Estado. En síntesis, en esta tesis sugeriré soluciones sencillas frente a estos inconvenientes de las diferentes entidades del país.

**Palabras clave:** Estado – servicios – ciudadanos – problemática - práctica – instituciones – confianza – ciudadanía

## **ABSTRACT**

A State without public services would be a clock without gears. These are of vital importance for the subsistence of the State and for the satisfaction of citizens' needs. Ecuador is no exception. Despite the fact that in this country there is a diverse legal framework that regulates public services, with principles and rules for their application, the practical reality is very different. There is a problem related to delays, acts of corruption, and mistreatment of citizens, which is why it is necessary to seek practical solutions in order to improve it, and thus the quality and citizen confidence in their institutions. In this modern era, it is essential to make use of existing technologies and therefore update the public administration. Not only would it speed up processes, procedures, or requests, but the user would feel more comfortable and satisfied with those who administer the State. In short, in this thesis, I will suggest simple solutions to these problems of the different entities of the country.

**Keywords:** State – Services – Citizens – Problems - Reality – Institutions – Trust  
– Citizens

## INTRODUCCIÓN

Los Servicios Públicos son parte de la vida cotidiana de todos los ciudadanos. Todos los días tenemos consumimos agua o luz eléctrica brindadas por entidades designadas para tal misión, mientras otros ciudadanos acceden al servicio de justicia, por ejemplo, sin menoscabo de aquellos que acuden a hospitales públicos a fin de recibir atención médica del Estado. Estos no son más que unas cuantas situaciones en que utilizamos servicios públicos, los cuales son esenciales para satisfacer las necesidades del colectivo que compone el Estado.

No obstante, en la práctica que se da en el contexto de nuestra realidad nacional, mucho se habla de la calidad de los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía. No es solo brindar un servicio de justicia, sino un servicio de justicia que imponga bases sólidas de confianza en la ciudadanía; así como tampoco se trata solo de recibir atención médica, sino de que dicha atención médica tenga recursos suficientes para dar una atención satisfactoria a la ciudadanía. Dicho de manera general, la ciudadanía debe poder acceder a servicios públicos de calidad, eficiencia, eficaz y un buen trato, por ser un derecho humano, reconocido además por la Constitución de la República. La eficiencia en los servicios públicos es una obligación con la ciudadanía, no un favor, por lo tanto, tiene que ser cumplido en todo momento.

De esta manera, en el desarrollo de este trabajo, encuentro necesario hacer énfasis en cuál es el espíritu y naturaleza de los servicios públicos dentro de la sociedad, la problemática que se vive diariamente en el Ecuador, y posibles soluciones para mejoras en los mismos, para lo cual me valdré incluso de situaciones homólogas en otros países.

## 1. MARCO TEORICO

### 1.1. ORIGEN Y CONCEPTOS

La noción de servicio público floreció en Francia, siendo desarrollada su teoría por parte de doctrinarios como Hauriou, conjuntamente con Duguit y Jézé. Durante el siglo XIX, el término ya era utilizado, pero no tenía mayor relevancia teórica. Sin perjuicio de esto, el Estado ya prestaba incluso antes del siglo XIX varios servicios, como el correo, justicia, entre otros. En su obra, Hauriou y Jézé realizan criterios para definir dónde entra el campo del derecho administrativo y dónde el derecho privado.

A mediados del siglo XIX, cuando ya se prestaban servicios públicos, siendo este incluso un término empleado, pero nunca con un sentido claro, entendiéndose que ciertas actividades se configuraban como aquello que al día de hoy le damos tal denominación. El autor Doménico Sorace nos indica: “El significado tradicional de la expresión ‘servicio público’ corresponde al que en el reciente debate europeo sobre el argumento es normalmente llamado *service public a la française* para subrayar la diferencia con la nueva concepción propia del derecho comunitario europeo” (2006, pág. 15).

Podemos afirmar que los servicios públicos nacen como tales en el momento en que el Estado decide tomar la batuta en la prestación de tales servicios a fin de que el colectivo tenga constante y garantizado acceso a estos, así como que tengan un mínimo de calidad para satisfacer las necesidades ciudadanas.

Precisamente al estar el Estado a cargo de tales servicios, fue necesario irlos desarrollando, de manera tal que surgen ya como parte del derecho público en la Francia ya liberal para aquel entonces. Sin embargo, es ya finalizando el siglo XIX y entrando al siglo XX, que estos servicios empiezan a adquirir un carácter social, con lo que se empieza a desarrollar de manera más técnica y jurídica. No obstante, para esta época, segunda revolución industrial, era más una herramienta técnica que social, utilizada por los sectores de poder económico en la sociedad. Con el paso del tiempo, el Estado empieza a asumir también otras necesidades de los sectores menos pudientes de la población, surgiendo así también servicios públicos asistenciales, como lo son salud, educación, luego de lo cual, los mismos se han debido ir acomodando a las necesidades y contextos históricos sociales a lo largo del tiempo.

Debemos destacar que el desarrollo de lo relacionado con servicios públicos en Francia toma un carácter de atención estatal, como lo indica Duguit en su definición de servicio público, y como lo ratifica Sorace en su obra. Así, en los denominados servicios públicos a la francesa, el Estado considera que debe asumir ciertas necesidades de los ciudadanos, motivo por el cual el

mismo toma la titularidad o batuta de los mismos, para así pasar a tener la competencia en cuanto a su provisión. Cabe mencionar que en este sistema surgen las primeras tres características que deberá cumplir todo servicio público (y que son después más desarrolladas por la doctrina, como lo veremos posteriormente): continuidad, igualdad, mutabilidad (o adaptabilidad), sembrando los primeros principios que sirven como base.

Así, el Estado prestaba los servicios directamente, a través de sus órganos competentes, o lo hacía a manera de concesión, haciendo que fuera un privado quien prestara el servicio, con las condiciones dadas por parte del ente estatal en la concesión.

Esto produjo algunas confusiones, como el hecho de que los usuarios se encontraban en una laguna respecto de, si su relación era pública o privada, se pagaban tarifas a las que se les daba naturaleza tributaria más que de contraprestaciones. (Op. Cit., págs. 19-22).

Al día de hoy, en nuestro Estado Constitucional de derechos y de justicia concretamente, que tiene como objetivo la búsqueda del buen vivir (concebido también en sus orígenes doctrinales como “*Welfare State*”) la función pública debe servir a sus ciudadanos con esmero, de común acuerdo en un estado democrático que respete y proteja los derechos humanos, aunque la realidad práctica en algunos casos, resulte un poco distinta a la plasmada en la normativa legal y constitucional.

Ahora bien, una vez que surge el término de manera más técnica, se empiezan a desarrollar definiciones, de las cuales, de las cuales, he decidido rescatar tres, que, para efectos de esta tesis, resultan en mi criterio ser las más acertadas.

**Duguit:** Domenico Sorace rescata la definición tradicional que trae Duguit, que indica:

Es cualquier actividad cuya realización deba ser asegurada, reglada y controlada por el gobierno porque (...) es esencial para la realización y el desarrollo de la interdependencia social y que es de tal naturaleza que solo puede ser realizada en su totalidad por la intervención de la fuerza gobernante. (citando a DUGUIT, L., 2006, pág. 16).

**Hauriou:** Por su lado, Hauriou lo definió en su libro *Precisiones sobre Derecho Administrativo*, como “un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas por organizaciones públicas.” (1919).

Es necesario mencionar que en un inicio estas concepciones eran correctas, teniendo en cuenta que, al hablar de servicios de carácter público, era lógico entender que el Estado tenía un papel que desempeñar en este sentido, y, por tanto, los servicios fueran prestados por este. No obstante, también existe la posibilidad de que privados, aunque regulados por el Estado, presten

servicios públicos, sin que estos dejen de serlo. De tal manera, estos criterios tienen fundamentos tradicionales, pero con posibilidad de ampliarse.

**Bielsa:** Rafael Bielsa indicó en su libro “Derecho Administrativo” que constituye servicio público “toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades o intereses colectivos garantizados mediante el poder de policía.” (En 1964) (1964)

Bielsa nos propone un concepto más actualizado, indicando que son acciones que toma la administración pública para satisfacción de necesidades colectivas, agregando que esta satisfacción de necesidades puede efectuarse directa o indirectamente, dando pie a que sea el Estado o un privado el prestador del servicio, bajo una modalidad convenida por dicho ente público y el privado. Con el poder de policía se refiere a que el Estado puede y debe garantizar la satisfacción de necesidades al colectivo, incluso si implica utilizar su facultad coercitiva.

**Corail:** Ahora bien, encuentro necesario citar esta definición dada por Jean-Louis Corail, complementariamente para obtener una definición propia de esta tesis, puesto que agrega elementos importantes. Corail establece: “Es una empresa establecida por las autoridades públicas, creada por medios que van más allá del derecho común para satisfacer necesidades del bien común” (1954, pág. 21).

Primeramente, definir al Estado como una empresa, es algo debatible en tanto la noción de empresa si bien puede tener ciertas semejanzas con la de Estado, su naturaleza no es la misma. Ahora bien, esta definición hace alusión a las prerrogativas que tiene el Estado para poder cumplir de manera eficaz con sus fines, cuando hace alusión a “medios exorbitantes”, lo que de una u otra manera podríamos relacionar también (aunque no decir que trata de lo mismo) con la facultad de “uso de policía” indicada por Bielsa.

Con base en estos tres conceptos, esta tesis realiza su propio concepto, y para el efecto, definiríamos al servicio público como “La actividad de la administración pública, por medio de la cual esta, de manera directa o indirecta, satisface necesidades de interés público, pudiendo usar cuantas facultades legales y constitucionales tuviera para el cumplimiento de las mismas.”. El concepto que brinda esta tesis, prefiere hacer énfasis en las facultades que limitan al Estado, pero que así mismo disponen su marco de actuación (ley y constitución) sobre los términos “policía” o “facultades exorbitantes”.

Es imperante examinar de manera sucinta los términos “servicios públicos” y “servicio público”. Como lo indica Jorge Fernández Ruiz en su obra “Derecho Administrativo”, página 116: “Los recursos necesarios para su prestación son también un elemento indispensable del servicio público; tales recursos se pueden dividir en recursos humanos, materiales y

financieros...” (1997). Siguiendo lo indicado por Fernández, podríamos plasmar que el servicio público es aquel puesto para el interés del colectivo, para poder prestar los servicios públicos, pudiendo establecer al servicio público como el medio que lleva al fin, siendo este último los servicios públicos, como tales.

Es necesario precisar que el Estado para brindar todos sus servicios, se vale de sus instituciones, que juntas componen la administración pública, la cual, para definirla, tomamos el concepto de Granja Galindo (1997), quien indica:

La administración pública es a la vez ciencia y arte, con el objetivo de aprender y practicar tipos de actividades y servicios realizados por la sociedad consciente, órganos administrativos y los servidores públicos a menudo persiguen una variedad de objetivos en beneficio de la comunidad, en consonancia con sus deberes o representación. (Pág. 88).

Considero que este concepto es acertado por cuanto toma en cuenta la actividad estatal, y toma en cuenta el mandato de los funcionarios del Estado por parte de este para ejercer sus distintas actividades, entre las cuales se incluyen los servicios públicos.

## **1.2. FINALIDAD**

Indica el profesor Agustín Gordillo (2013) en el octavo tomo de su Tratado de Derecho Administrativo:

El objeto o finalidad de esta actividad es —siempre estando a la concepción tradicional— satisfacer una necesidad pública (colectiva, de interés público, etc.) Necesidad pública, no presupone necesariamente que todos los individuos de la sociedad deban tenerla, sino solo que una mayoría de ellos la tiene.” (págs. 400-401).

En efecto Gordillo manifiesta de manera clara el objetivo principal y natural de los servicios públicos, no obstante, considero que es necesario enfatizar en un punto: indica que la finalidad de los servicios públicos es la de satisfacer necesidades públicas, no implicando esta situación necesariamente que todos los individuos de la sociedad deben tenerla. En este sentido, es necesario en el contexto constitucional actual esta finalidad no puede ser entendida ni aceptada totalmente de esa manera, puesto que, al encontrarnos en un Estado constitucional de derechos y de justicia, donde todos los ciudadanos tenemos el mismo trato ante la ley, no es dable preocuparse solo por la mayoría así nada más.

Los servicios públicos son precisamente de interés público, puestos al servicio de la colectividad, procurando que se abarque a todos sus miembros. Es decir, en la práctica es



probablemente que no sea posible por varios factores, no obstante, el Estado debe buscar los medios para que los servicios públicos lleguen a la mayor cantidad posible de ciudadanos, incluso con mecanismos de inclusividad de haber sectores sociales que por alguna condición no pudieran hacerlo, y buscando de manera constante su expansión hacia tales sectores.

Pongamos el ejemplo del servicio de agua potable: Toda persona tiene derecho al agua según lo prescrito en la Constitución de la República (CRE) y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), servicio que se encuentra a cargo del Estado. No obstante, hay sectores de la población que por su lugar de habitación no tienen acceso al servicio, puesto que no tiene cobertura; no obstante, las empresas de agua potable pueden valerse también de tanqueros, así como para los casos de parroquias rurales, la ley prevé también la creación de juntas administradoras de agua potable, buscando garantizar el servicio (y derecho) incluso a dichos sectores.

En pocas palabras, esta tesis comparte el criterio de Gordillo en cuanto a la finalidad de los servicios públicos, no obstante, es necesario aclarar que no basta con que los mismos lleguen a la mayoría de la población, sino de que una vez que el servicio ha llegado a la mayoría, el Estado debe continuar buscando mecanismos para garantizar el servicio también a las minorías.

### 1.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Para desarrollar a nivel doctrinal la caracterización de servicios públicos, hemos de valernos de la obra de Jorge Fernández, quien indica los siguientes caracteres de los servicios públicos: generalidad, igualdad, regularidad y continuidad. El mismo autor recoge otros caracteres de la doctrina, de los cuales esta tesis toma los más relevantes para complementar los ya dados por el autor, los cuales son obligatoriedad y adaptabilidad. Las características recogidas por esta tesis se explican a continuación:

- **Generalidad:** Posibilidad de todo ser humano para acceder a servicios públicos. Buscando satisfacer necesidades de interés público, todo individuo de la sociedad debe tener la posibilidad de acceder a estos.
- **Igualdad:** Implica que todas las personas reciban el servicio público con igual trato ante la ley. Ello no impide que para la prestación del servicio puedan darse categorías de usuarios, pero en una misma categoría debe darse el mismo trato a todos. Por ejemplo, en el servicio de agua potable se establecen categorías y reglas para ciertas circunscripciones territoriales o si el inmueble que recibe el servicio es de uso particular o comercial. Esto bien puede atender al principio de igualdad

universal establecido en nuestra constitución, así como en tratados internacionales varios.

- **Regularidad:** Ahora bien, no basta con que el Estado garantice la prestación de un servicio público, sino que este goce con un mínimo de estándares de calidad, por cuanto tampoco sería dable que la ciudadanía reciba un servicio deficiente. La regularidad tiene que ver con las regulaciones mínimas que el Estado debe garantizar para que el servicio sea prestado con respeto a los derechos del consumidor.
- **Continuidad:** Los servicios públicos deben prestarse continuamente. Esto no es igual a prestar el servicio en todo día y toda hora, puesto que ello depende del servicio. Así, el alumbrado público se presta continuamente, pero solo en la noche, mientras que, servicios como los detallados en el artículo 326.15 Constitución, no pueden parar.
- **Obligatoriedad:** Es deber del Estado prestar servicios públicos para satisfacer las necesidades del colectivo. Debe garantizarlo cuando lo presta por sí mismo a través de terceros, caso en el cual debe asegurarse que dichos terceros cumplan debidamente con la mencionada prestación del servicio y con estándares mínimos de calidad.
- **Adaptabilidad:** Los servicios pueden cambiar a efectos de continuar mejorando. Esto se relaciona con varios de los principios que rigen esta actividad en la Constitución de la República, la cual, en su artículo 227 menciona, entre otros, los principios de calidad, eficiencia y eficacia. *Ergo*, se entiende que los servicios públicos pueden mutar para mejor y adaptarse a las necesidades actuales de la ciudadanía.

Así, esta tesis plasma varias características que debe contener todo servicio público, las cuales han sido recogidas de la doctrina. Cabe mencionar que nuestras leyes no determinan características propiamente dichas, sino que hace que dichos servicios funcionen por medio de principios los cuales podemos encontrar recogidos en la Constitución de la República, Código Orgánico Administrativo, así como en otros cuerpos legales que regulan servicios específicos de cada servicio. Dichos principios, como mandatos de optimización sirven para aplicar las reglas correspondientes.

## 1.4. EL BUEN VIVIR

De la lectura de la Constitución de la República, en varios de sus artículos podemos observar que se busca el “Buen Vivir” o “Sumak Kawsay”, que tiene sus orígenes en los pueblos indígenas que habitaron el Ecuador desde la época pre colonial. Cabe mencionar que en ningún momento se define exactamente qué implica esto, pero en varias partes de la Carta Magna ecuatoriana se lo plantea como un objetivo para vivir y convivir de la mejor manera posible como comunidad.

Es importante rescatar la génesis de este concepto. Los pueblos indígenas, antes de la llegada de los españoles, estaban conformados como sociedades con sus costumbres y ritos religiosos arraigados, lo que implica su permanente armonía con la naturaleza. Al ser conquistados, los españoles desintegran en buena parte las bases culturales de estos grupos, implantando nuevos sistemas políticos, económicos y religiosos. Houtart (2014) lo explica así: “En toda la literatura contemporánea sobre el sumak kawsay (...), se advierte una doble función, una función crítica de la situación socioeconómica actual y, por otro lado, propuestas de restauraciones culturales, sociales y políticas.” (Página 103)

Y es que, el Ecuador con la constitución 2008 plantó la base para lo que posteriormente significaría una serie de reformas en todo el ordenamiento jurídico nacional, lo que incluyó leyes que reformaron la forma de prestación de servicios públicos (e incluso el servicio público), distribución de recursos, prestadores de servicios públicos, entre otros relevantes a nuestra área de análisis. En este sentido, es necesario también hacer alusión a lo que ya fue desarrollado anteriormente como un concepto similar, que es el conocido “estado de bienestar” o como lo indica su nombre en inglés, el “Welfare State”.

Sobre el estado de bienestar, Carlos Farge Collazos (2007) indica:

En el sentido más amplio, el *Welfare State* encarna los esfuerzos de recuperación económica, moral y política. Económicamente, abandonó la ortodoxia del mecanismo de mercado, buscando elevar los niveles de ingresos y asegurar el empleo como un derecho de la ciudadanía. (pág. 48).

En primer plano, se observa una similitud entre el ya desarrollado Welfare State y el Buen Vivir, por cuanto de una u otra manera, es una matriz o modelo de Estado a seguir, con determinados lineamientos para un bienestar colectivo. Siguiendo esos lineamientos, los servicios públicos, como parte sustancial del Estado, puestos al servicio de los ciudadanos por medio de la administración pública, deben establecer sus objetivos de acuerdo tales lineamientos. Es así que este sería uno de los motivos (entre otros) sustanciales para establecer

principios que guíen el deber ser de la administración pública y los servicios que esta ofrece, los cuales, como se ha dicho, los encontramos principalmente en la constitución y Código Orgánico Administrativo.

En cuanto al Sumak Kawsay, cabe rescatar que una de sus innovaciones al ser incluido en la Constitución 2008, es incluir a la naturaleza como sujeto de derechos. De esta manera, los servicios públicos deben adecuarse a prácticas ambientalmente amigables. Un gran ejemplo de esto, es el principio de responsabilidad ambiental y social en materia de contratación pública, presente en el artículo 288 Constitución de la República. Particularmente dicha materia constituye una herramienta madre, tanto por ser un servicio como tal, como por facilitar la prestación de otros de ellos a la ciudadanía.

### **1.5. LA BUENA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA MOTIVACION POR EL SERVICIO PUBLICO**

No podemos ignorar que los servidores públicos son las personas que hacen posible que la administración pública funcione. Es necesario analizar qué implica una buena administración pública y a quienes la componen. Por ello se hace necesario analizar elementos esencialmente subjetivos de las personas que integran el servicio público y que lo hacen posible: motivación personal y moral.

Pero primero debemos definir qué implica una buena administración pública. Para ello tomamos el concepto de Jaime Rodríguez Arana, que indica:

La buena administración pública es la que cumple adecuadamente su función en una democracia. Esto significa una administración pública, sirviendo objetivamente a los ciudadanos, actuando con razón, justificando sus actos, y siempre guiada por el bien común. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejoría permanente e integral de las condiciones de vida de las personas. (2013, pg. 26)

Acogemos este criterio por los importantes elementos que aporta, entre los cuales, la democracia es el primero. Realizar funciones que le son propias en democracia implica que la administración pública está enteramente al servicio de los ciudadanos, quienes, en un Estado democrático, son quienes ejercen el poder, como colectivo que lo compone. Así también indica la racionalidad y justificación de las actuaciones estatales, lo cual es elemental en un Estado democrático, puesto que, si este actúa para el servicio del colectivo, es evidente que lo primero que debe hacer es respetar la dignidad de cada individuo como ser humano.

Ahora bien, es cuando el citado autor menciona que el servicio público orientado al interés general reside en la mejoría permanente e integral de condiciones de vida, que podemos hacer una retrospectiva al buen vivir, donde claramente podemos concatenar el hecho de que una buena administración pública en resumen busca a toda costa acercarse lo más posible al Estado ideal de acuerdo a los lineamientos de cada nación.

Cabe mencionar que la actualidad, el relativamente nuevo Código Orgánico Administrativo busca cambiar los paradigmas tradicionales del derecho administrativo ecuatoriano, y es en su artículo 31 que manifiesta que las personas tienen derecho a una buena gestión estatal. No obstante, en este sentido Marcelo Costa Cevallos (2019) comenta:

La declaración de “buena” administración pública redundante en un enunciado subjetivo, entendiéndose que, desde el contexto del manejo, organización y prestación eficiente y eficaz del servicio público, el usuario debe poder acceder a plenitud dentro de cualquier entidad estatal, a tramitar sus peticiones, objeciones, reclamos y demás diligencias propias del sector público. (pág. 23)

No obstante, además de rescatar que en una buena administración pública, las personas deben poder acceder a los servicios ofrecidos por el Estado, para ampliar un poco más qué abarca una buena administración pública, considero adecuado rescatar lo indicado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que en el año 2000 estableció en su artículo 41, derechos entre los cuales destaca: a) A que los asuntos de los ciudadanos sean tratados con imparcialidad y equitativamente; b) El derecho a ser escuchado; c) Toda persona debe poder acceder a su expediente; d) La administración debe motivar sus decisiones; e) Toda persona tiene derecho a ser reparada por la administración por una mala actuación u omisión de sus agentes; f) Toda persona tiene derecho a dirigir peticiones a la administración y recibir contestaciones en el mismo idioma que se dirige la petición. (2000).

Es necesario mencionar en este punto que este artículo guarda grandes similitudes con el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, e incluso con nuestra Constitución de la República, en cuanto a garantías procesales mínimas que debe cumplir una buena administración con sus ciudadanos, como parte de la dignidad de las personas.

Una vez que hemos desarrollado la temática de la buena administración pública, pasamos a otro tema de relevancia. Esta administración pública no sería posible sin los servidores que a ella la componen para su ejercicio. La motivación por el servicio público puede ser vista desde diferentes aristas, y ha sido desarrollada por varios autores. De dichas definiciones cabe destacar las siguientes:

- Rainey & Steinbauer: "...Es la motivación altruista por servir a los intereses de una comunidad de personas, de un estado, de una nación, o de la humanidad." (1999, pág. 20).
- Vandenabeele: "la creencia, los valores, y actitudes que van más allá del egoísmo, de los intereses personales y organizacionales, y que se preocupan por el interés de una entidad política más grande y que motivan a los individuos a actuar en consecuencia con lo que es apropiado." (2007, pág. 547).

Una administración pública no podría ser buena, sin servidores comprometidos con ella. Parte del deber ser del servidor público es estar plenamente consciente de que su trabajo consiste en estar al servicio de la ciudadanía desde el marco de sus funciones. Se trata de una labor altruista dispuesta al servicio de la colectividad. Y es que, es aquí donde entrará una colisión con la práctica, puesto que es natural del ser humano atender a sus necesidades e intereses propios, y, pretender que el hombre desatienda a su propia naturaleza por una labor, es descabellado.

Pero eso no quiere decir que es imposible realizar una labor altruista y puesta al servicio de la colectividad, pero, a fin de que esta motivación del servidor pueda tener el mayor provecho para trabajar para la comunidad, es necesario atender también a sus necesidades como individuo, así como buscar constantemente mejoras en el sistema del servicio público en general. No podemos desatender al hecho de que cualquier ser humano tiene aspiraciones de crecer, lo cual incluye su desarrollo profesional, por lo cual incluso un servidor público debe tener derecho a crecer en su lugar de trabajo.

Es necesario mencionar que en Ecuador dicha posibilidad se encuentra contemplada en la Constitución en su artículo 228, así como en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) en sus artículos 68, 79, 80 y 82. Cabe mencionar que la carrera pública en Ecuador no solo brinda la posibilidad de ascensos sino de estabilidad, pues en el servicio público ecuatoriano no se contempla la posibilidad de remover a un servidor como si de un despido se tratase. El artículo 112 de la mencionada Ley permite además la posibilidad de remuneración variable por eficiencia, que permite la posibilidad de dar a un servidor un ingreso extra por su buen desempeño, para lo cual deben seguirse los lineamientos dados por el Ministerio de Trabajo. De tal manera la LOSEP tiene mecanismos para reconocer el trabajo de un servidor.

Héctor Arámbula manifiesta, citando a Elmer B. Staats que: "el servicio público es un concepto, una actitud, un sentido de deber —sí, incluso un sentido de moral pública." (ARÁMBULA, H. citando a STAATS, E., 2012).

Staats nos trae un nuevo ingrediente, también necesario y no tiene tanto que ver con la motivación del servicio público, sino con la forma de llevarlo a cabo: la moral pública, que no es otra cosa que las buenas costumbres o valores éticos que se encuentran vigentes en el contexto social. El colectivo en un Estado democrático, es quien da poder al servidor, a través de las autoridades correspondientes, para que ejerza sus funciones. Es decir, el pueblo deposita su confianza en dichos servidores, a fin de que estos los representen y les brinden un servicio adecuado. Un servidor, además de lo objetivamente visible a realizar como parte de sus funciones (atribuciones legales y constitucionales), debe cumplir con un comportamiento ético y propio del servicio que desempeña.

Ello no debe darse por meras convicciones propias del individuo, sino que es necesario para la seguridad y orden públicos. Si el colectivo no tiene confianza en sus servidores, buscará métodos alternativos, posiblemente ilegales o ilegítimos, para dar solución de aquellos problemas que dichos servidores deberían solucionar.

#### **1.6. PRIVATIZACION Y EMPRESAS PUBLICAS**

Cabe destacar que, en los orígenes de los servicios públicos, a diferencia de Francia, Estados Unidos tuvo la concepción de que un privado podía realizar actividades económicas incluso si eran de interés público, sin embargo, tales empresas debían estar sometidas al control de entidades estatales para así equilibrar entre el ánimo de lucro privado y la prestación del servicio con estándares mínimos y precios accesibles para la ciudadanía, en el ámbito público.

Los servicios públicos en ocasiones pueden ser también prestados, administrados o gestionados por parte de privados.

De forma excesivamente amplia, con el término ‘privatización’ se alude a toda iniciativa pública que persigue reducir la intervención pública y aumentar la eficiencia económica, abandonando lo ‘público’ y recurriendo a lo ‘privado’, en diversos campos: titularidad de actividad, forma de gestión, régimen de propiedad, régimen jurídico, forma de financiación... (ARIÑO, 2003, pág. 481).

Ariño nos enseña que la privatización puede darse de varias maneras, como lo son:

- a) Venta de propiedades y empresas del Estado a privados; b) Devolución de tareas o antes gestionadas por el Estado, pero ahora encargadas a los privados, de la cual se subdividen otras dos maneras: b.a.) Privatización de la gestión, pero manteniendo el carácter de público del servicio; b.b) Entrega de la tarea del Estado a la sociedad, siendo esta la que debe hacerse cargo. (ARIÑO, 2003, págs. 481-483).

Ahora bien, aunque la naturaleza del Estado no es la de lucrar, sino la de ser un engranaje puesto al servicio de la ciudadanía, no es ajeno el hecho de que dicha entidad está hecho cargo de ciertos sectores en los que también está inmersa la empresa privada, y en los cuales para hacer posible la prestación del servicio, es necesario tener un movimiento que haga posible la competencia. Por ello surgen las empresas públicas. En este sentido, y dando soporte a esta idea compartimos la definición que da Marienhoff cuando indica: “Por ‘empresa del Estado’ debe entenderse toda persona jurídica, pública o privada, creada por el Estado, que realiza habitualmente actividades comerciales o industriales o que tiene a su cargo la prestación de servicios públicos de esa índole.” (2003, pág. 196).

Por un lado, las empresas tienen el ánimo de lucrar al ejercer actividades financieras, pero si una empresa tiene como actividad la prestación de un servicio público, esta tendrá inminentemente injerencia en el ámbito público. De esta manera, el momento en que el Estado, en la prestación de estos servicios ejerce actividades comerciales, se torna en una suerte de comerciante.

En el marco práctico ahondaremos un poco más sobre el régimen de empresas públicas y privatización en el Ecuador.

## **2. MARCO PRACTICO**

### **2.1. AMBITO JURIDICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ECUADOR**

Para comprender el marco práctico que regula los servicios públicos en el Ecuador hemos de acudir primero a la CRE. Por ello su artículo 66.25, en concordancia el 52 determinan que toda persona tiene el derecho de acceder a servicios públicos de calidad, determinándose en la misma carta magna que el Estado debe indemnizar a la ciudadanía por la falta o deficiencia en la prestación de servicios públicos. Esto bien podemos concordarlo con la característica de regularidad, en cuanto a que debe no solo prestarse el servicio, sino que debe cumplir con estándares de calidad mínimos para satisfacer adecuadamente la necesidad.

En este sentido el artículo 227 de la Carta Magna determina los principios constitucionales que rigen a la administración pública, que se completan con los que da el Código Orgánico Administrativo en sus primeros artículos, de manera tal que brinden las directrices generales para la aplicación de reglas. Esta es una forma de guiar una adecuada prestación de servicios públicos. Al respecto el profesor Pablo Dávila indica:



Estos principios lo que pretenden es brindar directrices generales para el correcto desenvolvimiento de la gestión pública (...) los principios son tan solo mandatos de optimización, los cuales deben ser interpretados en cada caso que sea puesto a conocimiento de la administración pública... (2020, pág. 102).

El artículo 85 de la CRE determina, asimismo, los lineamientos y políticas para la prestación de servicios públicos. Cabe destacar de este artículo el numeral primero, el cual contiene mandato expreso de orientar tales servicios a la búsqueda del buen vivir, es decir, aquel Estado modelo que se pretende ser a través de tales políticas. De la misma manera su numeral segundo tiene estrecha relación con el ya estudiado principio de generalidad, y su numeral tercero busca precisamente políticas que garanticen de manera equitativa la prestación de tales servicios. El artículo 277 del mismo instrumento constitucional indica como deber general del Estado el de producción de bienes, creación y manutención de infraestructura y provisión de servicios públicos.

Sin embargo, de todo esto, a partir del artículo 314 podemos analizar asuntos relacionados con estructura estatal, donde observamos que el Estado se reserva la provisión de ciertos servicios, tales como: "...Agua potable y de riego, saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, carreteras, infraestructuras portuarias y aeroportuarias y demás indicadas por la Ley." (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 2008)

Cabe destacar que prácticamente todos estos servicios constituyen sectores estratégicos, esto es, aquellos que son vitales por su importancia social, económica, política o ambiental, según lo determina el artículo 313. Al tomar el Estado la tutela de la provisión de tales sectores, este busca garantizar a la ciudadanía su provisión con arreglo a los principios estudiados en esta tesis y otros que considera la mencionada Carta Magna.

Así también entre los artículos 315 y 316 podemos observar que se contempla tanto la creación de empresas públicas como de concesiones a privados, evidenciándose así la dualidad que existe para la prestación de estos servicios, aunque cabe destacar que, en el caso particular del servicio de agua potable, este solo puede ser prestado exclusivamente de manera pública o comunitaria.

La CRE contempla también la imposibilidad de parar totalmente determinados servicios públicos, que se entiende de vital importancia para salvaguardar vida, salud y seguridad de las personas, tal como lo podremos evidenciar en su artículo 326.15, como lo son, por ejemplo: agua potable, bomberos, seguridad social, entre otros.

Relacionado con normas infra constitucionales que rigen directa o indirectamente la prestación de servicios públicos o manejo de la administración pública tenemos algunas vigentes, como lo son COA, Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, Ley Orgánica sobre los Derechos del Consumidor, entre otras.

## **2.2. SERVICIOS PUBLICOS EN EL ECUADOR: VISION PRACTICA DESDE LA CIUDADANÍA Y OTROS ENTES EXTERNOS**

Una vez que hemos examinado los conceptos, características, finalidad, marco jurídico de los servicios públicos, entre otros aspectos, es necesario entrar en la realidad nacional en su práctica. Más allá de cómo funciona esto de manera teórica o legal, es necesario analizar cómo funciona en su práctica, y para ello es necesario tomar la visión de la ciudadanía u otras entidades que hayan tenido la oportunidad de realizar análisis en este sentido.

La Guía Metodológica para la Aplicación de la Norma Técnica de los Mecanismos de Calificación del Servicio, expedida por el Ministerio de Trabajo en 2020, indica:

Para determinar la satisfacción del usuario, es necesario comprender de antemano cuáles son los conceptos de expectativas y percepciones. Las expectativas son imágenes previas que tienen los usuarios de las experiencias que tendrán al recibir un producto y/o servicio, tanto de forma consciente como inconsciente, en cambio, la percepción es el proceso mental mediante el cual una persona organiza e interpreta la información con base en los sentimientos que surgen cuando recibe sus productos y/o servicios. (pág. 5).

En cuanto a la expectativa, esta es clara, lo que la ciudadanía debería esperar en principio de la administración pública es que efectivamente esta actúe con la debida diligencia y de acuerdo a lo estipulado en la CRE y demás leyes. Esto es, que los servicios que se brindan sean eficientes, eficaces, generales, continuos, etc. Así como también que los servidores públicos se ciñan a lo que determina la ley, y así poder tener seguridad de las actuaciones que existen por parte del Estado.

Ahora bien, con base en la percepción que la ciudadanía viene teniendo hace muchos años, es evidente que la expectativa pueda terminarse distorsionando. Ecuador es un país cuya administración pública no es del todo bien percibida por su ciudadanía. Es así que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) indicó lo siguiente:

“... En el año 2013 a nivel nacional la ciudadanía otorgó una calificación de 6,9 puntos sobre 10 al funcionamiento en general de las instituciones que brindan servicios

públicos. Para el año 2020, se observa una disminución de 0,8 puntos en relación con el 2013 a nivel nacional.” (2021, pág. 20).

Relacionado con este documento emitido por el órgano oficial de estadísticas en el Ecuador, hemos sustraído una muestra de la percepción ciudadana de los servicios públicos en general, teniendo en consideración que el mismo documento también hace una investigación específica sobre los servicios públicos de justicia, seguridad ciudadana, salud y otros, en los cuales la calificación tampoco es alentadora. En cuanto a los servicios de justicia, la ciudadanía demuestra disminución de su confianza hacia varias entidades como Consejo de la Judicatura, Policía Nacional, Defensoría Pública y Fiscalía.

El *World Justice Project*, es una organización internacional cuya misión es avanzar en cuanto al Estado de Derecho a nivel global. Esta organización genera periódicamente el denominado índice de Estado de Derecho, en el cual en base de estadísticas ciudadanas y otros organismos externos, se mide el Estado de Derecho. Entre los índices, de un total de 126 países, Ecuador ocupa el lugar 86 en cuanto a su adherencia al Estado de Derecho, obteniendo un puntaje de 0,49, siendo según dicho ranking, “0” la calificación más baja y “1” la más alta. (2020, pág. 6) Entre los aspectos más preocupantes, de los cuales se obtiene tal resultado, y que son importantes a analizar en el marco del derecho son: límites al poder gubernamental (puesto 85); ausencia de corrupción (puesto 86); gobierno abierto (puesto 65); derechos fundamentales (puesto 77).

Es relevante para esta tesis realizar este análisis previo por cuanto con ellos es posible observar que, a pesar de que el Ecuador tiene un marco jurídico bastante garantista es uno de los países menos apegado a tales normativas. Esto lo hemos podido evidenciar analizando los datos de una organización internacional y de la propia entidad pública del país encargada de recabar estadísticas.

Un dato que llama bastante la atención y que resulta bastante paradójico, es que Ecuador tiene tantos derechos fundamentales consagrados en su constitución, que le es sumamente fácil vulnerarlos. Estos aspectos demuestran que, en Ecuador, aunque existe amplio marco legal, así como incluso delitos que pretenden combatir la corrupción, es bastante común tener conocimiento de escándalos relacionados con autoridades públicas por cohecho, concusión, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, entre otros.

De la misma manera, una mala calificación, aunque mejor que otras, es la relacionada con gobierno abierto. Debemos indicar en este punto que Ecuador en los últimos años sí ha ido implementando mecanismos de acceso de la ciudadanía a servicios públicos, aunque su participación en asuntos estatales puede ser un tanto irrelevante, aunque la ley sí los prevé. Un

ejemplo de acceso ha sido por ejemplo realizar procesos electrónicos en varias entidades públicas, o incluso, el poder acceder la ciudadanía a diversa información pública de cualquier entidad pública, por cuanto estas últimas tienen la obligación de cumplir con lo que dispone el artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

No obstante, existen mecanismos de participación y transparencia ciudadana, aunque su efectividad pueda ser cuestionable, tal es el caso de la silla vacía o las veedurías en procesos electorales.

Otro punto que no destaca el Índice de Estado de Derecho, aunque puede verse implícito en el Boletín Técnico 2021 del INEC, es la atención deficiente de los servidores públicos a la ciudadanía. La Universidad Tecnológica Equinoccial de Quito hizo una investigación en 2018, sobre la cual dicha universidad realizó un artículo que consta en su sitio web institucional, el cual menciona: “las entidades públicas se orientan más al cumplimiento normativo interno y estratégico, más no hacia la plena satisfacción de la ciudadanía (...) Se infiere que las entidades públicas no han desarrollado una cultura orientada hacia el cliente en su gestión” (UTE, 2018). Respecto de estos datos, no podemos ser ajenos a que una mala calidad de los servicios públicos afecta no solo la confianza de la ciudadanía en sus entidades, lo cual terminará haciendo pedazos la seguridad jurídica, sino que al verse esta última resquebrajada, la ciudadanía buscará siempre otros métodos para satisfacer sus necesidades. Es así como en esta tesis se demuestra que la realidad ecuatoriana en cuanto a su administración y servicios públicos es deficiente, reconocido por el propio Estado ecuatoriano, y ratificado por organismos internacionales.

Esta tesis ha visto necesario desarrollar todo un marco teórico y plasmarlo a fin de que sea posible contrastar el mismo con la realidad de tales servicios, con lo que se podrá evidenciar que de la teoría a la práctica hay una adecuación parcial, en solo ciertos ámbitos, así como ninguna adecuación en otros, pero que demuestra en general deficiencias.

### **2.3. SERVICIOS PUBLICOS PRESTADOS POR PRIVADOS**

Conforme hemos podido apreciar, el Ecuador permite la prestación de servicios públicos prestados por privados. Siguiendo el concepto de dado por Ariño, el encargo de servicios públicos a privados busca reducir la intervención estatal y aumentar eficiencia económica, de lo cual, dicho autor nos dio posteriormente varias maneras de hacerlo. Es que ciertamente, el Estado puede optimizar la prestación de servicios realizando concesiones y otros contratos con prestadores privados, por cuanto, al ser estos especializados en determinado servicio, pueden hacerlo de mejor manera, ganando ambas partes.

De conformidad con el artículo 316 de la CRE, se prevé la posibilidad de que el Estado pueda delegar la gestión de sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas de las cuales tenga mayoría accionaria. Tengamos presente que el Estado, a través de sus entidades, puede participar con el capital privado para formar así empresas de economía mixta, con el fin de satisfacer necesidades colectivas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 308 y 309 de la Ley de Compañías. Cabe mencionar que la disposición constitucional determina que estos servicios pueden ser delegados siempre que el Estado tenga mayoría accionaria. De hecho, en el artículo 282 COOTAD, esto se ratifica especialmente en el caso de órganos del régimen autónomo y descentralizado, exceptuando lo relacionado con el agua que solo puede ser prestado de forma pública, comunitaria o por alianza público-comunitaria.

Es así también, que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado, cualquier entidad de naturaleza privada que maneje recursos públicos estará sujeta a control de dicho órgano.

En este sentido considero que el Estado siendo el ente que debe procurar justicia social a su colectivo, y siendo este el principal llamado al manejo de servicios públicos, puede delegar la participación, gestión y administración de determinados servicios a privados para beneficio de la comunidad, no obstante, es responsabilidad del mismo Estado la de velar porque dichos privados no cometan abusos contra las personas, estableciendo normas claras para el manejo de tales servicios.

#### **2.4. LA NECESIDAD DE UN GOBIERNO ELECTRONICO**

Al día de hoy las personas vivimos en una era de información donde los avances tecnológicos son constantes, y el Estado no es ajeno a tales cambios. “El gobierno electrónico es la difusión de información y la prestación de servicios en línea, incluida la capacidad de expresar las opiniones de los ciudadanos sobre decisiones políticas y programas.” (OEA, 2003, pág. 24).

Es decir, en un gobierno electrónico se busca optimizar de una u otra manera, las relaciones Estado-ciudadanía a través del uso de tecnologías de la información. Su empleo permitiría agilizar procesos y trámites públicos, como en efecto busca el artículo 1 del decreto 981 del 28 de enero de 2020, esto sin mencionar que significaría ahorro en el uso de papel, lo cual implica cumplimiento de principios ambientales, sin mencionar eficiencia y eficacia, inmersos en el artículo 227 de la CRE, y otros del COA. Es decir, en un mundo globalizado donde las tecnologías de la información y comunicación permiten realizar transacciones, trámites, entre otras gestiones de manera casi instantánea, es necesario que el Estado no se quede atrás.

Esta es una de las opciones que permite optimizar enormemente los servicios públicos. Entre algunas de sus ventajas podemos rescatar: mejora en la atención al ciudadano al automatizar trámites, cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia que debe cumplir la administración pública, transparencia en la gestión pública, mejor y mayor acceso de la ciudadanía a sus trámites, fortalecimiento de principios democráticos y gobierno abierto, así como reducción de ciertos gastos y costos para el Estado, optimizando el manejo de recursos públicos.

A la actualidad no podemos decir que el Ecuador sea un referente en cuanto a gobierno electrónico, pero podríamos decir que va por buen camino. Ejemplos de aquello son, por ejemplo: la obligación de las entidades públicas de subir toda la documentación procesal al portal oficial del SERCOP, creación de compañías en línea a través del sitio web de la Superintendencia de Compañías, posibilidad de obtener certificados en línea en el Registro Civil, así como también en otras entidades.

Aquí vemos, en su orden, un mecanismo que fomenta el principio de transparencia y publicidad, incluidos en la CRE y Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y otros que fomentan los principios de eficiencia y eficacia al dar la posibilidad al ciudadano de realizar sus trámites de manera rápida y efectiva, lo que abarca eficiencia y eficacia.

El mencionado decreto ejecutivo 981, que contiene la implementación del gobierno electrónico en la función ejecutiva, representa otro buen avance en este sentido por establecer directrices que buscan instaurar este gobierno electrónico para fomentar la eficiencia de trámites ciudadanos.

### **3. CONCLUSIONES**

**3.1.** Los servicios públicos han buscado desde su concepción el ser un soporte para la ciudadanía en sus relaciones con el Estado.

**3.2.** El Ecuador es un Estado garantista de derechos, cuya administración pública y los servicios que esta presta se rige por determinados principios que buscan asegurar la efectiva prestación de los mismos con un mínimo de calidad a la ciudadanía, de manera tal que esta pueda tener acceso a estos y gozarlos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la Constitución de la República.

**3.3.** En la práctica la ciudadanía acusa que los servicios que le son prestados por parte del Estado, son deficientes, al punto que esta tiene una mala percepción sobre los mismos, no habiendo asimismo por parte de esta, una confianza sólida hacia su administración. Es tanto así que, en el propio boletín emitido por el INEC, entidad estadística oficial del Estado, se observa una calificación baja y decreciente en este sentido en los últimos años.

**3.4.** La función pública se rige por principios, siendo los más relacionados con el servicio prestado a la ciudadanía la calidad, eficiencia, eficacia y transparencia, los cuales encontramos en el artículo 227 Constitución y otros COA. Sin embargo, en virtud de la percepción que tiene la ciudadanía, estos principios no se cumplen o se cumplen de manera deficiente, por lo cual se evidencia la necesidad de que el Estado tome medidas concretas ante esta situación.

**3.5.** El servicio público es precisamente un ministerio a la ciudadanía (Art. 227 CRE), el cual debe ser reivindicado de acuerdo a lo que realmente significa, de manera tal que el colectivo pueda recuperar poco a poco su confianza en este. De ahí que la administración pública debe buscar la mejora constante de tales servicios en pro del interés ciudadano, siendo, en criterio de esta tesis la privatización y la implementación del gobierno electrónico, dos medidas importantes a realizar para una mejora significativa. El primero, ahorraría intervención estatal en ciertos servicios, aumentando la eficiencia económica, mientras que el otro, por su naturaleza, fortalecería principalmente los principios de eficiencia, eficacia y transparencia, que tanto requiere la colectividad.

#### **4. RECOMENDACIONES**

**4.1.** Precisamente al ser la privatización un factor que busca el encargo de servicios públicos a privados, así mismo, busca reducir la intervención estatal y aumentar eficiencia económica, esto, con los debidos controles estatales puede significar un beneficio y una manera de optimización con la atención a la ciudadanía.

**4.2.** Sería necesaria la implementación de concursos públicos y transparentes si se pretende realizar delegaciones a privados, de manera que se eviten procedimientos de delegación corruptos. En estos casos es una buena opción implementar mecanismos sólidos y eficaces de participación ciudadana para el control de estas y otras actuaciones públicas, fomentando así los derechos de participación conforme lo establecen los numerales 4 y 5 del artículo 61 CRE.

**4.3.** Aunque la LOSEP establece expresamente la capacitación de funcionarios, el trato y la atención al usuario no parecen ser un eje que importe mayormente a las entidades públicas. Sin embargo, siguiendo la expresa disposición del mencionado cuerpo legal, es necesario capacitar a aquellos servidores encargados de la atención a la ciudadanía, a fin de que conozcan métodos para tratar con esta de manera cordial, no buscando meramente cumplir con preceptos legales relativos a su desempeño en el cargo.

**4.4.** Continuar con la construcción de un gobierno electrónico nacional a fin de optimizar el tiempo y la realización de trámites ciudadanos, así como generar transparencia y publicidad de la información generada en entidades públicas, a fin de que esta, salvo los expesos casos de ley, sea de público acceso a la ciudadanía, de manera tal que el Estado cumpla también con el principio de máxima divulgación. Con la digitalización de información es posible asimismo prevenir actos de corrupción.

**4.5.** Siendo que la eficiencia y eficacia (227 CRE) así como la celeridad y consolidación (artículo 3 Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos) son principios fundamentales en la relación con el ciudadano, es necesaria la implementación obligatoria de módulos de atención telefónica en entidades públicas. En ocasiones el ciudadano tiene inquietudes que bien pueden atenderse por una vía expedita como esta, ahorrando tiempo al ciudadano y a la administración, y permitiendo que esta, a nivel presencial o electrónico, atienda otro tipo de trámites, permitiendo fluidez en los trámites. Es raro que una entidad pública atienda al teléfono salvo contadas excepciones.



## REFERENCIAS

- Arambula, H. (2012). La urgente revitalización del servicio público. *Revista Buen Gobierno*. N°12. México D.F: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. Págs. 116-129. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660531005.pdf>
- Ariño, G. (2003). *Principios de Derecho Público Económico*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (29 de julio de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional. (11 de agosto de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. Quito: Suplemento de Registro Oficial del 19 de octubre de 2010.
- Bielsa, R. (1964). *Derecho Administrativo*. Sexta Edición. Tomo I. Buenos Aires: Imprenta La Ley.
- Camacho, D. (2008). Gobierno Electrónico: una política de Estado Necesaria. *Revista Jurídica*. N°25. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Contraloría General del Estado. (01 de diciembre de 2009). Normas de Control Interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Quito: Registro Oficial 78 del 01 de diciembre de 2009.
- Costa, M. (2019). *Comentarios al Código Orgánico Administrativo*. Madrid: Dykinson.
- Dávila, P. (2020). *Derecho administrativo aplicado a la contratación pública*. Primera Edición. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Farge, C. (2007). El Estado de Bienestar. *Revista Enfoques*. Volumen XIX (1-2). Entre Ríos: Universidad Adventista del Plata. Págs. 42-54. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/259/25913121005.pdf>
- Fernandez, J. (1997). *Derecho Administrativo*. Primera Edición. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernandez, J. (2010). Disertación sobre el servicio público. *Revista de Derecho*. N°13. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Págs. 5-21. Recuperado de: [https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2891/1/03-Fern% c3% a1ndez.pdf](https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2891/1/03-Fern%c3%a1ndez.pdf)

- Gonzalez, C. (2017). *Las empresas públicas en el Ecuador: su situación jurídica y su régimen laboral*. Primera edición. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo*. Primera Edición. Tomo 8. Fundamentos del Derecho Administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Granja, N. (1997). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Tercera Edición. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Herreria, L. (2008). Ficción Democrática y Real Corrupción. *Revista Jurídica*. N°25. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Honorable Congreso Nacional. (12 de junio de 2002). Ley Orgánica de Contraloría General del Estado. Quito: Suplemento de Registro Oficial del 29 de mayo de 2002.
- Honorable Congreso Nacional. (20 de octubre de 1999). Ley de Compañías. Quito: Registro Oficial 312 del 05 de noviembre de 1999.
- Houtart, F. (2014). El concepto de sumak kawsay (Buen Vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad. *Buena vida, buen vivir: Imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*. Primera Edición. Colección debate y reflexión. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021). *Boletín Técnico de Resultados de la Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares (Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo)*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Recuperado de: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Multiproposito/2020/202012\\_Boletin%20tecnico%20Multiproposito.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Multiproposito/2020/202012_Boletin%20tecnico%20Multiproposito.pdf). (13 de enero de 2022)
- Larrea, J. (2007). Cuestiones de Derecho Constitucional, Administrativo y Tributario. *Revista Jurídica*. N°22. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Manosalvas, R. (2014). Buen vivir o sumak kawsay: En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, N° 49. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Págs. 101-121. Recuperado de: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1273/1144>
- Marienhoff, M. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Organizacion de Estados Americanos. (2003). Agenda de conectividad para las Américas. Quito.
- Organización de Estados Americanos. (22 de noviembre de 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José. Registro Oficial 801 del 06 de agosto de 1984.

- Rainey, H. y Steinbauer, P. (1999) “Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. N° 9. Oxford: Oxford Academic.
- Rodriguez, J. La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica: Revista de Derecho y Ciencias Sociales*. Vol. 6 (6). Bogotá. Págs. 23-56. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5167578>
- Sendin, M. (2005). *Los servicios públicos en el Siglo XIX*. Anuario de Historia de Derecho Español. Número 75. Madrid: Boletín Oficial del Estado/ Ministerio de Justicia. Págs. 1037-1076. Recuperado de: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-H-2005-10103701076](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-H-2005-10103701076)
- Sorace, D. (2006). *Estado y Servicios Públicos*. Lima: Palestra Editores
- Unión Europea. (18 de diciembre de 2000). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Niza.
- Universidad Tecnológica Equinoccial. (2018). *La calidad del servicio al cliente en el sector público se investiga en la UTE*. [www.ute.edu.ec](http://www.ute.edu.ec). Recuperado de: <https://www.ute.edu.ec/la-calidad-del-servicio-al-cliente-sector-publico-se-investiga-la-ute/>. (14 de enero de 2022)
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation: an institutional approach. *Public Management Review*, Vol. 9. Cuarta Edición. Bélgica. Págs. 545-556. Recuperado de: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719030701726697>
- World Justice Proyect. (2020). *Índice de Estado de Derecho 2020*. Washington D.C.: World Justice Proyect. Recuperado de: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>. (14 de enero de 2022)

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Zhirzhan Juela Cristian Rodrigo**, con C.C: # 0929622116 autor del trabajo de titulación: **La ineficiencia de los servicios públicos: posibles soluciones para optimizarlos, previo** a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, **20 de febrero de 2022**

*Cris Z*

---

**Zhirzhan Juela, Cristian Rodrigo**

**C.C: 0929622116**



## REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	La ineficiencia de los servicios públicos: posibles soluciones para optimizarlos		
<b>AUTOR(ES)</b>	Zhirzhan Juela, Cristian Rodrigo		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Dr. Benavides Verdesoto, Ricky Jack		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
<b>CARRERA:</b>	Derecho		
<b>TÍTULO OBTENIDO:</b>	Abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	20 de febrero de 2022	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	24
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Territorial		
<b>PALABRAS CLAVES/KEYWORDS:</b>	Servicios Públicos; Eficientes; Soluciones; Ecuador; Legislación Ecuatoriana; Jurisprudencia; Modelo europeo; Liberalismo; Privatización; Gobierno electrónico		
<b>RESUMEN/ABSTRACT:</b>	<p>Un Estado sin servicios públicos sería un reloj sin engranajes. Estos son de vital importancia para la subsistencia del Estado y para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Ecuador no es la excepción. A pesar de que en este país existe un diverso marco jurídico que regula los servicios públicos, con principios y reglas para su aplicación, la realidad práctica es muy distinta. Existe una problemática relacionada con demoras, actos de corrupción y malos tratos a la ciudadanía, motivo por el cual, es necesario buscar soluciones prácticas a fin de mejorarla, y con ello la calidad y confianza ciudadana en sus instituciones. En esta era moderna es indispensable hacer uso de las tecnologías existentes y por lo tanto actualizar a la administración pública. No solo se aceleraría los procesos, trámites o peticiones, sino que el usuario se sentiría más cómodo y satisfecho con quienes administran el Estado. En síntesis, en esta tesis sugeriré soluciones sencillas frente a estos inconvenientes de las diferentes entidades del país.</p>		
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593-9-8492-7394	E-mail: cristian_199813@hotmail.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre: Reynoso Gaute, Maritza Ginette</b>		
	<b>Teléfono:</b> +593-4-3804600		
	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec">maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec</a>		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			