



UTPL

La Universidad Católica de Loja

Vicerrectorado de Modalidad Abierta y a Distancia

Administración de Bienes y Servicios Públicos

Guía didáctica





Facultad Ciencias Jurídicas y Políticas

Administración de Bienes y Servicios Públicos

Guía didáctica

Carrera	PAO Nivel
Administración Pública	V

Autores:

Olger Hernán Quizhpe Castro

Reestructurada por:

Gabriela Paola Carrasco Lara



Universidad Técnica Particular de Loja

Administración de Bienes y Servicios Públicos

Guía didáctica

Olger Hernán Quizhpe Castro

Reestructurada por:

Gabriela Paola Carrasco Lara

Diagramación y diseño digital

Ediloja Cía. Ltda.

Marcelino Champagnat s/n y París

edilojacialtda@ediloja.com.ec

www.ediloja.com.ec

ISBN digital -978-9942-25-969-1

Año de edición: octubre 2020

Edición: primera edición reestructurada en septiembre 2024 (con un cambio del 30%)

Loja-Ecuador



Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Usted acepta y acuerda estar obligado por los términos y condiciones de esta Licencia, por lo que, si existe el incumplimiento de algunas de estas condiciones, no se autoriza el uso de ningún contenido.

Los contenidos de este trabajo están sujetos a una licencia internacional Creative Commons **Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual** 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0). Usted es libre de **Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato. **Adaptar** — remezclar, transformar y construir a



partir del material citando la fuente, bajo los siguientes términos:

Reconocimiento- *debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante. No Comercial-no puede hacer uso del material con propósitos comerciales. Compartir igual-Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.* No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Índice

1. Datos de información	10
1.1 Presentación de la asignatura	10
1.2 Competencias genéricas de la UTPL.....	10
1.3 Competencias específicas de la carrera	10
1.4 Problemática que aborda la asignatura	11
2. Metodología de aprendizaje	12
3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje	13
Primer bimestre	13
Resultado de aprendizaje 1:	13
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	14
Semana 1	14
Unidad 1. Los bienes públicos	14
1.1 Los bienes	14
1.2 Clasificación de los bienes	16
Actividad de aprendizaje recomendada	21
Resultado de aprendizaje 1:	22
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	22
Semana 2	22
Unidad 1. Los bienes públicos	22
1.3 El dominio público y los bienes públicos.....	22
1.4 Características de los bienes públicos	26
Actividades de aprendizaje recomendadas	28
Autoevaluación 1	28
Resultado de aprendizaje 1:	31
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	31
Semana 3	31



Unidad 2. Los bienes públicos en la Constitución y en la normativa jurídica ecuatoriana	31
2.1 Los bienes públicos en la Constitución	31
2.2 Bienes nacionales de uso público y bienes fiscales	33
Actividades de aprendizaje recomendadas	37
Resultado de aprendizaje 1:	39
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	39
Semana 4	39
Unidad 2. Los bienes públicos en la Constitución y en la normativa jurídica ecuatoriana	39
2.3 Bienes de los gobiernos autónomos descentralizados	39
Actividades de aprendizaje recomendadas	45
Autoevaluación 2.....	45
Resultado de aprendizaje 1:	48
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	48
Semana 5	48
Unidad 3. Administración y control de los bienes públicos	48
3.1 La administración de los bienes públicos	48
3.2 El uso correcto de los bienes públicos	50
Actividad de aprendizaje recomendada	55
Resultado de aprendizaje 1:	56
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	56
Semana 6	56
Unidad 3. Administración y control de los bienes públicos	56
3.3 La adquisición de bienes	56
3.4 La entrega, recepción de bienes	59
Actividad de aprendizaje recomendada	63
Resultado de aprendizaje 1:	64
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	64



Semana 7	64
Unidad 3. Administración y control de los bienes públicos	64
3.5 El egreso de bienes del sector público	64
3.6 De la baja de bienes	65
Actividades de aprendizaje recomendadas	67
Autoevaluación 3.....	68
Resultado de aprendizaje 1:	72
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	72
Semana 8	72
Actividades finales del bimestre	72
Segundo bimestre	73
Resultado de aprendizaje 2:	73
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	73
Semana 9	73
Unidad 4. Los servicios públicos	74
4.1 Antecedentes jurídicos de la noción de servicio público	74
4.2 Elementos jurídicos tradicionales del servicio públicos	79
Actividad de aprendizaje recomendada	80
Resultado de aprendizaje 2:	81
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	81
Semana 10	81
Unidad 4. Los servicios públicos	81
4.3 Definición del servicio público	81
4.4 Los servicios públicos en la Constitución y en la normativa jurídica ecuatoriana	84
Actividades de aprendizaje recomendadas	89
Autoevaluación 4.....	89
Resultado de aprendizaje 2:	93
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	93



Semana 11	93
Unidad 5. La forma de prestación de los servicios públicos	93
5.1 Servicios públicos prestados por el Gobierno Central y por los Gobiernos Autónomos Descentralizados	94
5.2 Servicios prestados por empresas públicas	97
Actividad de aprendizaje recomendada	99
Resultado de aprendizaje 2:	100
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	100
Semana 12	100
Unidad 5. La forma de prestación de los servicios públicos	100
5.3 Servicios prestados por delegación a empresas mixtas	100
5.4 Servicios prestados por delegación excepcional a empresas privadas.....	102
5.5 Servicios prestados mediante concesión	105
Actividades de aprendizaje recomendadas	107
Autoevaluación 5.....	108
Resultado de aprendizaje 3:	111
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	111
Semana 13	111
Unidad 6. La calidad de los servicios públicos y la defensa del consumidor.....	111
6.1 Los derechos y obligaciones del consumidor.....	112
6.2 Responsabilidades y obligaciones del proveedor.....	116
Actividad de aprendizaje recomendada	121
Resultado de aprendizaje 3:	122
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	122
Semana 14	122
Unidad 6. La calidad de los servicios públicos y la defensa del consumidor.....	122
6.3 Servicios públicos domiciliarios	122



6.4 El control de calidad.....	125
Actividad de aprendizaje recomendada	129
Resultado de aprendizaje 3:	130
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	130
Semana 15	130
Unidad 6. La calidad de los servicios públicos y la defensa del consumidor.....	130
6.5 La responsabilidad del estado por la prestación de servicios públicos.....	130
Actividades de aprendizaje recomendadas	132
Autoevaluación 6.....	133
Resultados de aprendizaje 2 y 3:	136
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	136
Semana 16	136
Actividades finales del bimestre	136
4. Solucionario	137
5. Glosario	149
6. Referencias Bibliográficas	152





1. Datos de información

1.1 Presentación de la asignatura



1.2 Competencias genéricas de la UTPL

- Pensamiento crítico y reflexivo.
- Compromiso e implicación social.
- Comportamiento ético.

1.3 Competencias específicas de la carrera

- Conoce y aplica los principios teóricos y legales de la gestión y la política pública en las instituciones del sector público; y ejecuta técnicas administrativas que mejoren la administración pública, con el propósito de servir a la ciudadanía de manera eficiente y eficaz.
- Utiliza herramientas de gestión que permitan mejorar la administración pública en procesos de desconcentración, descentralización, organización territorial, fortalecimiento de talento humano y proyectos sociales que contribuyan a generar bienes y servicios de calidad a la ciudadanía



1.4 Problemática que aborda la asignatura

La asignatura Administración de Bienes y Servicios Públicos, aborda la escasez de mecanismos e instrumentos para mejorar la eficiencia de la prestación de bienes y servicios públicos, cuya problemática afecta a la administración pública.

La administración pública ha evolucionado significativamente a lo largo de los siglos, adaptándose a los cambios sociales, económicos y tecnológicos. Comprender esta evolución es fundamental para apreciar el contexto actual de la gestión de bienes y servicios públicos. Esta asignatura es crucial para formar administradores públicos competentes que puedan asesorar y gestionar eficazmente los recursos del Estado, contribuyendo al bienestar de la sociedad.





2. Metodología de aprendizaje

Se utilizará el aprendizaje con base en la lectura y análisis documental, es decir, se aplicarán técnicas de aprendizaje mecánicas y dinámicas, que le permitirán, por un lado, resolver problemas y fortalecer el conocimiento y la comprensión de los temas planteados, de una manera entretenida; por otro lado, analizar artículos científicos combinando el aporte que realizan los autores desde diversas ópticas con los contenidos programados, y conseguir con ello, los resultados de aprendizaje de la asignatura.





3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje



Primer bimestre

Resultado de aprendizaje 1:

Conoce elementos para hacer eficiente administración de bienes y servicios.

Estimado estudiante, para dar cumplimiento al primer resultado de aprendizaje, se empezará en la unidad 1, con el Estudio y comprensión de los bienes públicos y su clasificación, luego se abordará el Dominio y los bienes públicos, para finalizar con el Análisis de las características de los bienes públicos.

En la unidad 2, revisaremos el Régimen jurídico de los bienes públicos, tanto en la Constitución como en la normativa ecuatoriana, avanzaremos con el Estudio de los bienes nacionales y los bienes fiscales y concluiremos con Análisis de los bienes de los gobiernos autónomos descentralizados.

Finalmente, a través de la unidad 3, en función de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el Reglamento de Bienes Públicos, aprenderemos en qué consiste la administración y el uso correcto de los bienes públicos.

A continuación, comprenderá cómo con el estudio de las unidades 1, 2 y 3, podrá cumplir con el resultado de aprendizaje: conoce elementos para hacer eficiente administración de bienes y servicios-, con la finalidad de que sea un aporte para su preparación como futuro administrador público.



Los objetivos de aprendizaje de esta guía incluyen:

- **Análisis crítico:** desarrollar la capacidad de analizar críticamente las políticas públicas y su impacto en la gestión de bienes y servicios.
- **Aplicación práctica:** fomentar la habilidad de aplicar los conceptos teóricos en situaciones prácticas, mediante estudios de caso y simulaciones.
- **Evaluación de políticas:** capacitar a los estudiantes para evaluar la efectividad de las políticas públicas en la administración de bienes y servicios.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas

Recuerde revisar de manera paralela los contenidos con las actividades de aprendizaje recomendadas y actividades de aprendizaje evaluadas.



Semana 1

Unidad 1. Los bienes públicos

1.1 Los bienes

Estimado estudiante, para comprender los bienes públicos, es fundamental conocer la definición de bienes y su clasificación propuesta por algunos tratadistas, como veremos a continuación:

Concepto

El Diccionario de economía de Seldon & Pennance (1995), señala que «el término bien tiene un carácter abstracto que significa utilidad o beneficio, mientras que el plural (bienes) denota la cristalización concreta de esta utilidad; en resumen, las mercancías» (p 80)".



En cambio, el Diccionario jurídico de Cabanellas, (2003), señala que los bienes son «aquellas cosas que los hombres se sirven y con las cuales se ayudan o [...] aquellos objetos que, por ser útiles y apropiables, sirven para satisfacer las necesidades humanas» (p 50).

En estas primeras definiciones podemos observar que los bienes, es decir, aquellas cosas, objetos o mercancías prestan utilidad al ser humano, pueden ser objeto de apropiación y sirven para satisfacer las necesidades individuales o colectivas. En este sentido, Eguiguren, sostiene que los bienes o “cosas” «por su escasez y utilidad le interesan al hombre, al punto de pretender que los beneficios que de ellas provienen tengan exclusividad para él y ningún otro pueda servirse de ellas, es decir, que sean apropiadas» (2008, p.15).

Larrea, amplía esta concepción señalando que se entiende por bienes o cosas cuando pueden ser objeto de derecho, agrega, además, que «los derechos corresponden a las personas, que son los sujetos, y las cosas o bienes pertenecen, sirven o son debidos a otros, en calidad de objetos» (2008, p. 200).

Según (Carlos, 2018), manifiesta que: “La administración de bienes o recursos físicos puede considerarse como aquella parte de la disciplina de la administración que se encarga de estudiar la adquisición, manejo, control y seguimiento de los recursos materiales que se utilizan en cualquier tipo de organización para el desarrollo de su proceso productivo de bienes o servicios”.

En cambio, D. Mooney, considera que la administración pública es un arte y una técnica que nos permite dirigir e inspirar a los demás con base en un profundo conocimiento, a la vez asignar deberes y funciones de manera coordinada (Correa, s.f.).

Según el autor (Guerra, 1984) expresa que: “Los recursos físicos son los medios usados por el hombre para satisfacer sus necesidades y que se encuentran directamente en la naturaleza, tales como: clima, suelos, agua, minas, vegetación natural”.



Por otro lado, la autora (Triana, 2002, págs. 23(3), 9.) indica sobre: “Los recursos son fuente de ventaja competitiva sustentable cuando crean valor para la empresa, son únicos o raros entre competidores, no pueden ser imitados de forma perfecta, y no pueden ser sustituidos por otros recursos”.

1.2 Clasificación de los bienes

Existen varias clasificaciones de los bienes que dependen principalmente de su naturaleza y del régimen jurídico que los regula. A continuación, revisaremos algunas de estas clasificaciones:

• Bienes materiales e inmateriales

Según Larrea (2008), los bienes materiales o corporales «son todas las cosas que pueden percibirse por los sentidos y sobre los cuales se pueden establecer derechos u obligaciones jurídicas», es decir, son aquellos bienes o cosas «que tienen un ser real, una existencia material y ocupan un lugar en el espacio» (p 16).

Por el contrario, Eguiguren (2008), expresa que las cosas incorpóreas «no tienen un ser real ni material, no ocupan un lugar en el espacio, pero son cosas por cuanto tienen los requisitos para ser tales, le interesan al hombre, son útiles, escasas, son los derechos y están llamadas a materializarse, a convertirse en cosas corporales» (p 17). Además, (Carrera, 2003) define: al patrimonio inmaterial como las prácticas, representaciones y expresiones, los conocimientos y las técnicas que procuran a las comunidades, los grupos e individuos un sentimiento de identidad y continuidad. Los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales asociados a esas prácticas forman parte integrante de este patrimonio.

• Bienes singulares y universales



Las cosas singulares, como su nombre lo indica, son aquellas cosas simples, es decir, aquellas individualmente consideradas. Por ejemplo: una casa, un automóvil, etc. Mientras que las cosas universales son conjunto de cosas cuya razón de estar unidas o de ser consideradas parte del conjunto o compuesto es de carácter jurídico.

Según (Peñailillo) enfatiza que: “los bienes singulares son los que constituyen una unidad, natural o artificial, asimismo, se consideran bienes universales las agrupaciones de bienes singulares que no tienen entre sí una conexión física, pero que, relacionados por un determinado vínculo, forman una unidad funcional”.

En cambio, las universalidades de hecho suelen definirse como el conjunto de bienes que, no obstante conservar su individualidad, forman un todo al estar unidos por un vínculo de igual destino, generalmente económico (Peñailillo). Por ejemplo: el derecho de propiedad que una persona tiene sobre todas ellas es sin duda de carácter jurídico, es la universalidad del derecho (Eguiguren 2008, p. 37).

Con este propósito se puede decir que, fundamentalmente, la propiedad se refiere a las cosas singulares, pero cabe también respecto de las universalidades de bienes y no solamente en cuanto se multiplica el derecho sobre cada cosa singular, sino que en cuanto puede ser considerado como un derecho unitario sobre el conjunto o universalidad» (Larrea, 2008, p. 208).

• Bienes muebles e inmuebles

Como las palabras lo indican, los bienes muebles son los que se pueden mover, es decir, los que sin alteración alguna pueden trasladarse de un lugar a otro.

Según, el autor (Peñailillo) manifiesta que: “los bienes muebles se les define el Art. 567. A su vez, se subclasifican en: muebles por naturaleza, que se ajustan al concepto del precepto citado; y muebles



por anticipación son ciertos bienes inmuebles por naturaleza, por adherencia o por destinación que, para el efecto de constituir un derecho sobre ellos en favor de otra persona que el dueño”.

En cambio, (Peñailillo) indica que: “los bienes inmuebles consignados en el Art. 568. Debido a que el legislador considera jurídicamente como inmuebles a ciertos bienes que naturalmente no lo son, se ha formulado una conocida distinción”.

En este sentido, (Peñailillo) plantea las siguientes clasificaciones:

- **Inmuebles por naturaleza:** “corresponden al contenido de la disposición referida sobre los límites y las dificultades en su individualización”.
- **Inmuebles por adherencia:** “Del Art. 568 se desprende que son ciertos bienes que, siendo muebles, se reputan inmuebles por estar adheridos permanentemente a un inmueble. Y con esto se concluye que es necesario que el bien esté adherido al inmueble, según el tenor del Art. 568, y que la adherencia sea permanente”.

El Código Civil acepta dos clases de inmuebles: los que son por naturaleza y los que son por adhesión. El Art. 586 dice así: inmuebles, fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que se adhieren permanentemente a ellas, como las edificaciones y los árboles. Las casas o heredades se llaman también fundos (Mieles, 2020).

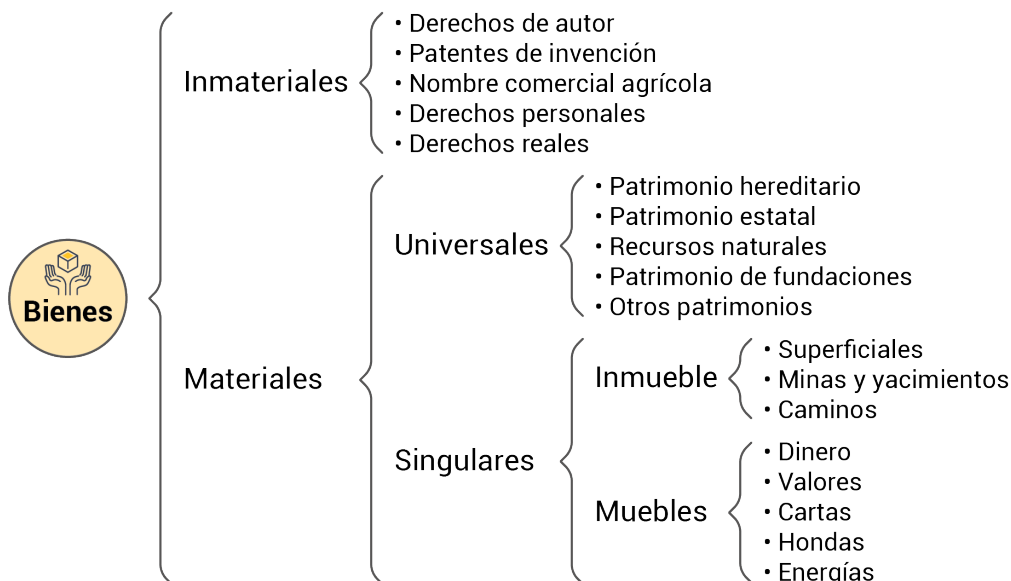
Esta clasificación es una de las más importantes y llenas de consecuencias jurídicas, tanto en el Derecho público como en el Derecho privado, pues la naturaleza misma de las cosas, configuran regímenes especiales para su administración y control.

A continuación, en la figura 1 se sintetiza los aspectos más importantes de la clasificación de los bienes, analizada hasta ahora:



Figura 1

Clasificación de los bienes



Nota. Tomado de *Enciclopedia Jurídica Ecuatoriana* [Infografía], por Larrea, J., 2008, Fundación Latinoamericana Andrés Bello – CODEU.

• **Bienes públicos y privados**

Según Eguiguren, esta clasificación «procede más que del bien mismo, del dueño de ese bien. Así, si el dueño o propietario de un bien es una persona de Derecho público como el Estado, los municipios, etc., es bien público. Por el contrario, si el dueño es una persona, natural o jurídica, de Derecho privado, como los ciudadanos o las compañías, estos bienes son privados» (2008. p. 40).

El mismo tratadista, señala que la Ley ha establecido un tratamiento diferenciado para los bienes según sean públicos o privados, incluso se puede decir que hay un “Derecho privado” aplicable a los bienes privados, es decir cuyos dueños son personas privadas; y hay un “Derecho público” aplicable a los bienes públicos, aquellos cuyo dueño es una persona pública o Derecho público (2008. p. 41).

Las principales normas jurídicas que regulan los bienes públicos son:

- **La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**, determina las disposiciones legales relacionadas con la administración y control de los bienes o recursos públicos, incluso en función de esta Ley, la Contraloría ha aprobado el Reglamento de Bienes del Sector Público, que analizaremos a detalle más adelante.
- **La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública**, que determina los principios y procedimientos para la adquisición de bienes.
- **El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**, que establece el régimen jurídico aplicable a los bienes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- **La Ley de Minería**, determina que todas las minas y en general que los minerales que se hallan en estado natural pertenecen al Estado.



Existen otras normas que rigen los bienes públicos que tienen como objeto cumplir los fines estatales. En cambio, en el ámbito privado los bienes se rigen principalmente por el Código Civil.

En términos generales, el procedimiento para adquirir o transferir, las formas de usar y administrar, etc., son distintas según el bien, sea público o privado. Si es público, esos procedimientos o formas están regulados o normados, pero si los bienes son privados es la voluntad del dueño la principal regla para aquellos procedimientos o formas (Eguiguren, 2008, p. 41).

Por ejemplo, las instituciones públicas para adquirir un bien inmueble, tiene que realizar un procedimiento administrativo y declarar de utilidad pública el bien inmueble, luego de ello, deben expropiar el inmueble pagando el precio justo al afectado; para vender un bien público, el procedimiento será la subasta que supone una declaración administrativa de que el bien no es útil al servicio público, la publicidad



previa a la venta, la subasta, la formalidad de la venta, etc. Si el bien es privado, ninguna de estas previsiones es necesaria, basta únicamente la voluntad del propietario o el acuerdo de los particulares, cuando se pretenda comprar o vender un bien.

Como podemos observar, es mayor la atención de la Ley a los bienes públicos que a los privados y esto debido a que los bienes privados están “protegidos” por la diligencia de sus dueños, mientras que los bienes públicos, la falta de aquella “diligencia” se suple con la protección que brinda la ley (Eguiguren, 2008, p. 41).



Actividad de aprendizaje recomendada

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la actividad que se describe a continuación:

Revise las normas jurídicas que regulan los bienes públicos y sintetice en un cuadro sinóptico las principales regulaciones en torno a la administración y control de los bienes estatales.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.



Resultado de aprendizaje 1:

Conoce elementos para hacer eficiente administración de bienes y servicios.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 2

Unidad 1. Los bienes públicos

1.3 El dominio público y los bienes públicos

De acuerdo a Díaz, el tema de los bienes públicos ha causado mucha polémica entre los estudiosos del Derecho administrativo, quienes a través de sus teorías y concepciones jurídicas han tratado de explicarlo desde varias perspectivas, con la finalidad de apartarlo del criterio civilista, dotándolo de características especiales para su estudio; sin embargo, al momento de la práctica, resulta difícil realizar tal separación (2016, p. 72).

Ante esta situación, y con fines académicos, es necesario precisar, dos términos claves para el desarrollo del presente tema que son el dominio público y los bienes públicos. Sin embargo, iniciaremos realizando algunas puntualizaciones respecto del dominio en términos generales.

El tema, concepto y noción de dominio no solamente es importante en las ciencias jurídicas, lo es en otras ciencias y disciplinas. Para Cabanellas, el dominio «es el poder que uno tiene de usar y disponer libremente de lo suyo» (2012, p. 339).



El Código Civil, en el Art. 599, señala que: «el Dominio, que se llama también propiedad, es un derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social». Es decir, es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona.

En función de esta definición, Eguiguren (2012), puntualiza que el dominio examina los cuatro elementos que integran este concepto:

- a. Se llama también propiedad, es decir, los términos “dominio” y “propiedad” son sinónimos, sin embargo, la noción definida es la de “dominio” y debemos preferir, hablar de dominio cuando desde el punto de vista jurídico se haga alusión a la propiedad.
- b. Es un derecho real, por “derecho” se ha de entender al privilegio, al poder que un sujeto tiene sobre otra persona o sobre una cosa y que ha sido legitimado por la sociedad a través de la Ley.
- c. Sobre una cosa corporal, el dominio, por ser un derecho real, recae o se refiere a cosas y no a personas. La expresión “corporal” parece que excluye a las cosas “incorporales”; sin embargo, el Art. 600 del Código Civil señala que sobre las cosas incorporales hay también una especie de dominio. Pero que, debido a la naturaleza propia de las cosas incorporales, el derecho de dominio que recae sobre ellas es especial, pero dominio al fin.
- d. Para gozar y disponer de ella, las palabras gozar y disponer son comprensivas de todo aquello que el dueño puede hacer con la cosa. En ellas está incluido todo lo que la persona tiene como privilegio respecto de la cosa de la cual es dueña» (Eguiguren, 2008, p. 55).

Hemos aprendido que el término dominio es sinónimo de propiedad; sin embargo, cuando es abordado por los juristas, se prefiere llamarlo dominio, dándole así connotación legal, implicando que su desarrollo o lo que de él se diga, se hace desde el punto de vista jurídico.



Continuando con el estudio de este tema muy importante, corresponde ahora comprender, ¿qué es el dominio público? Para ello, a continuación, analizaremos algunas definiciones y sus principales características.

¡Siga adelante!

El dominio público

El dominio público “es el conjunto de potestades o atribuciones que las ejerce el Estado a través de sus instituciones públicas sobre los bienes de uso público, en ejercicio pleno de sus derechos para la consecución del bien común” (Escobar, 2009, p. 25).

Esta definición pone de relieve dos elementos fundamentales, por un lado, quien ejerce el dominio sobre los bienes públicos es exclusivamente el Estado a través de sus instituciones, en función de un marco jurídico que regula las potestades y atribuciones. El otro elemento corresponde a la función que cumplen los bienes públicos, siempre orientados a la consecución del bien común. Por ejemplo: una calle cumple una función social que consiste en permitir la movilización de las personas, está sujeta a la administración y control de una institución pública bajo un régimen jurídico específico.

Para profundizar sobre las características del dominio público, es necesario revisar las puntualizaciones que realiza Díaz:

- Actualmente, el dominio público es estudiado dentro de los bienes del Estado, como una de sus características.
- El dominio público se debe entender como un conjunto de potestades o atribuciones de los cuales goza el Estado sobre ciertos bienes para el cumplimiento de fines (Díaz, 2016).
- Hoy en día la mayoría de la doctrina concibe el dominio público como una auténtica propiedad y al denominarla «*propiedad administrativa*» se quiere significar que es una forma de propiedad caracterizada por



ciertas notas constitutivas de su régimen jurídico peculiar (Pablos, 2015, p. 601).

- Doctrinariamente, el dominio público es concebido desde los criterios de: pertenencia al Estado (recogidos en el Código Civil); y, de aplicación a la utilidad pública, donde se destaca el sentido de propiedad administrativa y su afectación bajo un régimen especial para su administración, uso, manejo y control (establecido en nuestro país por el Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, ya que nuestro país no cuenta con una ley de patrimonio público) (Díaz, 2016).
- Los bienes públicos deben ser estudiados desde dos puntos de vista: objetivo y subjetivo. El primero, según el cual los bienes públicos son aquellos que corresponden exclusivamente al Estado; mientras que, el segundo, identifica a estos por su esencia o propia naturaleza (Díaz, 2016).
- El criterio legal es el que prevalece para determinar si un bien es público, es decir, a través de la ley (Díaz, 2016).

Comprendidas estas puntualizaciones, es momento de revisar algunas definiciones sobre bienes públicos y sus principales características.

Los bienes públicos

Según Cabanellas, «son bienes públicos los que, en cuanto a su propiedad, pertenecen a un pueblo, provincia o nación; y, en cuanto al uso, a todos los individuos de su territorio (2008, p. 529). A los bienes públicos se les conoce también como bienes del Estado o bienes de la nación.

Cuando decimos que los bienes públicos pertenecen al Estado, «comprende la regulación del conglomerado heterogéneo de bienes y derechos, con sus correspondientes obligaciones, de los que son titulares las distintas administraciones públicas, tanto las territoriales como las personificaciones institucionales o instrumentales constituidas por las mismas» (Arévalo, 2017, p. 205). Señala el mismo tratadista, que:



«Se trata de lo que, en un sentido amplio y por equivalencia a los particulares se conoce, coloquialmente, como el “Patrimonio de las Administraciones Públicas”; noción que comprende todas las modalidades de propiedad pública y que constituyen el substrato económico de su personalidad jurídica; cada administración es titular de un patrimonio independiente y separado» (Arévalo, 2017, p. 206).

En un sentido técnico-jurídico, dentro de la referida categoría, el “Patrimonio de las Administraciones Públicas”, se comprenden todas las propiedades de los entes públicos, siendo preciso distinguir cuatro modalidades que se muestran en la siguiente infografía:

[Modalidades de los bienes públicos](#)

La función que cumplen los bienes públicos es el interés general: el uso público que corresponde a todas las personas en la medida de las regulaciones establecidas; y, el servicio público que prestan las distintas Administraciones públicas, en virtud de las potestades y atribuciones conferidas por la Constitución y la ley.

¡Avancemos un poco más!

Ahora nos corresponde revisar de forma detallada las características que tienen los bienes públicos.

1.4 Características de los bienes públicos

Díaz, señala que en general los bienes públicos presentan ciertas características jurídicas que los hacen merecedores de tal calidad, las cuales se exponen a continuación:

- Son de **dominio público**, porque sobre ellos el Estado ejerce su potestad y propiedad. En este sentido, existen dos corrientes doctrinarias, la primera, que reconoce únicamente el ejercicio de las potestades estatales sobre estos bienes; y, la segunda, que reconoce la propiedad administrativa de los mismos. Recuerde que en nuestro



país estos términos se usan indistintamente, aunque el término correcto es el de propiedad. (Díaz, 2016, p. 73).

- Por medio del dominio público, los bienes estatales están **afectados** a un **uso público** (un parque recreacional, un puente, una carretera), al **servicio público** (una planta de agua potable) o al **fomento de la riqueza nacional** (sectores estratégicos como el agua, la energía, los hidrocarburos) (Parada, 2014).
- Son **inalienables**, es decir, que sobre ellos no cabe enajenación o transferencia alguna, ya que existe una incapacidad administrativa que impide el poder venderlos.
- De igual manera, son **imprescriptibles**, ya que no pueden ser adquiridos por los particulares a través de la figura de la prescripción.
- Son **inembargables**, porque con ellos tampoco cabe el hecho de poderlos embargar por las deudas que el Estado mantenga con los particulares o con otros estados, porque se atentaría contra la soberanía del mismo (Díaz, 2016, p. 73).
- La **titularidad** del dominio público en nuestro país corresponde a las instituciones que conforman el sector público, las empresas públicas y, por excepción, las personas jurídicas.

Dentro de este apartado, también se hace alusión a dos términos importantes, como son:

- La **afectación**, que consiste en: “El acto legislativo por el cual se saca del comercio humano a un bien determinado para darle el carácter de bien de uso público” (Granja, 1999, p. 260).
- La **desafectación**, que es todo lo contrario de la afectación, es decir, en restarle a un determinado bien la calidad de uso público, lo cual no implica el cambio de la titularidad, sino su conversión a bien fiscal o del Estado.





Actividades de aprendizaje recomendadas

Es hora de reforzar los conocimientos adquiridos resolviendo las siguientes actividades:

1. Elabore una lista de diez bienes públicos que estén afectados al servicio público. Este ejercicio le permitirá diferenciar los bienes afectados al servicio público y los bienes que no tienen esta afectación.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.

2. Le invito a reforzar sus conocimientos, participando en la siguiente autoevaluación.



Autoevaluación 1

Seleccione la opción correcta.

1. ¿El diccionario jurídico de Cabanellas señala que los bienes son?
 - a. Aquellas cosas, objetos o mercancías que prestan utilidad al ser humano.
 - b. Sirven para satisfacer las necesidades.
 - c. Aquellas cosas que los hombres se sirven y con las cuales se ayudan.
 - d. Aquellas que son objeto de apropiación.
2. ¿La administración de bienes o recursos físicos puede considerarse como aquella parte de la disciplina de la administración que se encarga?
 - a. De estudiar la adquisición, control y seguimiento de los recursos materiales.
 - b. De estudiar la adquisición, y seguimiento de los recursos materiales.



- c. De estudiar la adquisición, manejo y seguimiento de los recursos materiales.
 - d. De estudiar la adquisición, manejo, control y seguimiento de los recursos materiales.
3. ¿Las principales normas jurídicas que regulan los bienes públicos, son?
- a. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
 - b. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
 - c. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley de Minería.
 - d. Todas las respuestas son correctas.
4. ¿Existen otras normas que rigen los bienes públicos que tienen como objeto cumplir los fines estatales?, ¿en cambio, en el ámbito privado los bienes se rigen principalmente por?
- a. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
 - b. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
 - c. El Código Civil.
 - d. La Ley de la Minería.
5. ¿Los bienes privados son los que pertenecen a los particulares, mientras tanto los bienes públicos o nacionales son “aquellos cuyo dominio pertenece a?
- a. Nación.
 - b. Pueblo.
 - c. A empresas privadas.
 - d. Ninguna de las respuestas es la correcta.
6. ¿El Código Civil, acepta dos clases de inmuebles?
- a. Los bienes públicos y privados.
 - b. Los que son por naturaleza y los que son por adhesión.
 - c. Los bienes nacionales y por naturaleza.
 - d. Los bienes privados y por adhesión.



7. ¿Cuál es la ley que determina los principios y procedimientos para la adquisición de bienes?
- a. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
 - b. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
 - c. La Ley de Minería.
 - d. Ninguna de las respuestas es la correcta.
8. ¿Los bienes inmuebles son, fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; cómo?
- a. Edificaciones y los árboles.
 - b. Tierras y minas.
 - c. Edificaciones, árboles, tierras y minas.
 - d. Todas las respuestas son correctas.
9. ¿Cuál es el código que establece el régimen jurídico aplicable a los bienes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?
- a. El Código Civil.
 - b. La Ley de Minería.
 - c. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
 - d. Ninguna de las respuestas es la correcta.
10. ¿Son un conjunto de cosas cuya razón de estar unidas o de ser consideradas parte del conjunto o compuesto es de carácter, a qué bienes corresponde?
- a. Bienes muebles.
 - b. Bienes inmuebles.
 - c. Bienes universales.
 - d. Bienes singulares.

[Ir al solucionario](#)



Resultado de aprendizaje 1:

Conoce elementos para hacer eficiente administración de bienes y servicios.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 3

Unidad 2. Los bienes públicos en la Constitución y en la normativa jurídica ecuatoriana

En esta unidad estudiaremos el marco constitucional legal que regula los bienes públicos. A continuación, corresponde analizar los bienes públicos en la Constitución de la República.

2.1 Los bienes públicos en la Constitución

Constitucionalmente, los bienes públicos son tratados indistintamente como patrimonio o propiedad del Estado, siendo el término correcto para catalogarlos el de propiedad. Un ejemplo se da en el caso de los recursos naturales no renovables que son tratados al mismo tiempo como patrimonio y propiedad del Estado, cuando la semántica de estos términos es completamente diferente (Díaz, 2016, p. 72).

Por ejemplo, la Constitución en el Art. 1 inciso tercero señala que los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible; el Art. 12 y 318 determinan que el agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida (Constitución, Art. 12, Página 4 y Art. 318, p. 88)".



Actualmente, ha surgido la figura de los **bienes patrimoniales**, misma que ha sido acogida por la normativa ecuatoriana en un sentido conservacionista y de protección de ciertos recursos naturales y culturales, pudiendo este último, conformarse con bienes de propiedad de los particulares (Díaz, 2016, p. 73).

En este sentido, son considerados bienes públicos que, por sus características técnicas y/o por el adelanto tecnológico, se han dejado de usar en la entidad u organismo del sector público; sin embargo, pueden ser susceptibles de transferencia gratuita, remate, venta y/o comodato.

El patrimonio del Estado es muy amplio, comprende una gran variedad de cosas, derechos y obligaciones. “En este sentido, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) define “**recursos públicos**” como todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y otros derechos que pertenecen al Estado y sus instituciones, independientemente de su fuente (siempre que sea lícita), incluyendo aquellos provenientes de préstamos, donaciones y entregas realizadas por personas naturales o jurídicas, organismos nacionales o internacionales a favor del Estado y sus instituciones (LOCGE, Art. 3, p. 3)”.

En relación con la administración y control de los bienes públicos, Díaz (2016), sostiene que “el término recursos públicos utilizado por esta ley orgánica, debe ser entendido desde el punto de vista del control gubernamental que ejerce la Contraloría General del Estado por mandato constitucional sobre los diferentes tipos de bienes expresados en el párrafo anterior”.

Si bien la Contraloría General del Estado es un organismo con potestad reglamentaria para expedir normas que regulen el uso y manejo de los bienes públicos, también existe el **Reglamento Administración y Control de Bienes del Sector Público**, norma en la que consta la forma cómo se adquieren los bienes, su administración, uso, manejo y control, guardando la debida concordancia con lo estipulado por La Ley Orgánica del Sistema Nacional de



Contratación Pública (LOSNC) regula los principios y procedimientos para la adquisición de bienes, servicios y obras por parte del sector público, promoviendo la transparencia, igualdad, y eficiencia en los procesos de contratación (LOSNC, Art. 1, p. 1).

No se debe olvidar que «toda propiedad del Estado se justifica únicamente en cuanto sea necesario o conveniente para el cumplimiento de su fin, es decir, para buscar el bien común. Es el Estado el primero que debe respetar el Derecho y someterse a él, en la adquisición, uso y destino de sus bienes» (Larrea, 2008, p. 208).

Los bienes estatales pueden aprovecharse, usarse y gozarse, no solo por el Estado directamente, sino por los particulares, mediante figuras tales como la concesión, el permiso, la autorización, entre otros. Estas formas de utilización de los bienes estatales, está regulada por leyes como: Administración Financiera y Control, y Código Orgánico Administrativo.

Antes de finalizar este apartado, es necesario mencionar que el Derecho Internacional, bajo una serie de tratados y convenios internacionales, reconoce como dominio público de los Estados, sus islas y el mar territorial, que están sujetos a un régimen jurídico especial (Díaz, 2016).

“El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece el régimen jurídico aplicable a los bienes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, definiendo sus competencias y responsabilidades en la gestión de bienes y servicios públicos (COOTAD, Art. 415, Página 176)”.

2.2 Bienes nacionales de uso público y bienes fiscales

Según (Dávalos, 2009), asegura que son aquellos producidos y adscritos en propiedad a una comunidad de habitantes del territorio nacional de forma colectiva.



Por lo consiguiente, los bienes nacionales suelen corresponderse con los bienes de titularidad pública, adscritos a la administración de un país, como forma de gestionarlos y explotarlos. Sin embargo, pueden existir bienes de naturaleza privada que obtengan una especial protección por parte de los poderes públicos como símbolo de una colectividad, estando restringida su libre movilidad y transacción, por ejemplo, un edificio histórico o de alto valor cultural que pertenezcan a particulares.

Según Ayala, J., Lara, D., “Los bienes nacionales de uso público o bienes públicos son aquellos cuyo dominio pertenece a la nación, es decir, aquellos bienes que, estando situados dentro del territorio nacional, pertenecen a todos sus habitantes”. Considero que los bienes de propiedad nacional cuyo uso pertenece a todos los habitantes del Estado, pueden ser de uso público, de uso estatal o fiscal. Bienes de uso público- son bienes nacionales de uso público, es decir, que le pertenecen a toda la nación incluidas en todo el territorio nacional, estando situadas dentro de sus límites. Bienes privados.

Según lo establecido en el Código Civil (Art. 604), se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente, sus playas, los nevados perpetuos y todas las zonas de territorio situadas a más de 4500 metros de altura sobre el nivel del mar, entre otros, se llaman *bienes nacionales de uso público o bienes públicos*; y, si su uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman *bienes del Estado o bienes fiscales*.

Por definición de la ley, los bienes nacionales son aquellos que pertenecen, o son de propiedad de la nación toda, al país, al Ecuador, a todos los ecuatorianos, es decir, que no pertenecen a ninguna persona en particular, y se clasifican en: bienes nacionales de uso público o bienes públicos y en bienes estatales o bienes fiscales.



Bienes nacionales de uso público o bienes públicos

Se denominan *bienes nacionales de uso público o bienes públicos*, aquellos que pertenecen a la nación toda y su uso corresponde a todos los habitantes del país, como, por ejemplo, las calles, las playas de mar, los parques, las plazas, entre otros. A continuación, analizaremos sus principales características:

- **El uso.** Significa que todos los habitantes de la nación pueden disfrutarlos, como una calle, una plaza.
- **Son inalienables.** Se trata de que el Estado no puede enajenar ni gravar estos bienes.
- **Son inembargables.** Nos indica que ninguna persona natural o jurídica puede pedir el embargo de estos bienes, ya que se atentaría contra la soberanía.
- **Son imprescriptibles.** Da a entender que ninguna persona natural o jurídica puede adquirir los bienes nacionales de uso público por medio de la prescripción, ya que no están en el comercio. Una de las formas de adquirir el dominio o propiedad de los bienes es la prescripción; sin embargo, por excepción, los bienes nacionales de uso público no se los puede adquirir de esta manera. El artículo 2392 del Código Civil, dice: "Prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas". El artículo 2398, expresa: "Se gana por prescripción el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio humano, y se han poseído con las condiciones legales" (Jaramillo, 2014, p. 287).

Bienes del Estado o bienes fiscales

Los *bienes nacionales fiscales o bienes del Estado*, a más de pertenecer a la nación, su uso y goce está "restringido al cumplimiento de los fines del Estado, no corresponde indiscriminadamente a todos los habitantes sino a algunos de ellos, por ejemplo, los vehículos de la policía, los edificios de oficinas públicas, los locales de las escuelas públicas" (Eguiguren, 2008, p.



43). También se consideran como *bienes fiscales o del Estado* a las tierras (baldías) que carece de otros dueños, los muebles, el dinero, vehículos, edificios, armamento, pupitres, camas de hospital, entre otros; estos pertenecen a las entidades públicas y son utilizados para la prestación de servicios públicos de salud, educación, seguridad, y son bienes estatales.

Estos bienes forman parte del patrimonio del Estado o de la administración. Las características principales de estos bienes son:

- **El uso no es público.** El uso de estos bienes está restringido. Solo los gobernantes y los servidores de la administración tienen derecho al uso más frecuente.
- **Son alienables.** A estos bienes se les puede gravar o vender, ya que se encuentran en el comercio. Sin embargo, ciertas leyes especiales establecen que estos bienes son inalienables, como ocurre con las minas y los hidrocarburos del Estado.
- **Son prescriptibles.** A estos bienes se los puede adquirir por medio de la prescripción. Al efecto, el artículo 2397 del Código Civil, dice: “Las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de los consejos provinciales, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales, y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo”.
- De esta manera, existen leyes especiales que han declarado la imprescriptibilidad de ciertos bienes fiscales, como ocurre con la Ley de Tierras Baldías y Colonización que declaró la imprescriptibilidad de estas tierras de propiedad del Estado” (Jaramillo, 2014, p. 287).

Eguiguren sostiene que el carácter de bien de uso público o de bien estatal no es inmutable.

Los bienes nacionales de uso público pueden dejar de serlo y pasar a ser fiscales y viceversa. Así, una calle, que es un bien de uso público, puede cerrarse y convertirse en bien fiscal y un terreno de propiedad fiscal puede



dejar de ser tal y convertirse en bien de uso público. Para cambiar de una a otra categoría se seguirá el procedimiento determinado por la legislación administrativa (Eguiguren, 2008, p. 55).

“Son los bienes muebles e inmuebles de dominio público y dominio privado del Estado que tienen como titular al Estado o cualquier entidad que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales”.

Las normas que regulan los bienes públicos, siendo algunas comunes, se diferencian en función del uso a que están destinados los bienes. Las calles, por ejemplo, “destinadas como están al uso de todos los habitantes, deben ser inalienables, e inembargables, no se podrán vender ni arrendar ni dar en garantía, serán bienes no comerciales, es decir, ningún particular puede limitar el uso de ellas” (Eguiguren, 2008, p. 55).

Otra clase de norma será la que rija para los bienes estatales cuyo destino es cumplir los fines estatales, como una planta potabilizadora de agua potable, por ejemplo, tendrá acceso restringido a los particulares; las viviendas de interés social que son construidas por los municipios pueden ser vendidas a los beneficiarios de los programas de viviendas a módicos precios, con ello cumplen un fin social y los recursos ingresan a las arcas fiscales.



Actividades de aprendizaje recomendadas

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en las actividades que se describen a continuación:

1. Revise las disposiciones legales determinadas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que hagan referencia a la administración y control de los bienes públicos; por cuanto, su análisis será de mucha importancia en la siguiente unidad.
2. Con las ideas obtenidas a través de la lectura del presente apartado, desarrolle el siguiente ejercicio, que le permitirá reforzar sus conocimientos sobre los bienes públicos.



En leyes especiales se hallan otros bienes nacionales estatales o bienes fiscales: la Ley de Hidrocarburos señala que el petróleo y el gas natural pertenecen al Estado; la Ley de Minería determina que todas las minas y en general los minerales que se hallan en estado natural pertenecen al Estado, etc. En este mismo sentido, analice otras leyes especiales que contengan tanto bienes nacionales, estatales o bienes fiscales.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.



Resultado de aprendizaje 1:

Conoce elementos para hacer eficiente administración de bienes y servicios.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 4

Unidad 2. Los bienes públicos en la Constitución y en la normativa jurídica ecuatoriana

2.3 Bienes de los gobiernos autónomos descentralizados

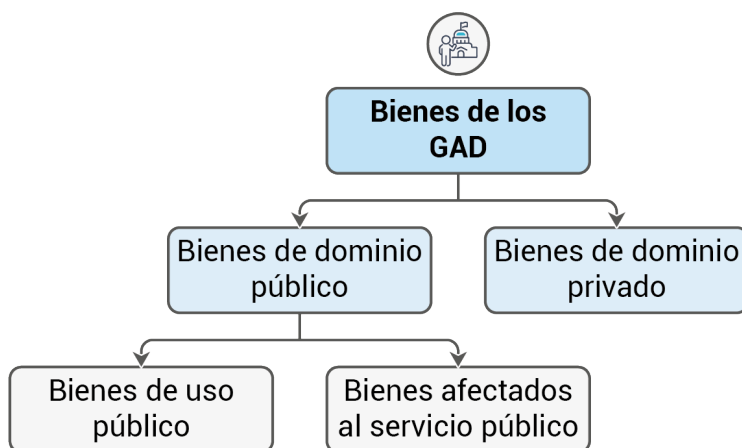
El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, en adelante), en el Art. 415, señala que «son bienes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados aquellos sobre los cuales ejercen dominio». Agrega, «que los bienes se dividen en bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público».

En la siguiente figura, se muestra la clasificación de los bienes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD):



Figura 2

Bienes de los GAD



Nota. Tomado de *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)* [Infografía], por Asamblea Nacional, 2010, Registro Oficial Suplemento 303.

• Bienes de dominio público

Son bienes de dominio público aquellos cuya función es la prestación servicios públicos de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado a los que están directamente destinados.

Los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles; en consecuencia, no tendrán valor alguno los actos, pactos o sentencias, hechos concertados o dictados en contravención a esta disposición (COOTAD, Art. 416).

Sin embargo, los bienes a los que se refiere el inciso anterior podrán ser entregados como aporte de capital del Gobierno Autónomo Descentralizado para la constitución de empresas públicas o mixtas o para aumentos de capital en las mismas, siempre que el objetivo sea la prestación de servicios públicos, dentro del ámbito de sus competencias.

Se consideran bienes de dominio público, las franjas correspondientes a las torres y redes de tendido eléctrico, de oleoductos, poliductos y similares.

Los bienes de dominio público, como ya hemos revisado, se clasifican en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público.

• Bienes de uso público

Son aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía.

Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del Gobierno Autónomo Descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración.

Constituyen bienes de uso público:

- a. Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación.
- b. Las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público y promoción turística.
- c. Las aceras que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos a que se refieren los literales a y b.
- d. Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas.
- e. Las superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes.
- f. Las fuentes ornamentales de agua destinadas a empleo inmediato de los particulares o al ornato público.



- g. Las casas comunales, canchas, mercados, escenarios deportivos, conchas acústicas y otros de análoga función de servicio comunitario.
- h. Los demás bienes que debido a su uso o destino cumplen una función semejante a los citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado bajo el dominio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (COOTAD, Art. 427).

Aunque se encuentren en urbanizaciones particulares y no exista documento de transferencia de tales bienes al Gobierno Autónomo Descentralizado, por parte de los propietarios, los bienes citados en este artículo se considerarán de uso y dominio público. Los bienes considerados en los literales f y g se incluirán en esta norma, siempre y cuando hayan sido parte del porcentaje que obligatoriamente deben dejar los urbanizadores en beneficio de la comunidad.

El uso público o común corresponde por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados.

• **Bienes afectados al servicio público**

Son aquellos que se han adscrito administrativamente a un servicio público de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado o que se han adquirido o construido para tal efecto.

Estos bienes, en cuanto tengan precio o sean susceptibles de avalúo, figurarán en el activo del balance del Gobierno Autónomo Descentralizado o de la respectiva empresa responsable del servicio.

Constituyen bienes afectados al servicio público:

- a. Los edificios destinados a la administración de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.



- b. Los edificios y demás elementos del activo destinados a establecimientos educacionales, bibliotecas, museos y demás funciones de carácter cultural.
- c. Los edificios y demás bienes del activo fijo o del circulante de las empresas públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de carácter público, como las empresas de agua potable, teléfonos, rastro, alcantarillado y otras de análoga naturaleza.
- d. Los edificios y demás elementos de los activos fijo y circulante destinados a hospitales y demás organismos de salud y asistencia social.
- e. Los activos destinados a servicios públicos como el de recolección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos.
- f. Las obras de infraestructura realizadas bajo el suelo, tales como canaletas, duetos subterráneos, sistemas de alcantarillado, entre otros.
- g. Otros bienes de activo fijo o circulante, destinados al cumplimiento de los fines de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según lo establecido por este código, no mencionados en este artículo.
- h. Otros bienes que, aun cuando no tengan valor contable, se hallen al servicio inmediato y general de los particulares, tales como cementerios y casas comunales (COOTAD, Art. 418).

• **Bienes de dominio privado**

Constituyen bienes de dominio privado los que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de Derecho privado.



Constituyen bienes del dominio privado:

- a. Los inmuebles que no forman parte del dominio público.
- b. Los bienes del activo de las empresas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que no prestan los servicios de su competencia.
- c. Los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales.
- d. Las inversiones financieras directas del Gobierno Autónomo Descentralizado que no estén formando parte de una empresa de servicio público, como acciones, cédulas, bonos y otros títulos financieros (COOTAD, Art. 419).

Con relación al cambio de categoría de los bienes, el COOTAD, en el Art. 423, determina que los bienes de cualquiera de las categorías establecidas en este código, pueden pasar a otra de las mismas, previa resolución del órgano de legislación del Gobierno Autónomo Descentralizado con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros

Los bienes de dominio público de uso público podrán pasar a la categoría de adscrito al servicio público, y solo excepcionalmente a la categoría de bienes de dominio privado, salvo las quebradas con sus taludes y franjas de protección, los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección; parques, canchas, zonas de reserva e instalaciones que se encuentren al servicio directo de la comunidad.



¡Excelente trabajo!

Hemos podido sintetizar los principales aspectos que determina el régimen jurídico de los bienes públicos.

Usted ha comprendido muy bien esta unidad. ¡Siga adelante!





Actividades de aprendizaje recomendadas

Es momento de aplicar sus conocimientos a través de las actividades que se han planteado a continuación:

1. Elabore un cuadro sinóptico sobre los bienes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y formule algunos ejemplos de bienes de dominio privado. Esta actividad permitirá diferenciar los bienes que corresponde al dominio público y aquellos bienes que pertenecen al dominio privado.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.

2. Le invito a reforzar sus conocimientos, participando en la siguiente autoevaluación.



Autoevaluación 2

Seleccione la opción correcta.

1. ¿Es el conjunto de potestades o atribuciones que las ejerce el Estado a través de sus instituciones públicas sobre los bienes de uso público, en ejercicio pleno de sus derechos para la consecución del bien común, a qué dominio se refiere?
 - a. El dominio público.
 - b. El dominio privado.
 - c. Bienes inmuebles.
 - d. Bienes muebles.
2. ¿Los bienes públicos deben ser estudiados desde dos puntos de vista?
 - a. Objetivo y relativo.
 - b. Objetivo y subjetivo.
 - c. Subjetivo y relativo.
 - d. Ninguna de las respuestas es correcta.



3. ¿Según, Cabanellas «son bienes públicos los que, en cuanto a su propiedad, pertenecen a un?
- a. Pueblo y provincia.
 - b. Nación y territorio.
 - c. Pueblo, provincia y nación.
 - d. Territorio y nación.
4. ¿El patrimonio nacional, constituye lo que en la terminología tradicional se denominaba?
- a. El Patrimonio.
 - b. El Patrimonio nacional.
 - c. El Patrimonio cultural.
 - d. El Patrimonio real.
5. ¿Son de dominio público, porque sobre ellos el Estado ejerce su?
- a. Su potestad y patrimonio.
 - b. Su potestad y propiedad.
 - c. Su propiedad y patrimonio.
 - d. Su potestad, propiedad y patrimonio.
6. ¿Cuáles son los bienes que están afuera del patrimonio de los particulares, como el aire, el mar, el calor del sol?
- a. Los bienes inalienables.
 - b. Los bienes imprescriptibles.
 - c. Los bienes muebles.
 - d. Los bienes inmuebles.
7. ¿La inembargabilidad dependerá de?
- a. Cada Estado.
 - b. La nación.
 - c. La legislación de cada país.
 - d. Todas las respuestas son correctas.
8. ¿Hoy en día la mayoría de la doctrina concibe el dominio público como una auténtica propiedad y al denominarla?
- a. Doctrina.
 - b. Régimen jurídico peculiar.
 - c. Propiedad privada.
 - d. Propiedad administrativa.



9. ¿Cuándo decimos que es el acto legislativo por el cual se saca del comercio humano a un bien determinado para darle el carácter de bien de uso público, nos referimos a?
- a. La desafectación.
 - b. La afectación.
 - c. La titularidad.
 - d. Los bienes de dominio público.
10. El dominio público cuenta con las inmunidades de?
- a. Imprescriptibilidad.
 - b. Inembargabilidad.
 - c. Inalienabilidad.
 - d. Todas las respuestas son correctas.

[Ir al solucionario](#)



Resultado de aprendizaje 1:

Conoce elementos para hacer eficiente administración de bienes y servicios.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 5

Unidad 3. Administración y control de los bienes públicos

Una vez que hemos estudiado los bienes públicos, sus principales características y las normas que los regulan, es necesario analizar un tema igual de interesante, como es la administración y control de los bienes públicos.

3.1 La administración de los bienes públicos

La administración de los bienes públicos es un procedimiento administrativo que implica la planeación, la adquisición, la organización, la conservación y el control de los bienes y recursos públicos, que se rige por un conjunto de normas jurídicas orientadas a garantizar el uso adecuado, la consecución de los fines estatales, la prestación de servicios públicos y el interés general.

Para garantizar el empleo eficiente, eficaz y transparente de los bienes de propiedad del Estado, las máximas autoridades de los organismos del sector público tienen:

El deber de establecer sistemas y procedimientos administrativos confiables que garanticen la organización, la identificación, la protección, la custodia, la asistencia y el mantenimiento de los bienes contabilizados y valorados



económicamente. Para alcanzar ese objetivo, en cada entidad se establecerá una unidad administrativa responsable del custodio de los bienes institucionales.

Para identificar individualmente a los activos fijos, cada entidad pública establecerá un sistema de codificación en asociación con el Plan General de Cuentas. En cada unidad sus activos fijos se utilizarán únicamente para llevar a cabo actividades institucionales y por ningún motivo su uso servirá para satisfacer otras necesidades (Jaramillo, 2014, p. 285).

En este sentido, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:

Art. 3.- Recursos públicos. - *Para efecto de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales.*

Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de Derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de Derecho privado, de conformidad con la ley.

Dentro de la administración de los recursos públicos, las instituciones del Estado, sus dignatarios, autoridades y demás servidores públicos, actuarán dentro del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, cuya aplicación propenderá a que:

1. Los dignatarios, autoridades y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta pública sobre el ejercicio de sus



- atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo.
2. Las atribuciones y obligaciones de las instituciones del Estado y los respectivos deberes y obligaciones de sus servidores, sean cumplidos a cabalidad.
 3. Cada institución del Estado asuma la responsabilidad por la existencia y mantenimiento de su propio sistema de control interno.
 4. Se coordine y complemente con la acción de otros órganos de control externo ejerzan sobre las operaciones y actividades del sector público y sus servidores (Guerra, 2012, p. 65).

Los servidores públicos que tengan a su cargo la responsabilidad de la administración, registro o custodia de los recursos públicos, serán responsables de su pérdida o menoscabo. Por lo tanto, es fundamental realizar el uso correcto de los bienes públicos, conforme lo determinan las disposiciones legales dictadas para el efecto, como se verá a continuación.

3.2 El uso correcto de los bienes públicos

El uso correcto que se debe dar a los bienes públicos es aquel que esté sujeto irrestrictamente al cumplimiento de los fines estatales o institucionales. Por ningún motivo, los recursos públicos serán utilizados en forma abusiva y arbitraria para fines personales o particulares. En este sentido, Jaramillo, sostiene que:

Es obligación del Estado y de la máxima autoridad, velar por la administración, conservación y uso correcto de los bienes de dominio público o privado, que han sido adquiridos y legalmente asignados. Cada servidor es responsable del uso, custodia y conservación de los bienes que han sido entregados para el respectivo funcionamiento del organismo o identidad del sector público de acuerdo con el [Reglamento de Bienes del Sector Público] y las demás disposiciones que dicte la Contraloría General y la máxima autoridad (Jaramillo, 2014, p. 287).



Responsabilidad por acción u omisión

Los dignatarios, autoridades y demás servidores públicos, «actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones de conformidad con lo previsto en la ley» (Guerra, 2012, p. 173).

Al señalar que las actuaciones deben efectuarse “con diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades”, se refiere a la culpa leve, descuido leve, descuido ligero, descuido sin intención, que según el Art. 29 del Código Civil, lo define como «la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios», según esta definición, Guerra señala que «las responsabilidades por acción u omisión, estarían solo en el orden de culposas, esto es, cuando no existió la intención de causar daño, sin embargo, se lo hizo» (2012, 173).

Órdenes superiores

Ningún servidor público podrá ser relevado de su responsabilidad legal, alegando el cumplimiento de órdenes superiores, con respecto al uso ilegal, incorrecto o impropio de los recursos públicos de los cuales es responsable. Los servidores públicos podrán objetar por escrito las órdenes de sus superiores, expresando las razones para tal objeción. Si el superior insiste por escrito, las cumplirán, pero la responsabilidad recaerá en el superior. Habrá responsabilidad solidaria cuando existan coautores sobre el mismo acto que ha originado la responsabilidad.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, determina:

Art. 41.- Órdenes superiores. - Ningún servidor, funcionario o empleado de las instituciones del Estado, podrá ser relevado de su responsabilidad legal, alegando el cumplimiento de órdenes superiores, con respecto al uso ilegal, incorrecto o impropio de los recursos públicos de los cuales es responsable.



Los servidores públicos podrán objetar, por escrito, las órdenes de sus superiores, expresando las razones para tal objeción. Si el superior insiste por escrito, las cumplirán, pero la responsabilidad recaerá en el superior. Esta disposición se aplicará en armonía con lo dispuesto en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Es necesario, por tanto, que los responsables de la custodia o tenencia de los recursos públicos, objeten, por escrito, las órdenes ilegales impartidas por las autoridades, expresando las razones debidamente fundamentadas. Esto es importante para deslindarse de las responsabilidades que civiles, administrativas o indicios de responsabilidad penal que pueda acarrear el cumplimiento de órdenes contrarias a la Constitución y la ley.

La potestad que tiene la Contraloría General del Estado, para el control de la utilización de los públicos, está determinada en la Constitución de la República, que establece:

Art. 211.- La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

Art. 212.- Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.
2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.
3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.
4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.





El Reglamento de Administración y Control de Bienes del Sector Público establece las responsabilidades en la administración de bienes, la clasificación de bienes, el registro y control de bienes, y los procedimientos para el inventario de bienes (Reglamento, Art. 7, 8, 10 y 11, Páginas 3-5)".

Art. 7.- Obligatoriedad.- Este reglamento rige para todos los servidores/as y las personas que, en cualquier forma o a cualquier título, trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad en el sector público; así como para las personas jurídicas de Derecho privado que dispongan de recursos públicos, de conformidad con lo señalado en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en lo que fuere aplicable, a cuyo cargo se encuentre la administración, custodia, uso y cuidado de los bienes e inventarios del Estado.

Por tanto, no habrá servidor/a o persona alguna que por razón de su cargo, función o jerarquía se encuentre exento/a del cumplimiento de las disposiciones del presente reglamento, de conformidad con lo previsto en el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador.

Art. 8.- Responsables. - Para efectos de este reglamento, serán responsables del proceso de adquisición, recepción, registro, identificación, almacenamiento, distribución, custodia, control, cuidado, uso, egreso o baja de los bienes de cada entidad u organismo, los siguientes servidores o quienes hicieran sus veces según las atribuciones u obligaciones que les correspondan:

- a. Máxima autoridad, o su delegado.
- b. Titular de la Unidad Administrativa.
- c. Titular de la Unidad de Administración de Bienes e Inventarios.
- d. Guardalmacén.
- e. Custodio administrativo.
- f. Usuario final.
- g. Titular de la Unidad de Tecnología
- h. Titular de la Unidad Financiera.



i. Contador

Registro contable

La Administración pública tiene el deber de llevar un registro contable de los bienes que le pertenecen, para conocer con precisión y detalle con qué patrimonio se cuenta, y detectar oportunamente el retiro, traspaso o baja por pérdida, robo, hurto o la destrucción por inservibles. Se utilizará una codificación adecuada, que permita una fácil identificación, organización y protección de las existencias de los bienes» (Jaramillo, 2014, p. 289).

El Reglamento, Administración y Control de Bienes del Sector Público, señala:

Art. 10.- Titular de la unidad administrativa. - A más de las actividades propias de su gestión, será el encargado de dirigir la administración, utilización, egreso y baja de los bienes e inventarios de las entidades u organismos.

Art. 11.- Unidad de administración de bienes e inventarios. - Las entidades u organismos comprendidos en el artículo 1 del presente reglamento, cuya estructura orgánica lo justifique, crearán una unidad encargada de la administración de los bienes e inventarios.

La Unidad de Administración de Bienes e Inventarios, o aquella que hiciere sus veces a nivel institucional, orientará y dirigirá la correcta conservación y cuidado de los bienes que han sido adquiridos o asignados para uso de la entidad u organismo y que se hallen en custodia de los usuarios finales a cualquier título como: compra, venta, transferencia gratuita, comodato, depósito u otros semejantes, de acuerdo con este reglamento y las demás disposiciones que dicte la Contraloría General del Estado y la propia entidad u organismo.



Art. 35.- Registros administrativos y contables. - Los ingresos y egresos de bienes o inventarios dispondrán de registros administrativos y contables, conforme lo establecen las disposiciones emitidas por el órgano rector de las finanzas públicas, las Normas de Control Interno y el presente reglamento expedidos por la Contraloría General del Estado.

Art. 36.- Registro técnico. - Para los bienes tecnológicos y de comunicaciones, la unidad técnica, o aquella que cumpliera este fin en la entidad u organismo, mantendrá un registro actualizado que servirá para la prestación de servicios, incluidos los de *software* de base o de aplicación y versiones de actualización.

La unidad técnica verificará por lo menos una vez al año en el cuarto trimestre del ejercicio fiscal, el estado actual de los bienes tecnológicos y de comunicaciones; actualizará los registros físicos, lógicos y coordinará la conciliación con los registros administrativos de la Unidad de Administración de Bienes e Inventarios.



Actividad de aprendizaje recomendada

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la actividad que se describe a continuación:

Para profundizar sobre las responsabilidades que puede acarrear el mal uso o el manejo incorrecto de los bienes públicos, redacte un ensayo sobre las diferentes formas de responsabilidad dispuestas en el Capítulo 5, “Determinación de responsabilidades”, de la LOCGE.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.



Resultado de aprendizaje 1:

Conoce elementos para hacer eficiente administración de bienes y servicios.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 6

Unidad 3. Administración y control de los bienes públicos

3.3 La adquisición de bienes

La administración pública para prestar servicios públicos o para desarrollar sus actividades, necesita por medio de las unidades de abastecimiento, adquisiciones o compras públicas, planificar, adquirir, almacenar y distribuir materiales útiles, enseres, insumos y bienes que serán utilizados en la ejecución de las actividades de las entidades del sector público.



Para la adquisición de cualquier tipo de bienes se requiere de asignación presupuestaria, conforme lo determina el Art. 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Art. 115.- Certificación presupuestaria. - Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.



Además de la certificación presupuestaria, se requiere de un informe previo que justifique la necesidad institucional de adquirir el bien, de ser el caso debe contarse además con un informe que establezca las especificaciones técnicas del bien y con la resolución de la máxima autoridad de la entidad pública.

La adquisición de bienes muebles e inmuebles tienen un tratamiento especial, conforme lo veremos a continuación:

La adquisición de bienes muebles se la realizará previa cotización de precios y por contrato escrito. La adquisición de bienes inmuebles se hará a través de licitación pública o declaratoria de utilidad pública o interés social o permuta entre entidades del sector público, mediante escritura pública de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. La más alta autoridad del comité de adquisición y abastecimiento es el responsable de la aprobación de las cotizaciones, concurso de ofertas o licitaciones (Jaramillo, 2014, p. 290).

Los bienes que adquiera la entidad ingresarán físicamente al almacén o bodega, y deberán ser recibidos de conformidad con la calidad y cantidad descritas o detalladas en el contrato o en la factura. Una vez ingresados y contabilizados, pasan a formar parte del patrimonio estatal.

Al respecto, el Reglamento, Administración y Control de Bienes del Sector Público, señala:

Art. 30.- Control. - Las adquisiciones y disminuciones de inventarios serán controladas y se registrarán observando lo siguiente:

- a. Los registros serán controlados por el departamento encargado de su manejo a través del sistema de inventarios permanente o perpetuo, utilizando como método de control el precio promedio ponderado.
- b. El guardalmacén o quien hiciera sus veces, hará llegar periódicamente al Departamento Contable, la información y documentación relativa al movimiento de ingresos y egresos para la valoración, actualización y conciliación respectiva de forma semanal o mensual.



- c. El custodio administrativo de cada área llevará una hoja de control por inventarios, en la que constará: identificación y descripción de los inventarios, fecha, cantidad, nombre del usuario final y firma.

Art. 31.- Proceso.- La adquisición o arrendamiento de bienes de todas las entidades y organismos señalados en el artículo 1 del presente reglamento, se realizará sobre la base de las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su reglamento general y demás disposiciones legales de la materia; sin perjuicio de lo anterior, se podrá adquirir bienes mediante donación o herencia de conformidad con las disposiciones de la Codificación del Código Civil o por otros medios que señalen las leyes y el presente reglamento.

El Plan Anual de Contratación podrá ser reformado por la máxima autoridad, o su delegado, mediante resolución debidamente motivada y publicada en el portal institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública.

Para efectuar las adquisiciones, las entidades u organismos comprendidos en el artículo 1 del presente reglamento, podrán emitir su correspondiente normativa interna y/o disposiciones administrativas, de conformidad con sus requerimientos, considerando las disposiciones legales que fueren aplicables y los parámetros ambientales para la reducción del impacto ambiental.

Cuando se trate de la fabricación o modificación de bienes, se deberá observar el siguiente procedimiento:

Art. 32.- Procedimiento. - Las entidades y organismos que cuenten con unidades productivas que fabriquen, elaboren o modifiquen internamente bienes o inventarios, los ingresarán al patrimonio institucional, tomando como base el siguiente procedimiento de acuerdo con su estructura y organización.

- a. La Unidad Productiva comunicará al titular de la Unidad Administrativa, o a quien haga sus veces, que los bienes o inventarios cuya fabricación haya sido autorizada se encuentran terminados y adjuntará



- el detalle con sus características como: Descripción, modelo, color, material, dimensiones u otros que se considere necesarios.
- b. Para el caso de bienes intangibles protegidos por derechos de propiedad intelectual, la Unidad Administrativa, o aquella que haga sus veces, solicitará a la Unidad Jurídica, o a la que haga sus veces, que inicie el trámite de registro ante la autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales, siempre y cuando se cumplan las condiciones previstas por el ente rector de las finanzas públicas, para ser considerados activos intangibles.
 - c. La máxima autoridad, o su delegado, procederá conforme lo establece el artículo 85 del presente reglamento para la realización del avalúo de bienes y/o inventarios de la entidad u organismo.
 - d. El/los servidores designados; o, el perito que realice la inspección y valoración de bienes, emitirán un informe que será enviado a los titulares de las Unidades Administrativa y Financiera, respectivamente.
 - e. La Unidad Administrativa señalará la fecha para el ingreso de estos bienes y/o inventarios a bodega, mediante un acta de entrega, recepción que será suscrita por el titular de la Unidad Productiva y el guardalmacén, o quien haga sus veces.
 - f. El guardalmacén, o quien haga sus veces, procederá con el ingreso del bien o inventario en el registro institucional y la codificación según el tipo de bien.
 - g. El titular de la Unidad Financiera dispondrá el registro contable.

3.4 La entrega, recepción de bienes

Es un procedimiento legal regulado por derecho público consistente:

En que un servidor de una entidad u organismos del sector público entrega a otro servidor caucionado bienes muebles o inmuebles, por concepto de compra, venta o permuta o transferencia gratuita, como de títulos exigibles y especies valoradas, dejando constancia en acta y suscripción de la misma, la



recepción. Habrá también lugar la entrega- recepción de registro y archivos, mediante inventario, cuya acta será suscrito por el servidor entrante y saliente» (Jaramillo, 2014, p. 291).

El Reglamento, Administración y Control de Bienes del Sector Público, señala la manera en cómo debe realizarse la entrega- recepción de bienes:

Art. 21.- Finalización de la responsabilidad de los custodios administrativos y usuarios finales. - La responsabilidad de los custodios administrativos y de los usuarios finales, respecto de la custodia, cuidado, conservación y buen uso de los bienes concluirá cuando, conforme las disposiciones del presente reglamento, se hubieren suscrito las respectivas actas de entrega recepción de egreso o devolución, según corresponda, o se hubiera procedido a su reposición o restitución de su valor.

Art. 41.- Entrega, recepción de bienes o inventarios. - En todo proceso de ingreso, egreso, baja u otros actos en los que se transfiera o no el dominio del bien; así como en el caso de que el encargado de la custodia y administración de bienes y/o inventarios sea reemplazado, se dejará constancia del procedimiento con la suscripción de las respectivas actas de entrega, recepción.

Para que preceda la entrega, recepción entre guardalmacenes o quienes hagan sus veces, será necesario que la caución del encargado entrante se encuentre vigente.

Art. 42.- Entrega-recepción entre distintas entidades u organismos. - Cuando se trate de entrega-recepción entre dos organismos o entidades distintas, intervendrán los titulares de las Unidades Administrativa y Financiera, respectivamente, y los guardalmacenes, o quienes hagan sus veces, de cada entidad u organismo, como encargados de la conservación y administración de los bienes de que se trate.



Art. 43.- Delegación de la máxima autoridad. - En los casos en que interviniera en la entrega recepción un delegado de la máxima autoridad, la designación se efectuará por escrito con indicación de los objetivos, alcance y delimitación; y, en el acta de entrega recepción, se dejará constancia del número y fecha de dicho oficio.

Art. 44.- Procedimiento de entrega, recepción de los bienes y/o inventarios.

- A fin de que la entrega-recepción de los bienes y/o inventarios sea válida para todos los efectos, se deberán observar las siguientes disposiciones, sin perjuicio de que las entidades u organismos comprendidos en el artículo 1 del presente reglamento expidan la normativa interna que consideren pertinente, sin contravenir las normas del presente instrumento normativo:

- a. Dejar constancia obligatoria en un acta de entrega-recepción el momento en que se efectúa la entrega de bienes por parte del proveedor al guardalmacén, o quien haga sus veces, con el fin de controlar, registrar y custodiar los bienes entregados.
- b. El guardalmacén, o quien haga sus veces, entregará los registros de bienes y/o inventarios al titular de cada área, para su control y custodia; y, una copia de los mismos los entregará al custodio administrativo del área.
- c. El guardalmacén, o quien haga sus veces, entregará al custodio administrativo o al usuario final los bienes necesarios para las labores inherentes a su cargo o función, de lo cual levantará un acta de entrega-recepción en la que constarán las especificaciones y características de aquellos.
- d. Cuando se produzca la renuncia, separación, destitución, comisión de servicios o traslado administrativo de un usuario final, se realizará la entrega-recepción de los bienes asignados a este al custodio administrativo de la unidad.

Art. 45.- Actas entrega-recepción. - Las actas de entrega-recepción constituirán una referencia para los asientos contables de pago. En cambio, las actas entrega-recepción generada de los procesos de egreso o baja de bienes servirán para los registros administrativos y contables. Las actas de



entrega- recepción, son de muy variada forma según el tipo de bien que se entrega. A continuación, se muestra un ejemplo de acta de entrega recepción.

Modelo de acta de entrega - recepción

En la ciudad de Loja, a los 11 días del mes de agosto de 2020, siendo las 15h00, comparecen, por un lado, el Eco. NN, responsable de bodega del Ministerio de Finanzas; y, por una parte, el Ing. NN, responsable de talento humano del Gobierno Provincial de Loja, en representación del Gobierno Provincial de Loja, según el documento habilitante que se adjunta a la presente, quienes, en cumplimiento del inciso final de los artículos 41, 42, 43 y 44, del Reglamento Administración y Control de Bienes del Sector Público, suscriben la presente Acta de entrega-Recepción, de los siguientes bienes:

Cantidad

Equipo biométrico marca

Modelo

No. de inventario y serie

1

Dongle

Active Control XP-70

MF-BM-001-153

Serie: 143294482-MPC 1

Lector Biométrico Active Control MCJ-1520

MF-BM-002-153

Serie: 334254933-UKM



Se deja constancia que los bienes que se reciben son nuevos y, por lo tanto, se encuentran en excelente estado de funcionamiento, obligándose la entidad receptora de los equipos a su conservación, de acuerdo con su naturaleza y conforme lo disponen los artículos 2080 y 2081 de la Codificación al Código Civil; y, a restituirlo a la terminación del contrato de comodato suscrito. Para constancia de su aceptación, las partes suscriben el presente instrumento en tres ejemplares de igual tenor y efecto.

Por el Ministerio de Finanzas

Eco. NN

CI: 1101010101

Responsable de bodega del Ministerio de Finanzas por el Gobierno
Provincial de Loja

Ing. NN

CI: 3303030303

Responsable de talento humano.



Actividad de aprendizaje recomendada

Es momento de aplicar sus conocimientos a través de la actividad que se ha planteado a continuación:

Redacte el acta de entrega – recepción de un vehículo adquirido para ambulancia por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; siguiendo los parámetros indicados en el apartado 3.4 de la guía didáctica. Los datos, nombres y demás información, quedan a su libre criterio e imaginación.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.



Resultado de aprendizaje 1:

Conoce elementos para hacer eficiente administración de bienes y servicios.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 7

Unidad 3. Administración y control de los bienes públicos

3.5 El egreso de bienes del sector público

Cuando los bienes del sector público sean muebles o inmuebles, por su continuo uso, por el avance tecnológico o porque ya no son necesarios para cumplir con los fines institucionales, se vuelven inservibles u obsoletos e innecesarios, sin que puedan utilizarse para prestar servicio alguno.

En este caso se procederá al remate, compraventa, transferencia gratuita, donación, a entidades u organismos del sector público o a una institución de educación, asistencia social o de beneficencia. También se podrá celebrar actos en los cuales no se transfiere el dominio de los bienes, como el comodato y el traspaso de bienes.

El Reglamento Administración y Control de Bienes del Sector Público, al respecto, señala:

Art. 77.- Actos de transferencia de dominio de los bienes. - Entre las entidades u organismos señalados en el artículo 1 del presente reglamento con instituciones del sector privado que realicen labor social u obras de



beneficencia sin fines de lucro se podrá efectuar, principalmente, los siguientes actos de transferencia de dominio de bienes: remate, compraventa, transferencia gratuita, donación, permuta y chatarrización.

Art. 78.- Actos que no se trasfiere el dominio de los bienes. - Entre las entidades u organismos señalados en el artículo 1 del presente reglamento con instituciones del sector privado que realicen labor social u obras de beneficencia sin fines de lucro se podrá efectuar, principalmente, los siguientes actos en los cuales no se trasfiere el dominio de los bienes: comodato, traspaso de bienes y destrucción.

Los bienes públicos muebles están sujetos a desaparecer por diversas situaciones tales como hurto, robo, o cualquier hecho análogo, y quien esté encargado de la custodia de los mismos, está en la obligación de comunicárselo a la máxima autoridad de la institución, la misma que a su vez deberá presentar la respectiva denuncia penal en la Fiscalía para comprobar encontrar a su responsable o responsables (Díaz, 2016, p. 74).

3.6 De la baja de bienes

La baja de bienes públicos opera cuando estos por su uso, pérdida o deterioro quedan sin valor alguno, es decir se vuelven inservibles; de tal forma que ya no se les pueda vender, utilizar o entregarlos gratuitamente, por lo que se procederá a destruirlos mediante demolición, incineración o chatarrización u otros medios adecuados según la naturaleza del bien y siguiendo lo dispuesto en las normas ambientales vigentes, y, en caso de no poderlos destruir, se les arrojará en los rellenos sanitarios (Díaz, 2016, p. 74).

El Reglamento Administración y Control de Bienes del Sector Público, con relación a la baja de bienes, determina:

Art. 79.- Procedimientos que podrán realizarse para el egreso y baja de bienes o inventarios inservibles, obsoletos o que hubieran dejado de usarse. - Las entidades u organismos señalados en el artículo 1 del presente



reglamento podrán utilizar los siguientes procedimientos para el egreso y baja de bienes o inventarios inservibles, obsoletos o que hubieran dejado de usarse:

- a. Remate:
 - 1. De bienes muebles en sobre cerrado.
 - 2. De inmuebles.
 - 3. De instalaciones industriales.
 - 4. De bienes muebles en línea o por medios electrónicos.
- b. Venta de bienes muebles:
 - 1. Venta una vez agotado el procedimiento de remate.
 - 2. Venta directa sin procedimiento previo de remate.
- c. Permuta.
- d. Transferencia gratuita.
- e. Chatarrización.
- f. Reciclaje de residuos.
- g. Destrucción.
- h. Baja.

Art. 80.- Inspección técnica de verificación de estado. - Sobre la base de los resultados de la constatación física efectuada, en cuyas conclusiones se determine la existencia de bienes o inventarios inservibles, obsoletos o que hubieren dejado de usarse, se informará al titular de la entidad u organismo, o su delegado para que autorice el correspondiente proceso de egreso o baja.

Cuando se trate de equipos informáticos, eléctricos, electrónicos, maquinaria y/o vehículos, se adjuntará el respectivo informe técnico, elaborado por la unidad correspondiente, considerando la naturaleza del bien.

Si en el informe técnico se determina que los bienes o inventarios todavía son necesarios para la entidad u organismo, concluirá el trámite para aquellos bienes y se archivará el expediente. Caso contrario, se procederá de conformidad con las normas señaladas para los procesos de remate, venta,



permuta, transferencia gratuita, traspaso, chatarrización, reciclaje, destrucción, según corresponda, observando para el efecto, las características de registros señaladas en la normativa pertinente.

Cuando se presuma de la existencia de bienes que tengan un valor histórico, se observará lo preceptuado en la Ley Orgánica de Cultura.

Para dar de baja a los bienes desaparecidos por fuerza mayor o caso fortuito, deberá preceder orden escrita de la máxima autoridad de la entidad u organismo de que se trate una vez que se haya comprobado ante juez competente sobre el hecho ocurrido (Jaramillo, 2014, p. 301).



Si la baja fuera por pérdida o destrucción injustificada, el servidor responsable deberá reponer el bien con otro de igual naturaleza o pagar su valor de acuerdo con el precio establecido en el mercado, sin perjuicio de otras responsabilidades que se deriven por el hecho cometido.



Actividades de aprendizaje recomendadas

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en las actividades que se describen a continuación:

1. Realice un esquema en el cual se indique el procedimiento que se debe seguir para dar de baja bienes públicos. Esta actividad permitirá comprender los pasos que se debe tener en cuenta a la hora de dar de baja un bien público que ya no es útil a la Administración pública.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.

2. Ha culminado el estudio la presente unidad y es momento de comprobar el grado de comprensión de la misma, por lo que es necesario dar contestación a las interrogantes que siguen a continuación.





Autoevaluación 3

Seleccione la opción correcta.

1. ¿Qué implica la Administración de los bienes públicos?
 - a. La planeación, la conservación y el control de los bienes y recursos públicos.
 - b. La planeación, la adquisición y el control de los bienes y recursos públicos.
 - c. La planeación, la adquisición, la organización y la conservación.
 - d. La planeación, la adquisición, la organización, la conservación y el control de los bienes y recursos públicos.
2. ¿Qué tienen que hacer las máximas autoridades para garantizar el empleo eficiente, eficaz y transparente de los bienes de propiedad del Estado?
 - a. El deber de establecer sistemas y procedimientos administrativos confiables que garanticen la organización, la custodia, y el mantenimiento de los bienes contabilizados y valorados económicamente.
 - b. El deber de establecer sistemas y procedimientos administrativos confiables que garanticen la custodia, la asistencia y el mantenimiento de los bienes contabilizados y valorados económicamente.
 - c. El deber de establecer sistemas y procedimientos administrativos confiables que garanticen la organización, la identificación, la protección, la custodia, la asistencia y el mantenimiento de los bienes contabilizados y valorados económicamente.
 - d. El deber de establecer sistemas y procedimientos administrativos confiables que garanticen la organización y el mantenimiento de los bienes contabilizados y valorados económicamente.



3. ¿De quién es la obligación de velar por la administración, conservación y uso correcto de los bienes de dominio público o privado, que han sido adquiridos y legalmente asignados?
- a. Es obligación del Estado y de la máxima autoridad.
 - b. Es obligación del Estado.
 - c. Es obligación de la máxima autoridad.
 - d. Ninguna de las respuestas es correcta.
4. ¿En el Art. 29 del Código Civil hace referencia a?
- a. La falta y el cuidado que los hombres emplean en sus negocios propios.
 - b. La falta y el cuidado que las personas emplean ordinariamente en sus negocios propios.
 - c. La falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios.
 - d. Todas las respuestas son correctas.
5. ¿Cuál es el responsable del uso ilegal de los recursos públicos?
- a. Servidores públicos.
 - b. Órdenes superiores.
 - c. Órdenes superiores y servidores públicos.
 - d. Superior.
6. ¿De qué está encargada la Contraloría General del Estado?
- a. Es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.
 - b. Es un organismo técnico encargado del control y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.
 - c. Es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.



- d. Es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado.
7. ¿El Art. 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas hace referencia a?
- Administración pública.
 - En el Reglamento y Control de Bienes del Sector Público.
 - Certificación presupuestaria.
 - Certificación privada.
8. En el Art. 45. - Habla sobre las actas entrega- recepción, a qué nos referimos con esto?
- Las actas de entrega- recepción constituirán una referencia para los asientos contables de pago de bienes. En cambio, las actas entrega- recepción generada de los procesos de egreso o baja de bienes servirán para los registros administrativos.
 - Las actas de entrega- recepción constituirán una referencia para los asientos contables de pago. En cambio, las actas entrega- recepción generada de los procesos de egreso o baja de bienes servirán para los registros administrativos y contables.
 - Las actas de entrega- recepción constituirán una referencia para la conservación de asientos contables en el pago de bienes. En cambio, las actas entrega.
 - Ninguna de las anteriores.
9. ¿A qué se debe el uso continuo de los bienes del sector público, sean muebles o inmuebles?
- El cuidado de los bienes públicos y avances tecnológicos.
 - La correcta conservación y cuidado de los bienes que han sido adquiridos o asignados para uso de la entidad u organismo.
 - La correcta conservación y avance tecnológico.
 - Avance tecnológico o no son necesarios para cumplir con los fines institucionales.



10. ¿Quién es el que procede por orden escrita para dar de baja a los bienes desaparecidos por fuerza mayor o fortuito?

- a. Servidor público.
- b. Máxima autoridad.
- c. Juez.
- d. Órdenes superiores.

[Ir al solucionario](#)



Resultado de aprendizaje 1:

Conoce elementos para hacer eficiente administración de bienes y servicios.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 8

Actividades finales del bimestre

Revisión de contenidos de la unidad 1 a la unidad 3

Ha culminado con éxito el primer bimestre.

Ahora es momento de concentrar sus esfuerzos en preparar la evaluación presencial.

Estimado estudiante, en esta semana deberá repasar cada una de las unidades tratadas durante el primer bimestre.

Estudie todo lo que hemos revisado en este bimestre, con el objetivo de que le vaya muy bien en la evaluación presencial.

¡Éxitos!





Segundo bimestre

Resultado de aprendizaje 2:

Determina las necesidades de provisión de bienes y servicios públicos.

Estimado estudiante, para dar cumplimiento al segundo resultado de aprendizaje, se empezará en la Unidad 4, que analiza los antecedentes jurídicos de la noción de servicio público, la definición, la regulación y las principales características de los servicios públicos.

En la Unidad 5 se estudiará las distintas formas de prestación de los servicios públicos, iniciando con los servicios públicos que presta directamente el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, luego analizaremos los servicios públicos prestados por las empresas públicas, por las empresas mixtas y excepcionalmente por las empresas privadas.

¡Continuemos con el desarrollo de los contenidos!

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas

Recuerde revisar de manera paralela los contenidos con las actividades de aprendizaje recomendadas y actividades de aprendizaje evaluadas.



Semana 9



Unidad 4. Los servicios públicos

Iniciamos con el estudio de la primera unidad del segundo bimestre, la misma que trae consigo una serie de contenidos relacionados con los servicios públicos, los cuales permiten a los ciudadanos acceder a un sinnúmero de bienes y servicios ofrecidos por parte del Estado, a través de las instituciones públicas para satisfacción de sus necesidades básicas.

Sin más demora, iniciemos el estudio de la presente unidad.

4.1 Antecedentes jurídicos de la noción de servicio público

El impacto de la concepción del servicio público, como sostiene Younes, no ha sido siempre el mismo. «Unas concepciones llegaron a identificar el campo del Derecho administrativo con el servicio público. Posteriormente, se fue restringiendo su extensión jurídica, y ahora nuevamente resurge por los factores que más adelante veremos» (2007, p. 228).

Ello impone una visión evolutiva del servicio público, el cual se divide principalmente en tres etapas claramente diferenciadas: el período clásico, el período de crisis y el servicio público a partir de la Constitución de 2008.

El período clásico

Pregonado por la Escuela del Servicio Público (Léon Duguit y Gaston Jeze), se expresa en la denominada ecuación “servicio público igual derecho público”, y quiso significar que todo el derecho administrativo estaba ligado al régimen jurídico de la prestación de los servicios públicos. En este período el servicio público fue la “piedra angular del derecho administrativo”. Se suponía que estos debían prestarse por el Estado, dentro de un régimen de Derecho público, y en consecuencia los conflictos derivados de estas prestaciones debían ser conocidos, por la jurisprudencia de lo contencioso-administrativo. Jeze, llegó incluso a definir el Derecho administrativo como “el conjunto de reglas relativo a los servicios público”, énfasis que mantienen los demás seguidores de esa escuela» (Younes, 2007, p. 229).



Díaz complementa esta visión del proceso evolutivo en el período clásico, señalando que, con la evolución o desarrollo del Estado van surgiendo una serie de nuevas necesidades, que obviamente, implican un cambio en el quehacer administrativo, dando origen a los **actos de gestión**, a través de los cuales se busca atender las realidades más próximas con la finalidad de satisfacer las necesidades básicas de un colectivo social (2016, p. 77), y señala que estos actos de gestión se diferencian de los clásicos **actos de autoridad** que se basan en las decisiones que la autoridad toma sobre los casos puestos a su conocimiento.

Ante esta diferencia de actos, surge en Francia, en el siglo XIX la teoría de los actos de autoridad y de los actos de gestión del Estado, la cual trae aparejada una primera noción de los servicios públicos, que luego la doctrina y la jurisprudencia, se encargaron de desarrollarla y someterla a un régimen administrativo, otorgándole al juez administrativo competencia en esta materia; por lo cual hablar de servicio público era lo mismo que referirse a Derecho público (Díaz, 2016, 77).

Por otro lado, (Kresalja, 1998) asegura que “el servicio público es el resultado jurídico de determinados compromisos deo. –

- Deseo agradecer a la profesora María Antonieta Calvez K, por su entusiasta colaboración en la revisión de este trabajo. - Abogado, profesor de Derecho de la competencia por la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1 Ariño, Caspar, “Economía y Estado”, Madrid, 1993, p. 276 Y ss. 2 Malaret, E., “Servicios Públicos, Funciones Públicas, garantías de los Derechos de los Ciudadanos: Perennidad de las Necesidades, Transformación del Contexto”. En: Revista de Administración Pública, número 145, Madrid, 1998, p. 50, THEMIS39, 39, lógico-políticos, económicos y sociales, bajo la exaltación del progreso que las innovaciones tecnológicas hicieron posible. Responde a un determinado entendimiento de la relación Estado-sociedad. Y esto mismo -continúa- es lo que hoy hemos de indagar: si aquellos presupuestos permanecen o han desaparecido, o se han modificado”.



- Lo característico, entonces, de este instrumento maleable que es el servicio público, como categoría jurídica diferenciada, “es su configuración como título habilitante de potestades administrativas, o justificación de la acción del poder público en general si se prefiere”.

Posteriormente, entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, autores como León Duguit y Hauriou, dan a conocer sus postulados sobre el servicio público, aportando valiosos criterios doctrinarios como lo veremos a continuación:

- Duguit negaba la personalidad jurídica del Estado y la soberanía estatal, las cuales eran reemplazadas por una noción de Estado basado sobre el concepto de servicio público; llegando inclusive a señalar que el servicio público es la base tanto del Derecho administrativo como del Derecho público y, que además, el poder de dominación es en el fondo una función social que se relaciona directamente con el servicio público (Pérez, 2011).
- En cambio, Hauriou insiste en la importancia que conlleva el término potestad estatal y señala que la misma es una autolimitación objetiva, es decir, que la ley era quien debía regular el ámbito de acción de estas potestades, en donde una de ellas era el servicio público; con lo cual la potestad pública se convierte en un elemento indispensable del Derecho administrativo, aunque en Francia se lo relacione estrecha y directamente con la noción de servicio público (Pérez, 2011).

Hasta la actualidad, la doctrina jurídica no ha llegado a ningún acuerdo concreto en cuanto a la figura jurídica del servicio público, la misma que ha sido enfocada desde varias perspectivas jurídicas y atendiendo a múltiples realidades sociales en todo el mundo.



El período de crisis

La noción clásica de servicio público y su irrigación, sobre todo el Derecho administrativo, se fue quebrantando básicamente por la prestación de aquel por parte de los particulares y no solo por el Estado, y la consiguiente sujeción de algunos de ellos al derecho privado (Younes, 2207, p. 229).

Con el advenimiento del Estado neoliberal en la década de los años ochenta del siglo XX, se inició el proceso de reprivatización que redujo drásticamente el universo de empresas en mano pública (Fernández, 2015, p. 39).

Estos períodos de crisis, en Ecuador, han estado marcados por la privatización de los servicios públicos, que se dio principalmente a partir de la vigencia de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, publicada en el Registro Oficial 349 de 31 de diciembre 1993.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (Art. 1), tenía por objeto entre otros- establecer los principios y normas generales para regular: «c) La prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios o actividades previstos en el numeral uno del artículo 46 de la Constitución Política de la República». Esta Ley permitía delegar a empresas privadas la prestación de servicios básicos, como vemos a continuación:

Art. 41.- Delegación. - El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar. La participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual “o administrativa” de acuerdo con la ley. El



Estado cumplirá con su obligación de atender la educación y la salud pública de los ecuatorianos conforme los mandatos de la Constitución y sin perjuicio de la actividad que, en dichas áreas, cumpla el sector privado.

La exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, cuya propiedad inalienable e imprescriptible pertenece al Estado, podrá hacerse a través de empresas públicas, mixtas o privadas.

Estas disposiciones que regulaban la privatización de los servicios públicos se mantuvieron en la Constitución de 1998:

Artículo 249.- Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones. El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos.

Esta disposición constitucional incluso limitaba el poder regulador del Estado, al disponer que las condiciones contractuales acordadas para la prestación de los servicios públicos, no podía modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones, dejando sin ninguna posibilidad de modificar cualquier cláusula abusiva que se podía aprobar en la privatización de los servicios públicos.



El servicio público a partir de la constitución de 2008

Los servicios públicos dentro del paradigma de Estado constitucional de derechos y justicia, que adoptó Ecuador a partir de la Constitución de 2008, toman un enfoque diferente a la configuración del Estado social de derecho de la Constitución de 1998, al determinar en el Art. 227, que «la Administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación», pues tienen como finalidad el cumplimiento del interés general y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, a través de la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos, que incluyan la participación activa de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

¡Interesante verdad!



Más adelante analizaremos, a detalle, la configuración de los servicios públicos en la Constitución de 2008 y en las normas jurídicas. Ahora nos corresponde analizar los elementos jurídicos tradicionales del servicio público..

4.2 Elementos jurídicos tradicionales del servicio públicos

Los elementos constitutivos o necesarios para la prestación de los servicios públicos, según Jaramillo (2014), son: la necesidad de carácter general, un régimen jurídico especial, bienes o patrimonio, y, recursos humanos o personal. Más detalles sobre cada uno se proporcionan en el siguiente módulo didáctico.

[Elementos jurídicos tradicionales del servicio público](#)

Tenga siempre en cuenta estos elementos, ya que en la práctica juegan un papel muy importante en la prestación de servicios públicos.





Actividad de aprendizaje recomendada

Es momento de aplicar sus conocimientos a través de la actividad que se ha planteado a continuación:

En la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP, determine cuáles son los requisitos que establece la Ley, para el ingreso al servicio público.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.



Resultado de aprendizaje 2:

Determina las necesidades de provisión de bienes y servicios públicos.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 10

Unidad 4. Los servicios públicos

4.3 Definición del servicio público

Los servicios públicos es un tema central de la Administración pública, pues constituyen en sí mismos la finalidad del Estado. A través de su accionar se busca la consecución del interés general y satisfacer las necesidades colectivas.

Younes (2007), sintetiza y nos da a conocer las definiciones que, sobre este dominio, nos presentan eruditos doctrinantes:

- **Léon Duguit**, expresa como servicio público como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado y controlado por los gobernantes, porque este es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza que no puede ser realizado completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.
- **Gaton Jéze** expone como: servicio público como la satisfacción regular y continua de cierta categoría de necesidades de interés general, con un régimen jurídico especial, régimen que puede ser en todo instante modificado por las leyes y reglamentos.
- Por otra parte, la autora **Maurice Hauriou**, considera al servicio público como aquel de carácter técnico, prestado al público de manera regular



y continua, para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública.

El Consejo de Estado de Francia, por su parte, expuso su doctrina jurídica sobre servicio público, al sostener que “Como estos servicios (policía, correo, transporte por ferrocarriles, alumbrado, agua, etc.) no pueden ser garantizados por la iniciativa privada, como constituyen necesariamente el objeto de una organización sistémica que un desorden local la perturbaría por entero, se reserva el monopolio de los mismos el Estado a los municipios” (Younes, 2007, p. 231).

Otros tratadistas de autoridad han definido al servicio público de variadas formas y desde diferentes ópticas.

El autor Younes (2007), postula al servicio público como: “toda actividad organizada que tiende a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente o por personas privadas” (p 227).

Jhayya (2008), por su parte, señala que el servicio público: “es toda actividad y prestación de la Administración pública, sea que la ejerza directa o indirectamente, encaminada a satisfacer necesidades colectivas o de interés general o social; prestación que debe ser universal, permanente, continua, accesible, equitativa, eficiente, eficaz y reglada por normas y principios de derecho público” (p 222).

El autor (Parada, 2014), expresa que el término servicio público también es polémico y polisémico: “es también polisémico en cuanto por servicio público (como con el término intervencionismo) no se entiende exclusivamente una forma de la actividad administrativa, sino el conjunto de ella con independencia de que sea de prestación, de limitación o de fomento. En este sentido, la calificación que algunas leyes hacen de una actividad como de servicio público no habilita solo para actividades, prestación, sino



que constituye un título general de intervención que justifica la limitación de derechos, la sanción e, incluso, el fomento de la acción de los particulares” (p 336).

Por otra parte, el autor (Pérez, 2006), sostiene que: “el antecedente jurídico más importante del servicio público es la exclusividad que ostenta el Estado para su prestación directa o a través de concesionarios sujetos a reglas determinadas” (p 660).

Según las disposiciones constitucionales, los servicios públicos pueden ser prestados directamente por el Estado o a través de empresas mixtas en la cuales el Estado tenga mayoría accionaria. Así mismo, esta prestación de servicios viene dada por una serie de empresas públicas creadas para tal efecto, siempre que la Constitución y la ley así lo establezcan.

Solo en forma excepcional el Estado delegará al sector privado y a la economía popular y solidaria la prestación de estos servicios públicos; esto con la finalidad de evitar procesos privatizadores que pudiesen resultar perjudiciales para los intereses del país.

Finalmente, el Código Orgánico Administrativo en el Art. 34 señala que se consideran servicios públicos aquellos cuya titularidad ha sido reservada al sector público en la Constitución o en una ley.

Características de los servicios públicos

Los servicios públicos se caracterizan principalmente por ser una actividad exclusiva del Estado, ejecutada directamente, o por medio de concesionarios, encaminada a satisfacer las necesidades de interés general en forma regular y continua, mediante procedimientos de Derecho público.

- Es **exclusivo del Estado**, ejecutada directamente, o por medio de concesionarios conforme a las normas establecidas. «La acción del Estado en ese campo es definitiva, porque la adecuada prestación permite la corrección de las inequidades, asegura la distribución del ingreso y de la riqueza, y la orientación eficiente de los recursos para



asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población» (Younes, 2007, p. 227).

- Busca satisfacer las necesidades de **interés general** sobre el interés particular.
- Es **regular** porque el servicio público se debe desarrollar en forma normal, cumpliendo las disposiciones constitucionales y legales para su prestación (Díaz, 2016, p. 80).
- Es **continua** porque por disposición constitucional ciertos servicios públicos no pueden ser interrumpidos tales como luz eléctrica, agua potable, salud, educación, etc. (Díaz, 2016, p. 80).
- Se desarrolla mediante **procedimientos de Derecho público**, conforme las atribuciones que corresponde a cada entidad pública.



Comprendidos los elementos y características de los servicios públicos, realice la siguiente actividad:
Analice las implicaciones que generaría que el Estado delegue a través de concesión a la empresa privada el servicio de recolección de los desechos sólidos.

4.4 Los servicios públicos en la Constitución y en la normativa jurídica ecuatoriana

La Constitución de la República, desarrolla ampliamente el tema de los servicios públicos, por ello, no es extraño que se mencione 6 veces la palabra “servicio público” y 29 veces “servicios públicos”, que se relacionan principalmente con la reparación de los daños ocasionados por la falta o deficiencia, rebajas para adultos mayores y personas con discapacidad, derechos de los consumidores, formulación, ejecución, evaluación y control, acción de protección, buen vivir, Defensoría del Pueblo, competencias, Gobierno Central, Gobiernos Autónomos Descentralizados, empresas públicas y en general con los principios y actividad de la Administración pública. Esto muestra sin duda la importancia de los servicios públicos para el país.



Al respecto, la Constitución de la República, establece:

Art. 11.9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Art. 227.- 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.



Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

Art. 314.- El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley.

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

Art. 326. Prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.

La Constitución de 2008, además de establecer las regulaciones generales, se inclina porque estos servicios públicos sean de óptima calidad, es decir que garanticen y satisfagan las necesidades de la población, tanto individuales como colectivas; que así mismo sean competitivos mediante un posicionamiento en los más altos lugares del mercado, evitando el monopolio, de tal forma que pueda existir libre competencia y la delegación a los sectores privados (Díaz, 2016).



En este sentido, la Constitución en el Art. 335, inciso segundo, prevé que el Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

Por medio de la desmonopolización se busca que no se concentre la oferta y la demanda de bienes y servicios en una sola organización, sino que «en la prestación de bienes y servicios se beneficie más de un agente en el sector de la economía» (Jaramillo, 2014, p. 202).

A más de las disposiciones constitucionales, el Código Orgánico Administrativo, regula aspectos fundamentales relacionados con la prestación de los servicios públicos, en el Art. 34 se reconocen el derecho a acceder a los servicios públicos y en el Art. 242 y Art. 243, se establece los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos, como veremos a continuación:

Art. 34.- Acceso a los servicios públicos. Las personas tienen derecho a acceder a los servicios públicos, conocer en detalle los términos de su prestación y formular reclamaciones sobre esta materia.

Se consideran servicios públicos aquellos cuya titularidad ha sido reservada al sector público en la Constitución o en una ley.

Se consideran servicios públicos impropios aquellos cuya titularidad no ha sido reservada al sector público. Las administraciones públicas intervendrán en su regulación, control y de modo excepcional, en su gestión.

Art. 242.- Procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos. Para la provisión de bienes y servicios públicos se observará al menos:

1. Estar organizados conforme con los mejores métodos, técnicas y herramientas provistos por el área de conocimiento pertinente.



2. Asignar el talento humano y los medios adecuados para satisfacer oportunamente la demanda de bienes y servicios, previamente definidos.
3. Emplear criterios de mejora continua en los procesos previamente diseñados.

Los procedimientos administrativos para la provisión de bienes o servicios están regulados a través de los actos normativos de carácter administrativo, expedidos por la máxima autoridad administrativa. Estos procedimientos estarán sujetos a las Normas Generales del Procedimiento Administrativo, previstas en este código.

Art. 243.- Potestad de reestructuración de procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos. Es potestad de la o el presidente de la República reestructurar los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos en el ámbito de la Administración Pública Central, conforme con las limitaciones previstas en este código. Igual potestad tiene la máxima autoridad administrativa de las demás entidades del sector público.

El marco legal que regula los servicios públicos, se complementa con la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, cuyo objeto es normar las relaciones entre proveedores y consumidores, promover los derechos de los consumidores y procurar la seguridad jurídica en dichas relaciones entre las partes, como se detalla a continuación:

Art. 1.- Ámbito y objeto. - Las disposiciones de la presente Ley son de orden público de interés social, sus normas, por tratarse de una Ley de carácter orgánico, prevalecerán sobre las disposiciones contenidas en leyes ordinarias. En caso de duda en la interpretación de esta Ley, se la aplicará en el sentido más favorable al consumidor.

El objeto de esta Ley es normar las relaciones entre proveedores y consumidores, promoviendo el conocimiento y protegiendo los derechos de los consumidores y procurando la equidad y la seguridad jurídica en dichas relaciones entre las partes.





A continuación, revisaremos las formas de prestación de los servicios públicos en el Ecuador, por ello, preste atención para que pueda comprender el referido tema.

¡Continúe adelante!



Actividades de aprendizaje recomendadas

Es hora de reforzar los conocimientos adquiridos resolviendo las siguientes actividades:

1. Redacte al menos cinco ideas relacionadas con la importancia que la Constitución de la República otorga a los servicios públicos. Esta actividad permitirá determinar la implicación que tienen los servicios públicos dentro de nuestro marco jurídico.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.

2. Le invito a reforzar sus conocimientos, participando en la siguiente autoevaluación.



Autoevaluación 4

Seleccione la opción correcta.

1. En el período clásico el servicio público era considerado como:
 - a. Un mero elemento del derecho administrativo.
 - b. La piedra angular del derecho administrativo.
 - c. Una figura irrelevante del derecho administrativo.
 - d. La piedra angular del derecho civil.
2. Los actos mediante los cuales se busca atender las realidades más próximas con la finalidad de satisfacer las necesidades básicas de un colectivo social se denominan:
 - a. Actos de gestión.
 - b. Actos de autoridad.



- c. Actos de control.
 - d. Actos gubernamentales.
3. El período de crisis con relación a la prestación de servicios públicos estuvo marcado principalmente por:
- a. La municipalización de los servicios público.
 - b. La estatización de los servicios públicos.
 - c. La privatización de los servicios públicos.
 - d. La monopolización del servicio público.
4. En la Constitución de 2008, la Administración pública, constituye como un servicio a la colectividad que tiene como finalidad:
- a. El cumplimiento del interés general y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales.
 - b. Interés general, el lucro institucional y garantizar los derechos fundamentales.
 - c. El lucro en función del interés general y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales.
 - d. El interés particular y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales.
5. Los elementos esenciales para la prestación de servicios, son:
- a. La necesidad de carácter particular, un régimen jurídico especial, bienes o patrimonio, y, recursos humanos o personal.
 - b. La necesidad de carácter general, un régimen jurídico general, bienes o patrimonio, y, recursos humanos o personal.
 - c. La necesidad de carácter general, un régimen jurídico especial, bienes o patrimonio, y recursos financieros.
 - d. La necesidad de carácter general, un régimen jurídico especial, bienes o patrimonio, y, recursos humanos o personal.
6. Qué autor expresa en su definición como servicio público: toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado y controlado por los gobernantes, porque este es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza que no puede ser realizado completamente sino por la intervención de la



- fuerza gubernamental.
- a. Léon Duguit.
 - b. Jeze.
 - c. Hauriou.
 - d. Younes.
7. Para Pérez, 2006, el antecedente jurídico más importante para el servicio público es:
- a. Es uno de los elementos indispensables para la prestación del servicio.
 - b. La exclusividad que ostenta el Estado que tenga mayoría accionaria.
 - c. Es parte del control de calidad.
 - d. Es la prospectiva en la prestación de servicios públicos.
- 8.Cuál es la característica, por disposición constitucional, que ciertos servicios públicos no pueden ser interrumpidos, tales como luz eléctrica, agua potable, salud, educación, etc.
- a. Es continua.
 - b. Discontinuidad.
 - c. El interés particular.
 - d. La privatización.
9. Los servicios públicos requieren de funcionarios especializados y competentes; por ello, la Constitución ha previsto que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera Administrativa se realizarán mediante:
- a. La verificación de los méritos.
 - b. Designación directa de la máxima autoridad.
 - c. Concurso de méritos y oposición.
 - d. Por recomendación de la autoridad pública.
10. ¿Qué Ley contempla la regularización de los servicios públicos en el marco legal?
- a. Ley de Carácter Orgánico.
 - b. Ley del Código de Defensa del Consumidor.
 - c. Ley Orgánica del Consumidor.
 - d. Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.



Ir al solucionario



Resultado de aprendizaje 2:

Determina las necesidades de provisión de bienes y servicios públicos.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 11

Unidad 5. La forma de prestación de los servicios públicos

Conforme a lo estudiado en la unidad anterior, pudimos comprender que los servicios públicos pueden ser prestados de forma directa a través de empresas públicas, podrá delegarse a empresas mixtas en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria y de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria. Por ello, se debe tener en cuenta que las figuras de la **concesión**, la **licencia** y el **permiso** se mantienen en vigencia para poder delegar las actividades relacionadas con los servicios públicos.

Según el autor (Cordero Torres, 2011) expresa que: “Se considera la parte visible de la Administración municipal la atención de las necesidades colectivas, es decir, la función de los ayuntamientos es la de prestar servicios públicos a sus localidades. Esta importante tarea se origina en la fase del desarrollo del estado conocida como “Estado benefactor” o “Estado de servicio”.

Dentro del orden jurídico se reserva al municipio la responsabilidad de prestar servicios públicos. Es importante señalar que a partir de las reformas al artículo 115 constitucional, esa tarea adquirió el carácter de mandato constitucional al establecer en la fracción III que los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los servicios públicos que la misma enumera.



5.1 Servicios públicos prestados por el Gobierno Central y por los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Para satisfacer necesidades generales como de salud, educación, transporte, vialidad, energía eléctrica, agua potable, riego, etc., la Constitución determina el régimen de competencias que corresponde al Gobierno Central y a cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. A continuación, revisaremos los servicios más relevantes que presta cada nivel de gobierno:

Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

- La defensa nacional, protección interna y orden público.
- El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
- Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
- Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
- El manejo de desastres naturales.
- El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
- Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.

Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas:

- Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
- Fomentar las actividades productivas regionales.
- Fomentar la seguridad alimentaria regional.

Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas:

- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.



- La gestión ambiental provincial.
- Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
- Fomentar la actividad agropecuaria.

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas:

- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
- Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
- Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
- Formar y administrar los catastros inmobiliarios, urbanos y rurales.
- Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
- Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
- Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

- Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en



los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

- Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley.

Son sumamente extensos los servicios públicos que presta el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados; sin embargo, los municipios, por ser las instituciones más cercanas a la población, tienen muchas más competencias relacionadas con servicios públicos domiciliarios. Para la prestación de los servicios estas instituciones deben contar con servidores públicos, bienes muebles e inmuebles, medios tecnológicos y con los respectivos recursos financieros que podrán provenir de las tasas que son una especie de tributo, que está por lo general ligado a la prestación de un servicio.

En relación con las tasas municipales y metropolitanas, el COOTAD, establece:

Art. 566.- Objeto y determinación de las tasas. - Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos, siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la Administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio.

Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse



por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la municipalidad o distrito metropolitano. El monto de las tasas autorizadas por este código se fijará por ordenanza.

Los servicios sujetos a tasas son:

- Aprobación de planos e inspección de construcciones.
- Rastro.
- Agua potable.
- Recolección de basura y aseo público.
- Control de alimentos.
- Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales.
- Servicios administrativos.
- Alcantarillado y canalización.
- Otros servicios de cualquier naturaleza.

Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo. Previo a la aprobación de la ordenanza deben emitirse los informes técnicos y financieros que justifiquen los valores que corresponde a la tasa.

5.2 Servicios prestados por empresas públicas

A partir de la vigencia de la Constitución de 2008, se dio un auge en la creación de empresas públicas, para gestión de los sectores estratégicos y para la prestación de servicios públicos.

En el sector de esta economía, Jaramillo (2014) sostiene, que «el Estado ejerce funciones por medio de actividades empresariales que por su trascendencia tienen influencia decisoria en amplios sectores de la población» (p 203).

En relación con las empresas públicas, la Constitución de la República, estipula:



Art. 315.- El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de Derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.

Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado.

La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos.

La Ley Orgánica de Empresas Públicas, al respecto, señala:

Art. 4.- Definiciones. - Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de Derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.



La denominación de las empresas deberá contener la indicación de “Empresa Pública” o la sigla “EP”, acompañada de una expresión peculiar. Ejemplo: Empresa Pública del Agua EPA-EP.





Actividad de aprendizaje recomendada

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la actividad que se describe a continuación:

Revise el artículo 5 de Ley Orgánica de Empresas Públicas y profundice sobre la constitución y jurisdicción de las empresas públicas.



Resultado de aprendizaje 2:

Determina las necesidades de provisión de bienes y servicios públicos.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 12

Unidad 5. La forma de prestación de los servicios públicos

5.3 Servicios prestados por delegación a empresas mixtas

A través de esta forma de prestación de servicios, el Estado participa con sus propios recursos y promueve la intervención de capitales del sector privado, para el desarrollo del país. En este sentido, Jaramillo, sostiene que:

Delegar significa otorgar poderes, facultades o atribuciones a empresas mixtas para que a nombre de las entidades del sector público haga sus veces en la prestación de bienes y servicios públicos. Es una figura jurídica, cuyo objetivo es prestar servicios a la colectividad, con fines de lucro.

Para Jaramillo (2014) expresa que: “En este sector de la economía, el Estado participa con sus propios recursos y promueve la intervención de capitales del sector privado, para el desarrollo del país. El Estado tendrá la mayoría accionaria en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de servicios públicos” (p 204).

Sobre la delegación de los servicios públicos a las empresas mixtas, la Constitución de la República, dice:



Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.

Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos, la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

En relación con la sociedad de económica mixta, Alonso puntualiza que:

Esta forma de gestión indirecta de servicios públicos consiste en la creación de una sociedad mercantil en cuyo capital social tiene una participación una persona física o jurídica privada. Esa es la diferencia fundamental con la sociedad mercantil de capital exclusivo, pues el capital social aquí está repartido con un privado y no pertenece en exclusiva a la Administración (Alonso, 2017, p. 322).

Para Solanes (1999) manifiesta: “Las empresas prestadoras de servicios públicos sustituyen al Estado en la provisión de servicios públicos, con lo cual se convierten en servidores públicos que desempeñan una función del



Estado. Por consiguiente, están sujetas a regulación. Dentro de ciertos límites, ese tipo de regulación se puede imponer *ex post*, como lo ilustra en el desarrollo histórico” (p. 114).

5.4 Servicios prestados por delegación excepcional a empresas privadas

La empresa privada es una organización jurídica, económica y técnica, integrada por uno o más socios, cuyo objetivo es prestar servicios a la colectividad, con fines exclusivamente de lucro» (Jaramillo, 2014, p. 205).

Las empresas privadas individuales están formadas bajo la responsabilidad de una sola persona. Las empresas privadas sociales están integradas mediante la unión de dos o más socios. Estas empresas se amparan en los siguientes principios del mercado capitalista.

- En la libre competencia.
- En la libertad de contratación.
- En la libertad profesional.
- En las leyes sociales de la oferta y la demanda.
- En el derecho a la propiedad» (Jaramillo, 2014, p. 205).

La Constitución de la República, referente a la delegación excepcional a empresas privadas, establece:

Art. 316.- El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.

El Código Orgánico Administrativo, respecto a la delegación de gestión excepcional a sujetos de derecho privado, determina que el Estado o sus instituciones podrán delegar excepcionalmente a sujetos de Derecho privado, la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas con mayoría pública. En este sentido, el COA, estipula:



Art. 74.- Excepcionalidad. Cuando sea necesario, en forma excepcional y motivada, para satisfacer el interés público, colectivo o general, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas con mayoría pública, el Estado o sus instituciones podrán delegar a sujetos de Derecho privado, la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos, sin perjuicio de las normas previstas en la ley respectiva del sector.

La delegación de actividades económicas que no correspondan a servicios públicos o sectores estratégicos, esto es, aquellas que no se encuentren reservadas constitucional o legalmente al Estado, no está sujeta al criterio de excepcionalidad previsto en el inciso precedente, sino a los criterios de eficiencia y eficacia administrativas.

La gestión delegada por autorización administrativa es siempre precaria y en ningún caso generará derechos exclusivos para el gestor.

A falta de ley especial se aplicarán las normas previstas en este párrafo.

Art. 75.- Proyecto de interés público. La gestión delegada estará vinculada con la ejecución de un proyecto de interés público.

El interés público es específico, evaluado técnica, económica y legalmente por la administración competente.

El proyecto definirá los riesgos que se transfieren al gestor de derecho privado y a aquellos retenidos por la administración competente, de modo que el proyecto pueda ser viable.

El proyecto puede ser propuesto por el interesado, no obstante, la administración competente no estará obligada a acoger la iniciativa.

Art. 76.- Delegación de gestión por contrato. La gestión delegada mediante contrato se sujetará a las siguientes reglas:

1. La selección del gestor de Derecho privado se efectuará mediante concurso público.



2. Para la selección del gestor de Derecho privado, la administración competente formulará el pliego de bases administrativas, técnicas y económicas y los términos contractuales que regirán el procedimiento y la relación entre la administración y el gestor.
3. Los contratos para la gestión delegada a sujetos de Derecho privado se formularán según las mejores prácticas internacionales y salvaguardando el interés general. La administración puede elaborar modelos de contratos que pueden ser empleados como base en actuaciones de similar naturaleza.
4. El ejercicio de las potestades exorbitantes de la administración se sujetará al régimen general en materia de contratos administrativos.
5. Se determinarán expresamente los términos de coparticipación de la administración y el sujeto de Derecho privado.

Art. 77.- Gestión a sectores estratégicos o servicios públicos Cuando la gestión se refiera a sectores estratégicos o servicios públicos, la participación pública se ajustará al régimen constitucional, en la materia.

Cuando la ley especial no haya determinado la excepcionalidad de modo general, le corresponde al presidente de la República, dicha calificación.

Cuando las normas jurídicas locales no hayan determinado la excepcionalidad de modo general, en los servicios públicos a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, le corresponde esta calificación a su máxima autoridad administrativa.

Otra forma de prestar servicios públicos está determinada por los proyectos públicos de asociación público-privada.

Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, determina:

Art. 1.- Objeto. Esta Ley tiene por objeto establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada y los lineamientos e institucionalidad para su aplicación.



Asimismo, esta Ley establece incentivos específicos para promover en general el financiamiento productivo, la inversión nacional y la inversión extranjera.

Art. 2.- Ámbito. Esta Ley se aplica a las asociaciones público- privadas que tienen por objeto la provisión de bienes, obras o servicios por parte del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los proyectos públicos aprobados se beneficiarán de los incentivos propuestos en esta Ley, de conformidad con los acuerdos establecidos por las partes.

Art. 8.- De la Asociación público-privada. Se define por asociación público-privada la modalidad de gestión delegada por la que el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados encomiendan al gestor privado, la ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial, para la provisión de bienes, obras o servicios a cambio de una contraprestación por su inversión, riesgo y trabajo, de conformidad con los términos, condiciones, límites y más estipulaciones previstas en el contrato de gestión delegada.

5.5 Servicios prestados mediante concesión

Para la prestación del servicio por parte de los particulares se requiere de la adjudicación de la concesión y en este espacio expondremos sus opiniones. Para Pérez, la concesión:

Es un contrato administrativo sometido a reglas generales, como son la potestad administrativa de modificar unilateralmente las condiciones, la limitación en el tiempo (plazos), la reversión de las instalaciones al Estado al final de la concesión, la caducidad por incumplimiento, la posibilidad del rescate, el requisito de la autorización para la modificación de las tarifas, la posibilidad de la reversión (siempre que exista pacto expreso), la necesidad de autorización administrativa para la transferencia de la concesión. Condiciones todas estas que, evidentemente, deben constar expresamente en el contrato, con antecedentes en la ley y no se pueden presumir o aplicar sin una base legal» (Pérez, 2006, p. 661).



Para Martínez, la concesión:

Es un contrato, por medio del cual la administración encomienda la gestión de un servicio público, en las condiciones que ella determina, a un particular que se obliga a prestarlo en su propio nombre y por su propia cuenta. Mediante ella se obtiene el concurso técnico y pecuniario de los particulares para la prestación de los servicios públicos. La concesión no solo se utiliza para la prestación de los servicios públicos, sino que, bajo el mismo nombre, se involucran contratos que tienen por objeto la explotación de la riqueza del Estado y la construcción de las obras públicas (Martínez, 1974, 228).

En cambio, (Padua, 1964) expone que: “no entra en juego el problema de si los servicios han de ser prestados directamente por el Estado o deben ser dados en concesión, o si hay que crear una cooperativa o una sociedad de economía mixta; cualquiera que sea el tipo de persona que esté encargada de prestar el servicio”.

Si hay una posibilidad sería que el servicio no sea prestado eficientemente, corresponde, en defensa del interés público (que, repetimos, sería en el caso la suma de la mayoría de los intereses individuales de los usuarios del servicio), que se dé al administrado los medios jurídicos para compeler al ente que presta el servicio, a prestarlo como corresponde, contratos que tienen por objeto la explotación de la riqueza del Estado y la construcción de las obras públicas (Martínez, 1974, 228).

El autor (Alonso, 2017, p.311) por su parte, sostiene que la concesión:

Es la forma más relevante de gestión indirecta de los servicios públicos y la más utilizada. Aunque en la actualidad presenta diferentes variantes y fórmulas, consiste, en resumen y básicamente, en ceder la titularidad de bienes pertenecientes a la Administración cedente a favor de una persona jurídica o física privada (concesionario) para la prestación de un servicio público mediante la celebración de un contrato, revirtiendo los inmuebles sobre los que se asienta la gestión del servicio, con todos los elementos que haya introducido *ex novo* el concesionario, a la Administración cedente a la finalización del contrato y resarciéndose el concesionario de las inversiones



que haya tenido que realizar para la prestación de dicho servicio público a través del cobro de tarifas a los usuarios de dicho servicio (Alonso, 2017, p. 311).

Finalmente, Jaramillo, señala que «la concesión se puede otorgar mediante licitación pública, contratación directa o mediante licitación o subasta al mejor postor, sujetándose al pliego de condiciones» (2014, p. 205).

Antes de finalizar este apartado es necesario revisar lo que prevé la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, respecto de la concesión:

Art. 32.- Obligaciones. - Las empresas encargadas de la provisión de servicios públicos domiciliarios, sea directamente o en virtud de contratos de concesión, están obligadas a prestar servicios eficientes, de calidad, oportunos, continuos y permanentes a precios justos.

En este sentido, queda claro que la gestión indirecta de los servicios públicos a través de concesión no exime al concesionario de ninguna obligación y responsabilidad frente a los particulares, ni con relación a la prestación de servicios de calidad.



Actividades de aprendizaje recomendadas

1. Elabore un listado de al menos 10 empresas mixtas y determine el servicio público que prestan. Puede consultar en otras fuentes bibliográficas o en la *Internet*.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.

Interesante ejercicio, verdad! Este ejercicio le permitirá tener una idea global sobre los servicios públicos delegados a empresas mixtas.

¡Excelente!



2. Hemos finalizado la unidad 5. Ahora es momento de poner a prueba sus conocimientos, contestando el siguiente cuestionario de autoevaluación.



Autoevaluación 5

Seleccione la opción correcta.

1. ¿Dentro de las obligaciones que rigen en el artículo 32, las empresas están obligadas a?
 - a. Prestar servicios eficientes.
 - b. De calidad.
 - c. Caros y de mala calidad.
 - d. Oportunos, continuos y permanentes a precios eficientes, de calidad, oportunos, continuos y permanentes a precios.
2. ¿Los sectores estratégicos exclusivos del Estado y de los cuales tiene decisiva influencia son?
 - a. Económica, social, política o ambiental.
 - b. Desarrollo de los derechos humanos.
 - c. Interés social.
 - d. Su trascendencia y magnitud.
3. ¿Las empresas privadas están conformadas por uno o más socios, además de estar amparadas por los principios del mercado?
Seleccione algunos de ellos.
 - a. En la libre competencia; en la libertad de contratación; profesional.
 - b. En las leyes sociales de la oferta y la demanda.
 - c. Responsabilidades individuales.
 - d. Todas las anteriores.
4. ¿La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor enfatiza responsabilidades y obligaciones a los proveedores?
 - a. Solo la información que él desee.
 - b. Entregar al consumidor información veraz.



- c. Suficiente, clara, completa y oportuna de los bienes o servicios ofrecidos.
 - d. Ninguna de las anteriores.
5. La calidad es un nuevo estándar que ha llegado con la globalización económica de los Estados. ¿En qué consiste?.
- a. En reconstruir objetos en mal estado.
 - b. Mejorar sistemas de producción.
 - c. En mejorar permanentemente la prestación de bienes y servicios públicos y privados para garantizar y satisfacer en forma eficiente.
 - d. Todas las anteriores.
6. ¿Qué entidad controla los bienes y servicios públicos y privados?
- a. Fiscalía General del Estado.
 - b. Registro Único del Contribuyente RUC.
 - c. INEN.
 - d. Ninguna de las anteriores.
7. ¿De qué se trata el principio de responsabilidad definido en el artículo 15?
- a. El Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos.
 - b. Esencialmente de restituir el equilibrio económico deteriorado por los actos del poder en detrimento de los bienes patrimoniales de las personas particulares.
 - c. Responsabilidades de los empleados públicos.
 - d. Potestad pública.
8. ¿Qué excepcionalidad estipula el artículo 74 del COA?
- a. Cuando no se tenga la capacidad técnica o económica.
 - b. Cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta.
 - c. Gestión de sectores estratégicos.
 - d. Gestión de sectores técnicos.
9. ¿A qué está vinculado los proyectos de interés público?
- a. La gestión delegada estará vinculada con la ejecución de un proyecto de interés público.
 - b. Gestionar recursos para la parte social.



c. Reparar daños materiales en los proyectos.

d. Ninguna de las anteriores.

10. Para Martínez, la concepción dentro de la Administración pública hace referencia a:

a. Un contrato, por medio del cual la Administración encomienda la gestión de un servicio público.

b. Toda actividad directa o indirecta de la Administración pública.

c. Todas las anteriores.

d. Satisfacción de necesidades.

[Ir al solucionario](#)



Resultado de aprendizaje 3:

Toma de decisiones en la producción de bienes y servicios públicos.

Para cumplir con este resultado de aprendizaje, en la unidad 6, se estudiará dos temas fundamentales a considerar en la toma de decisiones, por un lado, la Calidad de los bienes y servicios públicos y, por otro lado, la Defensa del consumidor, analizando en cada caso los aspectos más relevantes de su regulación. Con ello, el administrador público, comprenderá los derechos que amparan al consumidor y los estándares de calidad que deben cumplir los bienes y servicios públicos.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas

Recuerde revisar de manera paralela los contenidos con las actividades de aprendizaje recomendadas y actividades de aprendizaje evaluadas.



Semana 13

Unidad 6. La calidad de los servicios públicos y la defensa del consumidor

A continuación, se expondrá un tema muy importante desde la óptica del usuario o consumidor de los servicios públicos, por lo que le invito a realizar la debida lectura analítica de los mismos, ya que son muy importantes para su formación académica.



6.1 Los derechos y obligaciones del consumidor

Los derechos de los consumidores tienen un reconocimiento constitucional y legal, que están orientados a defender a las personas usuarias y consumidoras, frente a actos arbitrarios en la prestación de bienes y servicios públicos y privados, evitar el monopolio, el acaparamiento y la especulación de precios.

En este sentido, la Constitución de la República, con relación a los derechos de los consumidores, determina:

Art. 52. Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.

La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.

Esta disposición establece el derecho que tienen las personas para escoger en forma libre los bienes y servicios que deseen, siempre y cuando estos sean de óptima calidad, es decir que su uso o consumo cumpla con las debidas medidas sanitarias, peso, forma, etc., de tal forma que revele que esté bien o el servicio es apto para el uso o consumo humano y sin ningún tipo de riesgo que ponga en peligro la vida y salud de la persona (Díaz, 2016, p. 81).

Art. 53.- Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.



El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.

Esta disposición constitucional se centra exclusivamente en los servicios públicos, hoy en día prestados por varias instituciones y empresas públicas del Gobierno Central o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y manifiesta la incorporación y el uso de sistemas de medición de satisfacción de los usuarios, lo cual se ha cumplido cabalmente, ya que cuando acudimos al Registro Civil, SRI o alguna otra entidad pública prestadora de servicios encontramos este tipo de dispositivos que contabilizan la satisfacción del usuario utilizando una escala que va de lo satisfactoria o muy bueno a lo pésimo o muy malo (Díaz, 2016, p. 81).

Las empresas de agua potable o luz eléctrica cuentan con las oficinas de atención al cliente y de reparación en caso de desperfectos o daños en sus sistemas; por lo que según el autor Díaz (2016), se puede evidenciar, en nuestro país se ha dado un paso importante al dar cumplimiento a esta parte de la disposición constitucional.

La segunda parte de este artículo trata sobre la responsabilidad de tipo civil que tiene el Estado cuando por negligencia o descuido en la prestación de los servicios públicos se han causado daños y perjuicios a los usuarios, o cuando siendo cancelados los valores por su uso no se presta el servicio referido.

Art. 54.- Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada o con la descripción que incorpore.

Las personas serán responsables por la mala práctica en el ejercicio de su profesión, arte u oficio, en especial aquella que ponga en riesgo la integridad o la vida de las personas.



Esta disposición constitucional establece las responsabilidades civiles y penales a que están sujetos las personas o entidades prestadoras de servicios públicos y de bienes de consumo, cuando el servicio público sea deficiente, o cuando el producto sea defectuoso, o sus condiciones y descripciones se encuentren alteradas y sean diferentes a la de la publicidad del mismo. Así mismo habla de la responsabilidad de los profesionales en las diferentes ramas, cuando pongan en riesgo la vida o integridad de las personas, como por ejemplo la mala práctica médica.

Art. 55.- Las personas usuarias y consumidoras podrán constituir asociaciones que promuevan la información y educación sobre sus derechos, y las representen y defiendan ante las autoridades judiciales o administrativas. Para el ejercicio de este u otros derechos, nadie será obligado a asociarse.

Este artículo manifiesta la libertad que tiene la persona para asociarse en grupos que promuevan los derechos del consumidor y la defensa de los mismos ante las autoridades competentes, así mismo dispone que no es necesario estar asociado para poder ejercer los derechos que le asisten a la persona como consumidor o usuaria de un servicio público o privado.

Los derechos de los usuarios y consumidores, como se ha visto, se encuentran declarados en nuestra Constitución, pero existe una ley orgánica que desarrolla, tutela y garantiza sus derechos:

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, establece: los derechos y los mecanismos de protección de los consumidores; las obligaciones de los proveedores; las sanciones por el incumplimiento de la ley y el irrespeto de los derechos de los usuarios y consumidores; el control de calidad, y, las reparaciones e indemnizaciones por deficiencias, daños y mala calidad de los bienes y servicios ofertados. La interrupción de los servicios públicos se encuentra prohibida por la Constitución de la República.

A continuación, revisaremos las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, respecto de los derechos y obligaciones que atribuidos a los usuarios y consumidores:



Art. 4.- Derechos del consumidor. - Son derechos fundamentales del consumidor, a más de los establecidos en la Constitución Política de la República, tratados o convenios internacionales, legislación interna, principios generales del derecho y costumbre mercantil, los siguientes:

1. Derecho a la protección de la vida, salud y seguridad en el consumo de bienes y servicios, así como a la satisfacción de las necesidades fundamentales y el acceso a los servicios básicos.
2. Derecho a que proveedores públicos y privados oferten bienes y servicios competitivos, de óptima calidad, y a elegirlos con libertad.
3. Derecho a recibir servicios básicos de óptima calidad.
4. Derecho a la información adecuada, veraz, clara, oportuna y completa sobre los bienes y servicios ofrecidos en el mercado, así como sus precios, características, calidad, condiciones de contratación y demás aspectos relevantes de los mismos, incluyendo los riesgos que pudieren presentar.
5. Derecho a un trato transparente, equitativo y no discriminatorio o abusivo por parte de los proveedores de bienes o servicios, especialmente en lo referido a las condiciones óptimas de calidad, cantidad, precio, peso y medida.
6. Derecho a la protección contra la publicidad engañosa o abusiva, los métodos comerciales coercitivos o desleales.
7. Derecho a la educación del consumidor, orientada al fomento del consumo responsable y a la difusión adecuada de sus derechos.
8. Derecho a la reparación e indemnización por daños y perjuicios, por deficiencias y mala calidad de bienes y servicios.
9. Derecho a recibir el auspicio del Estado para la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios, cuyo criterio será consultado al momento de elaborar o reformar una norma jurídica o disposición que afecte al consumidor.
10. Derecho a acceder a mecanismos efectivos para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a la adecuada prevención, sanción y oportuna reparación de su lesión.



11. Derecho a seguir las acciones administrativas y/o judiciales que correspondan.
12. Derecho a que en las empresas o establecimientos se mantenga un libro de reclamos que estará a disposición del consumidor, en el que se podrá notar el reclamo correspondiente, lo cual será debidamente reglamentado.

Art. 5.- Obligaciones del consumidor. - Son obligaciones de los consumidores:

1. Propiciar y ejercer el consumo racional y responsable de bienes y servicios.
2. Preocuparse de no afectar el ambiente mediante el consumo de bienes o servicios que puedan resultar peligrosos en ese sentido.
3. Evitar cualquier riesgo que pueda afectar su salud y vida, así como la de los demás, por el consumo de bienes o servicios lícitos.
4. Informarse responsablemente de las condiciones de uso de los bienes y servicios a consumirse.

Cabe señalar que esta ley, además cuenta con su respectivo reglamento general y con el reglamento de quejas del consumidor o usuario; este primer reglamento para profundizar y dar cumplimiento a ciertas disposiciones de la ley, y, el segundo, para establecer la competencia del defensor del pueblo en las causas referentes a la protección de los derechos del consumidor o usuario como autoridad decisoria y el trámite a seguirse en este tipo de procesos (Díaz, 2016, p. 83).

6.2 Responsabilidades y obligaciones del proveedor

El proveedor es el nombre genérico que se da a la entidad del sector público o privado que presta bienes o servicios. Indistintamente de la modalidad de prestación del servicio, estos deben satisfacer las necesidades sociales y cumplir con los estándares de calidad que corresponde.



Para ello, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, determina una serie de responsabilidades y obligaciones a los proveedores, que revisaremos a continuación:

Art. 17.- Obligaciones del proveedor. - Es obligación de todo proveedor, entregar al consumidor información veraz, suficiente, clara, completa y oportuna de los bienes o servicios ofrecidos, de tal modo que este pueda realizar una elección adecuada y razonable.

Art. 18.- Entrega del bien o prestación del servicio. - Todo proveedor está en la obligación de entregar o prestar, oportuna y eficientemente, el bien o servicio, de conformidad con las condiciones establecidas de mutuo acuerdo con el consumidor. Ninguna variación en cuanto a precio, costo de reposición u otras ajenas a lo expresamente acordado entre las partes, será motivo de diferimiento.

Art. 19.- Indicación del precio. - Los proveedores deberán dar conocimiento al público de los valores finales de los bienes que expendan o de los servicios que ofrezcan, con excepción de los que por sus características deban regularse convencionalmente.

El valor final deberá indicarse de un modo claramente visible que permita al consumidor, de manera efectiva, el ejercicio de su derecho a elección, antes de formalizar o perfeccionar el acto de consumo.

El valor final se establecerá y su monto se difundirá en moneda de curso legal.

Las farmacias, boticas, droguerías y similares deberán exhibir de manera visible, además del valor final impreso en cada uno de los medicamentos o bienes de expendio, la lista de precios oficiales de los medicamentos básicos, aprobados por la autoridad competente.

Art. 20.- Defectos y vicios ocultos. - El consumidor podrá optar por la rescisión del contrato, la reposición del bien o la reducción del precio, sin perjuicio de la indemnización por daños y perjuicios, cuando la cosa objeto



del contrato tenga defectos o vicios ocultos que la hagan inadecuada o disminuyan de tal modo su calidad o la posibilidad del uso al que habitualmente se le destine, que, de haberlos conocido el consumidor, no la habría adquirido o hubiera dado un menor precio por ella.

Art. 21.- Facturas. - El proveedor está obligado a entregar al consumidor, factura que documente el negocio realizado, de conformidad con las disposiciones que en esta materia establece el ordenamiento jurídico tributario.

En caso de que, al momento de efectuarse la transacción, no se entregue el bien o se preste el servicio, deberá extenderse un comprobante adicional firmado por las partes, en el que constará el lugar y la fecha en la que se hará y las consecuencias del incumplimiento o retardo.

En concordancia con lo previsto en los incisos anteriores, en el caso de prestación de servicios, el comprobante adicional deberá detallar, además, los componentes y materiales que se empleen con motivo de la prestación del servicio, el precio por unidad de los mismos y de la mano de obra; así como los términos en que el proveedor se obliga, en los casos en que el uso práctico lo permita.

Art. 22.- Reparación defectuosa. - Cuando un bien objeto de reparación presente defectos relacionados con el servicio realizado e imputables al prestador del mismo, el consumidor tendrá derecho, dentro de los noventa días contados a partir de la recepción del bien, a que se le repare sin costo adicional o se reponga el bien en un plazo no superior a treinta días, sin perjuicio a la indemnización que corresponda. Si se hubiese otorgada garantía por un plazo mayor, se estará a este último.

Art. 23.- Deterioro de los bienes. - Cuando el bien objeto del servicio de acondicionamiento, reparación, limpieza u otro similar sufre tal menoscabo o deterioro que disminuya su valor o lo torne parcial o totalmente inapropiado para el uso normal al que está destinado, el prestador del servicio deberá restituir el valor del bien, declarado en la nota de ingreso, e indemnizar al consumidor por la pérdida ocasionada.



Art. 24.- Repuestos. - En los contratos de prestación de servicios cuyo objeto sea la reparación de cualquier tipo de bien, se entenderá implícita la obligación de cargo del prestador del servicio, de emplear en tal reparación, componentes o repuestos nuevos y adecuados al bien de que se trate, a excepción de que las partes convengan expresamente lo contrario.

El incumplimiento de esta obligación dará lugar, además de las sanciones e indemnizaciones que correspondan, a que se obligue al prestador del servicio a sustituir, sin cargo adicional alguno, los componentes o repuestos de que se trate.

Art. 25.- Servicio técnico. - Los productores, fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes de bienes deberán asegurar el suministro permanente de componentes, repuestos y servicio técnico, durante el lapso en que sean producidos, fabricados, ensamblados, importados o distribuidos y posteriormente, durante un período razonable de tiempo en función a la vida útil de los bienes en cuestión, lo cual será determinado de conformidad con las normas técnicas del Instituto Ecuatoriano de Normalización - INEN.

Art. 26.- Reposición. - Se considerará un solo bien, aquel que se ha vendido como un todo, aunque esté formado por unidades, partes, piezas o módulos, no obstante que estas puedan o no prestar una utilidad en forma independiente unas de otras. Sin perjuicio de ello, tratándose de su reposición, esta se podrá efectuar respecto de una unidad, parte, pieza o módulo, siempre que sea por otra igual a la que se restituya y se garantice su funcionalidad.

Art. 27.- Servicios profesionales. - Es deber del proveedor de servicios profesionales, atender a sus clientes con calidad y sometimiento estricto a la ética profesional, la ley de su profesión y otras conexas.

En lo relativo al cobro de honorarios, el proveedor deberá informar a su cliente, desde el inicio de su gestión, el monto o parámetros en los que se registrará para fijarlos dentro del marco legal vigente en la materia y guardando la equidad con el servicio prestado.



Art. 28.- Responsabilidad solidaria y derecho de repetición. - Serán solidariamente responsables por las indemnizaciones civiles derivadas de los daños ocasionados por vicio o defecto de los bienes o servicios prestados, los productores, fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, quien haya puesto su marca en la cosa o servicio y, en general, todos aquellos cuya participación haya influido en dicho daño.

La responsabilidad es solidaria, sin perjuicio de las acciones de repetición que correspondan. Tratándose de la devolución del valor pagado, la acción no podrá intentarse, sin respeto del vendedor final.

El transportista solo responderá por los daños ocasionados al bien con motivo o en ocasión del servicio por él prestado.

Art. 29.- Derecho de repetición del Estado. - Cuando el Estado ecuatoriano sea condenado al pago de cualquier suma de dinero por la violación o inobservancia de los derechos consagrados en la presente ley por parte de un funcionario público, el Estado tendrá derecho de repetir contra dicho funcionario lo efectivamente pagado.

Cuando el proveedor incumpla sus obligaciones, se puede recurrir a distintos mecanismos para exigir su cumplimiento. En primera instancia, se puede acudir ante el defensor del pueblo, para solicitar que por su intermedio se inicie el procedimiento respectivo y se solicite al proveedor el cumplimiento inmediato de su obligación. Esto no obsta, el derecho que tiene el consumidor de acudir a otras instancias para exigir el cumplimiento de su derecho.

Por último, (Defensoría del Pueblo) asegura que los consumidores somos todas las personas que como destinatarios finales adquieren, utilizan y disfrutan de los bienes de consumo y servicios privados que se ofertan en el mercado. Por ello es importante resaltar que dichas acciones que realicen durante la adquisición de bienes o servicios recaen por responsabilidad propia.





Actividad de aprendizaje recomendada

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la actividad que se describe a continuación:

En la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y en su Reglamento de Aplicación, investigue cuál es el procedimiento que se debe seguir para realizar un reclamo ante la Defensoría del Pueblo, por el cobro excesivo en la prestación de un servicio público.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.



Resultado de aprendizaje 3:

Toma de decisiones en la producción de bienes y servicios públicos.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 14

Unidad 6. La calidad de los servicios públicos y la defensa del consumidor

6.3 Servicios públicos domiciliarios

Se entienden por servicios públicos domiciliarios los prestados directamente en los domicilios de los consumidores, ya sea por proveedores públicos o privados tales como servicio de energía eléctrica, telefonía convencional, agua potable u otros similares.

Las empresas encargadas de la provisión de servicios públicos domiciliarios, sea directamente o en virtud de contratos de concesión, están obligadas a prestar servicios eficientes, de calidad, oportunos, continuos y permanentes a precios justos.

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, ha desarrollado un capítulo específico para regular la prestación de los servicios domiciliarios, como la información, el trato recíproco, los reclamos, la seguridad de las instalaciones, facturas y los valores que se cobran en las planillas. En este sentido, la Ley, determina:

Art. 33.- Información al consumidor. - Las condiciones, obligaciones, modificaciones y derechos de las partes en la contratación del servicio público domiciliario, deberán ser cabalmente conocidas por ellas en virtud de



la celebración de un instrumento escrito. Sin perjuicio de dicho instrumento, los proveedores de servicios públicos domiciliarios mantendrán dicha información a disposición permanente de los consumidores en las oficinas de atención al público.

El consumidor tiene el derecho de ser oportuna y verazmente informado sobre la existencia o no de seguros accesorios al contrato de prestación del servicio, cobertura y demás condiciones. En caso de seguros de vida, su monto nunca podrá ser menor al establecido en el Código del Trabajo.

Sin perjuicio de la cobertura que los seguros accesorios den para el caso de muerte o perjuicio a la salud del consumidor, la empresa proveedora de servicios públicos domiciliarios, será directamente responsable de indemnizar por los daños causados a los consumidores por negligencia o mala calidad en la prestación de dichos servicios.

Art. 34.- Reciprocidad. - Las empresas proveedoras de servicios públicos domiciliarios están en la obligación de otorgar un trato recíproco a los consumidores, aplicando en lo referente a reintegros y devoluciones, los mismos criterios que se utilicen para los recargos por mora en el pago del servicio.

Art. 35.- Registro de reclamos. - Las empresas proveedoras de servicios públicos domiciliarios deben contar con una oficina y un registro de reclamaciones en donde constarán las presentadas por los consumidores. Dichos reclamos deberán ser subsanados en el plazo perentorio que contendrá el Reglamento a la presente Ley.

Art. 36.- Seguridad de las instalaciones. - Los consumidores de servicios públicos que se prestan a domicilio y requieren instalaciones específicas, deben ser convenientemente informados sobre las condiciones de seguridad de las instalaciones y de los artefactos.

Art. 37.- Instrumentos y unidades de medición. - La autoridad competente queda facultada para intervenir de oficio, o a petición de parte interesada, en la verificación del buen funcionamiento de los instrumentos de medición de



energía, combustible, comunicaciones, agua potable, o cualquier otro similar, cuando existan dudas sobre las lecturas efectuadas por las empresas proveedoras del servicio.

Tanto los instrumentos como las unidades de medición deberán ser legalmente reconocidos y autorizados. Las empresas proveedoras del servicio garantizarán al consumidor el control individual de los consumos. Las facturas deberán ser entregadas al usuario con no menos de diez días de anticipación a su vencimiento.

Art. 38.- Interrupción de la prestación del servicio. - Cuando la prestación del servicio público domiciliario se interrumpa o sufra alteraciones, por causas imputables al proveedor, este deberá reintegrar los valores cobrados por servicios no prestados, dentro del plazo de 30 días, contados desde la fecha en que se realice el reclamo. Sin perjuicio de lo señalado, el proveedor reconocerá los daños y perjuicios ocasionados al consumidor por la alteración o interrupción culposa del servicio.

Art. 39.- Facturación de consumo excesivo. - Cuando el consumidor considere que existe facturación excesiva en la planilla de un período, podrá cancelar únicamente un valor equivalente al promedio del consumo mensual de los 6 meses inmediatamente anteriores.

Para poder ejercer este derecho, el consumidor debe presentar hasta dentro de los 10 días posteriores al vencimiento de la factura o planilla, las correspondientes al período de 6 meses inmediatos anteriores a la objetada. De no contar con los documentos anotados, el consumidor podrá solicitar las respectivas copias a la empresa prestadora del servicio, en cuyo caso, el plazo anotado comenzará a correr desde la fecha en que se entreguen las copias.

La empresa proveedora del servicio dispondrá de un plazo de treinta días a partir del reclamo del usuario para acreditar que el consumo facturado fue efectivamente realizado, en cuyo caso tendrá derecho a reclamar el pago de la diferencia más los intereses legales correspondientes.



Si el pago efectuado por el consumidor en ejercicio del derecho contemplado en el inciso primero del presente artículo excede del valor real de consumo, la empresa otorgará un crédito idéntico a dicho exceso a favor del consumidor, el mismo que deberá hacerse efectivo en la planilla inmediata posterior.

Mientras se desarrolle el trámite previsto en los incisos precedentes, la empresa proveedora estará obligada a seguir prestando el servicio sin interrupción alguna.

Art. 40.- Valores de las planillas. - En las planillas emitidas por las empresas proveedoras de los servicios públicos domiciliarios, deberá constar exclusivamente el valor del consumo respectivo, más los recargos legales pertinentes y cobros adicionales establecidos expresamente por la ley. Queda prohibido incluir en dichas planillas rubros adicionales a los señalados.

6.4 El control de calidad

Jaramillo sostiene que la calidad es un nuevo estándar que aparece con la globalización económica y modernización del Estado, y consiste en mejorar permanentemente la prestación de bienes y servicios públicos y privados para garantizar y satisfacer en forma eficiente, eficaz y transparente las necesidades y aspiraciones de la población como titulares de derechos individuales y colectivos (2014, p. 200).

Los estándares de calidad que deben de cumplirse en la prestación de los servicios, independientemente de la fórmula que se haya elegido para dicha prestación, lo que implica que si el servicio se presta directamente por la administración titular del mismo será esta la que obliga al cumplimiento de dichos estándares. Sin embargo, si es un particular el que presta el servicio a través de cualquiera de las fórmulas de gestión indirecta vistas el papel de la administración, en este caso estará circunscrito a la fiscalización y control del cumplimiento de dichos estándares de prestación por parte de dicho particular.



Los servicios públicos de calidad son el mejor medio para construir sociedades sostenibles, equitativas y democráticas. La ciudadanía exige una administración más cercana a sus demandas y necesidades, con servicios eficientes, eficaces y transparentes que simplifiquen los trámites (Servicio de Acreditación Ecuatoriana).

Estándares de calidad

En este contexto, Alonso, sostiene que al menos son tres los estándares cuyo cumplimiento garantiza la buena prestación del servicio: continuidad, mutabilidad e igualdad (2017, p. 323).

a. Continuidad

El estándar de continuidad significa que el servicio público debe prestarse con una regularidad previsible, potencialmente conocida por los posibles usuarios del mismo y con vocación de permanencia. No significa, en cambio, que el servicio público deba prestarse a todas horas, es decir, que deba permanecer 24 horas del día los 365 días del año, pero sí que esté sujeto a un horario regular en cuanto a su funcionamiento o, incluso, que esté abierto todo el día si las necesidades del servicio y las características del mismo así lo aconsejan, como ocurrirá en el caso de los hospitales (2017, p. 323).

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, cuando se refiere a la prestación de servicios domiciliarios, hace referencia al estándar de continuidad, como veremos a continuación:

Art. 32.- Obligaciones. - Las empresas encargadas de la provisión de servicios públicos domiciliarios, sea directamente o en virtud de contratos de concesión, están obligadas a prestar servicios eficientes, de calidad, oportunos, continuos y permanentes a precios justos.



La continuidad de un servicio genera certeza en el consumidor, porque podrá acceder a él en el momento que lo requiera, bien dentro del horario establecido para la prestación, por ejemplo: recolección de desechos sólidos, o permanente, como es el caso del servicio de agua potable.

b. Mutabilidad o adaptación

El estándar de mutabilidad refleja la necesidad de que el servicio público se adapte a los cambios tecnológicos o de cualquier otro tipo que se puedan incorporar para la prestación del mismo. Es decir, «que evolucione la forma de prestación, adaptándola a los cambios jurídicos, económicos, sociales y, por su puesto, técnicos, que mejore la eficacia y eficiencia en su prestación» (Alonso, 2017, pp. 323, 324). Por ejemplo, no se podrá prestar el servicio público de salud, con equipos médicos de la década de los 80, actualmente la tecnología ha mejorado de forma exponencial.

Adaptar los servicios públicos a los cambios sociales, económico, social y tecnológico supone un estándar de capital importancia, pues con la aplicación de las nuevas tecnologías, por ejemplo, se podría mejorar y agilizar los trámites administrativos, que tanto malestar han causado a los usuarios de los servicios administrativos en las diferentes administraciones públicas.

c. Igualdad

El estándar de igualdad impone a la administración la obligación de proporcionar un trato idéntico a todos los usuarios del servicio que cumplan con las normas aplicables al mismo, sin que se produzca discriminación de ningún tipo en su acceso o disfrute que pudiera contravenir (Alonso, 2017, pp. 323, 324).



La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, estipula como derecho del consumidor recibir un trato transparente, equitativo y no discriminatorio o abusivo por parte de los proveedores de bienes o servicios, especialmente en lo referido a las condiciones óptimas de calidad, cantidad, precio, peso y medida.

Control de calidad

A continuación, revisaremos cómo está regulado el sistema de control de calidad en la Ley Orgánica del Consumidor:

Art. 64.- Bienes y servicios controlados. - El Instituto Ecuatoriano de Normalización, INEN, determinará la lista de bienes y servicios, provenientes tanto del sector privado como del sector público, que deban someterse al control de calidad y al cumplimiento de normas técnicas, códigos de práctica, regulaciones, acuerdos, instructivos o resoluciones. Además, con base en las informaciones de los diferentes ministerios y de otras instituciones del sector público, el INEN elaborará una lista de productos que se consideren peligrosos para el uso industrial y agrícola y para el consumo. Para la importación y/o expendio de dichos bienes, el ministerio correspondiente, bajo su responsabilidad, extenderá la debida autorización.

Art. 66.- Normas técnicas. - El control de cantidad y calidad se realizará de conformidad con las normas técnicas establecidas por el Instituto Ecuatoriano de Normalización - INEN -, entidad que también se encargará de su control sin perjuicio de la participación de los demás organismos gubernamentales competentes. De comprobarse técnicamente una defectuosa calidad de dichos bienes y servicios, el INEN no permitirá su comercialización; para esta comprobación técnica actuará en coordinación con los diferentes organismos especializados públicos o privados, quienes prestarán obligatoriamente sus servicios y colaboración.

Las normas técnicas no podrán establecer requisitos ni características que excedan las establecidas en los estándares internacionales para los respectivos bienes.



Art. 68.- Unidades de control. - El Instituto Ecuatoriano de Normalización - INEN - promoverá la creación y funcionamiento de los departamentos de control de calidad, dentro de cada empresa pública o privada, proveedora de bienes o prestadora de servicios. Así mismo, reglamentará la posibilidad de que, alternativamente, se contraten laboratorios de las universidades y escuelas politécnicas o laboratorios privados debidamente calificados para cumplir con dicha labor.

Art. 69.- Capacitación. - El Instituto Ecuatoriano de Normalización - INEN - realizará programas permanentes de educación sobre normas de calidad a los proveedores y consumidores, utilizando, entre otros medios, los de comunicación social, en los espacios que corresponden al Estado según la Ley.

El Instituto Ecuatoriano de Normalización INEN, como un organismo especializado, tiene un papel fundamental en el control de calidad de los bienes y servicios que presta tanto el sector público como el sector privado. El control de calidad implica el cumplimiento de una serie de normas técnicas, códigos de prácticas, instructivos protocolos, etc., que están estandarizadas a nivel nacional e internacional.



Actividad de aprendizaje recomendada

Es hora de reforzar los conocimientos adquiridos resolviendo las siguientes actividades:

Investigue cómo está estructurado el procedimiento de control de calidad que realiza el municipio o la empresa pública que dota el servicio de agua potable en su barrio o localidad.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.



Resultado de aprendizaje 3:

Toma de decisiones en la producción de bienes y servicios públicos.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 15

Unidad 6. La calidad de los servicios públicos y la defensa del consumidor

6.5 La responsabilidad del estado por la prestación de servicios públicos

Se puede definir la responsabilidad como el deber jurídico que tienen el Estado, para responder a nombre de los servidores públicos por sus actos y consecuencias derivados de la prestación de sus servicios irregulares prestados en los organismos y entidades del sector público (Jaramillo, 2014, p. 339).

El principio de responsabilidad de los poderes públicos está determinado en el artículo 11, numeral 9, de la Constitución, que dispone:

Art. 11. 9. *El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.*

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.



El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

Esta disposición constitucional, por un lado, garantiza el respeto de los derechos de las personas frente a las actuaciones del Estado, y, por otro lado, establece la obligación que tiene el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, de reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos.

El Código Orgánico Administrativo desarrolla esta disposición constitucional, en el Art. 15, determina:

Art. 15.- Principio de responsabilidad. El Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o las acciones u omisiones de sus servidores públicos o los sujetos de derecho privado que actúan en ejercicio de una potestad pública por delegación del Estado y sus dependientes, controlados o contratistas.

La responsabilidad trata esencialmente de restituir el equilibrio económico deteriorado por los actos del poder en detrimento de los bienes patrimoniales de las personas particulares por medio del resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados. Sin embargo, la responsabilidad que asume el Estado por los daños ocasionados no eximen de responsabilidad a los funcionarios públicos causantes directos de daño, ya sea por dolo o culpa grave.

Una vez que el Estado ha pagado la indemnización respectiva, tiene la obligación de recuperar los valores pagados en virtud de la responsabilidad estatal, para ello deberá ejercer la acción de repetición en contra de las personas que produjeron el daño, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales.

Interesante verdad!



La responsabilidad del Estado, es un tema muy importante no solo para el Derecho o para la Administración pública, sino para la ciudadanía en general debido a las implicaciones que genera en la práctica, por cuanto, las actividades cotidianas de las personas están en constante interacción con el Estado a través de sus instituciones públicas y es precisamente en esa relación Estado – personas, que pueden vulnerarse los derechos de los particulares.

Para finalizar y reflexionar respecto de los servicios públicos, comparto algunas puntualizaciones:

- En Ecuador la prestación de los servicios públicos domiciliarios ha sido, esencialmente, una responsabilidad del sector público en sus distintos niveles.
- Pocos temas pueden estar tan cerca de la ciudadanía como este.
- Los problemas financieros de las empresas públicas afectan la prestación de los servicios públicos.
- Las deficiencias en la prestación de tales servicios.
- El alto endeudamiento externo.
- La fijación de las tarifas de los servicios públicos, deben guardar parámetros de equidad.



Actividades de aprendizaje recomendadas

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la actividad que se describe a continuación:

1. Reflexione y describa los principales problemas que afectan a los servicios públicos en la actualidad y proponga algunas alternativas que pueden mejorar su prestación.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.



2. Ha culminado el estudio de la presente unidad y es necesario evaluar sus conocimientos adquiridos, por lo que le propongo el siguiente cuestionario de autoevaluación.



Autoevaluación 6

Seleccione la opción correcta.

1. ¿Qué implica la administración de los bienes públicos?
 - a. La planeación, la conservación y el control de los bienes y recursos públicos.
 - b. La planeación, la adquisición y el control de los bienes y recursos públicos.
 - c. La planeación, la adquisición, la organización y la conservación.
 - d. La planeación, la adquisición, la organización, la conservación y el control de los bienes y recursos públicos.
2. ¿Los derechos y mecanismos de protección que tiene los consumidores se denominan?
 - a. Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.
 - b. La Constitución de la República del Ecuador.
 - c. Todas las anteriores.
 - d. Servicios públicos.
3. Los servicios profesionales están ligados a sometimientos:
 - a. La ética profesional social.
 - b. La ley de su profesión.
 - c. Ética profesional y la ley de su profesión.
 - d. Cobro de honorarios.
4. ¿En las planillas emitidas por las empresas proveedoras de los servicios públicos domiciliarios, qué debe constar?
 - a. El valor del consumo respectivo y recargos legales pertinentes y cobros adicionales.
 - b. El impuesto al valor agregado.
 - c. Multas por atrasos.



- d. Todas las anteriores.
5. Los estándares de calidad que rigen dentro de la ley son tres como mínimo. ¿Cuáles son estos?
- a. Continuidad.
 - b. Mutualidad e igualdad.
 - c. Innovación.
 - d. Creatividad.
6. ¿Seleccione las obligaciones del consumidor establecidas en el Art. 5?
- a. Propiciar y ejercer el consumo racional y responsable de bienes y servicios.
 - b. Preocuparse de no afectar el ambiente mediante el consumo de bienes o servicios que puedan resultar peligrosos en ese sentido.
 - c. Evitar cualquier riesgo que pueda afectar su salud y vida, así como la de los demás, por el consumo de bienes o servicios lícitos.
 - d. Todas las anteriores.
7. ¿Las funciones de la Contraloría General del Estado están desarrolladas en el?
- a. En el Control de Bienes del Sector Público.
 - b. En el Reglamento y Control de Bienes del Sector Público.
 - c. En el Reglamento Administración y Control de Bienes del Sector Público.
 - d. Todas las respuestas son correctas.
8. ¿Qué elementos utiliza la modalidad de información y comunicación de carácter comercial?
- a. Utiliza textos, diálogos, sonidos, imágenes.
 - b. Descripción directa o indirecta del producto.
 - c. Propaganda negra.
 - d. Ninguna de las anteriores.



9. ¿Cuáles son los términos de la Ley Orgánica de Empresas Públicas?
- a. Personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión.
 - b. Gestión de los sectores estratégicos.
 - c. Recursos naturales.
 - d. Todas las anteriores.
10. ¿Qué significa un estándar de continuidad?
- a. El servicio público debe prestarse con una regularidad previsible, potencialmente conocida por los posibles usuarios del mismo y con vocación de permanencia.
 - b. Atención de calidad.
 - c. Creatividad.
 - d. Ninguna de las anteriores.

[Ir al solucionario](#)



Resultados de aprendizaje 2 y 3:

- Determina las necesidades de provisión de bienes y servicios públicos.
- Toma de decisiones en la producción de bienes y servicios públicos.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 16

Actividades finales del bimestre

Revisión de contenidos de la unidad 4 a la unidad 6

Ha culminado con éxito el segundo bimestre.

Ahora es momento de concentrar sus esfuerzos en preparar la evaluación presencial.

Estimado estudiante, en esta semana deberá repasar cada una de las unidades tratadas durante el segundo bimestre.

Estudie todo lo que hemos revisado en este bimestre, con el objetivo de que le vaya muy bien en la evaluación presencial.

¡Éxitos!





4. Solucionario

Autoevaluación 1

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	c	El diccionario jurídico de Cabanellas define los bienes como aquellas cosas que pueden ser objeto de apropiación, es decir, que pueden ser poseídas y utilizadas por los seres humanos para satisfacer sus necesidades.
2	d	La Administración de Bienes o Recursos Físicos abarca todas estas actividades: adquisición, manejo, control y seguimiento de los recursos materiales para asegurar su uso eficiente y efectivo.
3	d	<p>Las principales normas jurídicas que regulan los bienes públicos son:</p> <ul style="list-style-type: none">• La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, determina las disposiciones legales relacionadas con la administración y control de los bienes o recursos públicos, incluso en función de esta Ley, la Contraloría ha aprobado el Reglamento de Bienes del Sector Público, que analizaremos a detalle más adelante.• La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que determina los principios y procedimientos para la adquisición de bienes.• El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que establece el régimen jurídico aplicable a los bienes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;• La Ley de Minería regula la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos minerales en Ecuador. Establece que todos los recursos minerales en su estado natural pertenecen al Estado, y define los procedimientos para la concesión de derechos mineros (Ley de Minería, Art. 1 y 3, pp. 1-2).
4	c	



Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
		En el ámbito privado, los bienes se rigen principalmente por el Código Civil, que establece las normas generales sobre la propiedad y el uso de los bienes.
5	a	La diferencia fundamental entre bienes privados y bienes públicos radica en la titularidad (privada versus estatal) y en el propósito (interés particular versus interés colectivo). Mientras los bienes privados sirven a los intereses específicos de sus propietarios, los bienes públicos están destinados a satisfacer las necesidades y el bienestar de la comunidad en su conjunto.
6	a	El Código Civil acepta dos clases de inmuebles: los que son por naturaleza y los que son por adhesión. El art. 586 dice así: inmuebles, fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que se adhieren permanentemente a ellas, como las edificaciones y los árboles.
7	a	Esta ley establece los principios y procedimientos para la adquisición de bienes, obras y servicios por parte del sector público, garantizando transparencia y eficiencia en las contrataciones.
8	d	El art. 586 dice así: inmuebles, fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que se adhieren permanentemente a ellas, como las edificaciones y los árboles.
9	c	El COOTAD establece el régimen jurídico aplicable a los bienes de los GAD para asegurar que estos gobiernos puedan gestionar sus recursos de manera autónoma, eficiente y transparente, promoviendo el desarrollo local y la participación ciudadana, y garantizando la coordinación necesaria con el Gobierno central para una gestión pública integral y coherente.
10	c	Los bienes universales son aquellos que están unidos o son considerados parte de un conjunto por una razón de carácter, como una biblioteca o una colección de arte.

[Ir a la autoevaluación](#)



Autoevaluación 2

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	a	El dominio público cuenta con las inmunidades que son de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad.
2	b	Los bienes públicos deben ser estudiados desde dos puntos de vista: objetivo y subjetivo. El primero, según el cual los bienes públicos son aquellos que corresponden exclusivamente al Estado; mientras que, el segundo identifica a estos por su esencia o propia naturaleza.
3	c	Según, Cabanellas «son bienes públicos los que, en cuanto a su propiedad, pertenecen a un pueblo, provincia o nación; y, en cuanto al uso, a todos los individuos de su territorio. Esta definición subraya la función de los bienes públicos como instrumentos para el bienestar común y la justicia social, y establece las bases para su adecuada administración y protección.
4	d	En la terminología tradicional, el patrimonio nacional se refería a los bienes y recursos que eran considerados parte del “patrimonio real”, es decir, aquellos bienes que pertenecen y son gestionados por el Estado en nombre del pueblo.
5	b	En este sentido, existen dos corrientes doctrinarias, la primera, que reconoce únicamente el ejercicio de las potestades estatales sobre estos bienes; y, la segunda, que reconoce la propiedad administrativa de los mismos.
6	a	Los bienes inalienables, como el aire, el mar y el calor del sol, están fuera del patrimonio de los particulares porque su naturaleza y función requieren que permanezcan en el dominio público para el beneficio de toda la humanidad.
7	c	La inembargabilidad se refiere a la protección legal que impide que ciertos bienes sean embargados. La aplicación y alcance de esta protección varían según la legislación de cada país, que establece qué bienes están protegidos y bajo qué condiciones.
8	d	El dominio público es visto como una propiedad administrada por el Estado, conocida como propiedad administrativa. Esto implica que el Estado tiene la responsabilidad de gestionar estos bienes de manera que se maximice su beneficio para la comunidad, asegurando su uso sostenible y accesible.
9	b	La afectación es el proceso legislativo mediante el cual un bien es designado para uso público, retirándolo del comercio privado. Esto asegura que el bien sea utilizado y mantenido para el



Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
		beneficio de la comunidad, como ocurre con parques, carreteras y otros recursos públicos.
10	d	Los bienes de dominio público tienen las inmunidades de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad. Imprescriptibilidad significa que no pueden ser adquiridos por terceros a través del tiempo; inembargabilidad indica que no pueden ser embargados para satisfacer deudas, e inalienabilidad implica que no pueden ser vendidos o transferidos a propiedad privada. Estas protecciones aseguran que los bienes públicos permanezcan accesibles y útiles para la comunidad en todo momento.

[Ir a la autoevaluación](#)



Autoevaluación 3

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	d	La administración de bienes públicos es una tarea compleja que abarca varias etapas importantes. Incluye la planeación para determinar necesidades futuras, la adquisición para obtener los recursos necesarios, la organización para gestionarlos eficientemente, la conservación para mantenerlos en buen estado, y el control para asegurar su uso adecuado y evitar malversaciones.
2	c	Las máximas autoridades deben implementar sistemas y procedimientos sólidos que aseguren que los bienes públicos sean bien gestionados. Esto incluye su correcta organización, identificación, protección, custodia, y mantenimiento, garantizando así su uso eficiente y transparente en beneficio de la sociedad.
3	a	Tanto el Estado como las máximas autoridades tienen la responsabilidad de garantizar que los bienes públicos y privados sean administrados, conservados y utilizados correctamente. Esta dualidad en la responsabilidad asegura que haya múltiples niveles de supervisión y control.
4	c	El artículo 29 del Código Civil se refiere a la falta de diligencia y cuidado que las personas suelen emplear en sus propios asuntos. Esta norma establece un estándar de cuidado que se espera en la administración de bienes y recursos, promoviendo la responsabilidad y la prudencia.
5	d	Ningún servidor público podrá ser relevado de su responsabilidad legal, alegando el cumplimiento de órdenes superiores, con respecto al uso ilegal, incorrecto o impropio de los recursos públicos de los cuales es responsable. Los servidores públicos podrán objetar por escrito las órdenes de sus superiores, expresando las razones para tal objeción. Si el superior insiste por escrito, las cumplirán, pero la responsabilidad recaerá en el superior. Habrá responsabilidad solidaria cuando existan coautores sobre el mismo acto que ha originado la responsabilidad.
6	a	La Contraloría General del Estado es la entidad responsable de supervisar y controlar el uso de los recursos estatales. Su función es asegurar que estos recursos se utilicen de manera eficiente y que las instituciones estatales y privadas que los gestionan cumplan con sus objetivos de manera transparente y responsable.
7	c	Art. 115.- Certificación presupuestaria. - Ninguna entidad u organismo público podrá contraer compromisos, celebrar



Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
		contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.
8	b	Los bienes estatales pueden aprovecharse, usarse y gozarse, no solo por el Estado directamente, sino por los particulares, mediante figuras tales como la concesión, el permiso, la autorización, etc. Estas formas de utilización de los bienes estatales, está regulada por leyes como: Administración Financiera y Control, Código Orgánico Administrativo.
9	d	Cuando los bienes del sector público, sean muebles o inmuebles, por su continuo uso, por el avance tecnológico o porque ya no son necesarios para cumplir con los fines institucionales, se vuelven inservibles u obsoletos e innecesarios, sin que puedan utilizarse para prestar servicio alguno.
10	b	La máxima autoridad es la encargada de proceder, mediante una orden escrita, a dar de baja a los bienes que han desaparecido por causas de fuerza mayor o fortuitas. Este procedimiento asegura que la baja de bienes sea documentada y autorizada adecuadamente, manteniendo la transparencia y responsabilidad en la gestión de recursos públicos.

[Ir a la autoevaluación](#)



Autoevaluación 4

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	b	Pregonado por la Escuela del Servicio Público (Léon Duguit y Gastón Jeze), se expresa en la denominada ecuación “servicio público, igual derecho público”, y quiso significar que todo el derecho administrativo estaba ligado al régimen jurídico de la prestación de los servicios públicos. En este periodo el servicio público fue la “piedra angular del derecho administrativo”.
2	a	Díaz complementa esta visión del proceso evolutivo en el periodo clásico, señalando que, con la evolución o desarrollo del Estado van surgiendo una serie de nuevas necesidades, que obviamente, implican un cambio en el quehacer administrativo, dando origen a los actos de gestión, a través de los cuales se busca atender las realidades más próximas con la finalidad de satisfacer las necesidades básicas de un colectivo social (2016, p. 77), y señala que estos actos de gestión se diferencian de los clásicos actos de autoridad que se basan en las decisiones que la autoridad toma sobre los casos puestos a su conocimiento.
3	c	Estos periodos de crisis, en Ecuador, han estado marcados por la privatización de los servicios públicos, que se dio principalmente a partir de la vigencia de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, publicada en el Registro Oficial 349 de 31 de diciembre de 1993.
4	a	La respuesta correcta es el literal A: los servicios públicos dentro del paradigma de Estado constitucional de derechos y justicia, que adoptó Ecuador a partir de la Constitución de 2008, toman un enfoque diferente a la configuración del Estado social de derecho de la Constitución de 1998, al determinar en el art. 227, que «la Administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación», pues tienen como finalidad el cumplimiento del interés general y garantizar ejercicio de los derechos fundamentales, a través de la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos, que incluyan la participación activa de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
5	d	La prestación de servicios públicos requiere identificar necesidades generales, aplicar un régimen jurídico especial, y contar con bienes, patrimonio y recursos humanos adecuados, asegurando así una gestión eficiente y orientada al beneficio común.
6	a	



Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
		Léon Duguit conceptualiza el servicio público como una actividad esencial para la interdependencia social, que debe ser garantizada y controlada por el Gobierno, resaltando la necesidad de intervención estatal para asegurar su correcta ejecución y cumplimiento.
7	b	Según Pérez, la exclusividad estatal en la prestación de servicios públicos, especialmente cuando el Estado posee la mayoría accionaria, es un antecedente jurídico crucial que asegura el control y la regulación adecuada de estos servicios en beneficio del interés público.
8	a	La continuidad de ciertos servicios públicos esenciales, como electricidad, agua potable, salud y educación, está garantizada por disposiciones constitucionales, asegurando que estos servicios no sean interrumpidos y estén siempre disponibles para la población.
9	c	Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera Administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la Ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.
10	d	<p>El marco legal que regula los servicios públicos, se complementa con la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, cuyo objeto es normar las relaciones entre proveedores y consumidores, promover los derechos de los consumidores y procurar la seguridad jurídica en dichas relaciones entre las partes, como se detalla a continuación:</p> <p>Art. 1.- Ámbito y objeto. - Las disposiciones de la presente Ley son de orden público de interés social, sus normas, por tratarse de una Ley de carácter orgánico, prevalecerán sobre las disposiciones contenidas en leyes ordinarias. En caso de duda en la interpretación de esta Ley, se la aplicará en el sentido más favorable al consumidor.</p> <p>El objeto de esta Ley es normar las relaciones entre proveedores y consumidores, promoviendo el conocimiento y protegiendo los derechos de los consumidores y procurando la equidad y la seguridad jurídica en dichas relaciones entre las partes.</p>

[Ir a la autoevaluación](#)



Autoevaluación 5

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	d	<p>El Art. 32.- Obligaciones: _ Las empresas encargadas de la provisión de servicios públicos domiciliarios, sea directamente o en virtud de contratos de concesión, están obligadas a prestar servicios eficientes de calidad, oportunos, continuos y permanentes a precios justos.</p> <p>En este sentido, queda claro que la gestión indirecta de los servicios públicos a través de concesión no exime al concesionario de ninguna obligación y responsabilidad frente a los particulares, ni con relación a la prestación de servicios de calidad.</p>
2	a	<p>Los sectores estratégicos exclusivos del Estado son aquellos que tienen una influencia decisiva en áreas económicas, sociales, políticas o ambientales. Esta exclusividad permite al Estado controlar y regular, sectores cruciales para el desarrollo y el bienestar de la sociedad, asegurando que se manejen de manera que benefician al interés público.</p>
3	a-b	<p>Las empresas privadas individuales están formadas bajo la responsabilidad de una sola persona. Las empresas privadas sociales están integradas mediante la unión de dos o más socios. Estas empresas se amparan en los siguientes principios del mercado capitalista.</p> <p>En la libre competencia.</p> <p>En la libertad de contratación. En la libertad profesional.</p> <p>En las leyes sociales de la oferta y la demanda; y.</p> <p>En el derecho a la propiedad» (Jaramillo, 2014, p. 205).</p>
4	b-c	<p>Para ello, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, determina una serie de responsabilidades y obligaciones a los proveedores, que revisaremos a continuación:</p> <p>Art. 17.- Obligaciones del proveedor. - Es obligación de todo proveedor, entregar al consumidor información veraz, suficiente, clara, completa y oportuna de los bienes o servicios ofrecidos, de tal modo que este pueda realizar una elección adecuada y razonable.</p>
5	c	<p>La respuesta correcta es el literal C, pues la empresa privada para el desarrollo de sus actividades se ampara en el principio de libre competencia (Jaramillo, 2014, p. 205).</p>
6	c	<p>Debido a que en el Art. 64.- Bienes y servicios controlados. - El Instituto Ecuatoriano de Normalización, INEN, determinará la lista de bienes y servicios, provenientes tanto del sector privado como del sector público, que deban someterse al control de calidad y al cumplimiento de normas técnicas, códigos de práctica, regulaciones, acuerdos, instructivos o resoluciones.</p>



Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
7	a	<p>Principio de responsabilidad. El Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o las acciones u omisiones de sus servidores públicos o los sujetos de derecho privado que actúan en ejercicio de una potestad pública por delegación del Estado y sus dependientes, controlados o contratistas.</p> <p>La responsabilidad trata esencialmente de restituir el equilibrio económico deteriorado por los actos del poder en detrimento de los bienes patrimoniales de las personas particulares por medio del resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados. Sin embargo, la responsabilidad que asume el Estado por los daños ocasionados no exime de responsabilidad a los funcionarios públicos causantes directos de daño, ya sea por dolo o culpa grave.</p>
8	a	<p>Art. 74.- Excepcionalidad cuando sea necesario, en forma excepcional y motivada, para satisfacer el interés público, colectivo o general, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas con mayoría pública, el Estado o sus instituciones podrán delegar a sujetos de derecho privado, la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos, sin perjuicio de las normas previstas en la Ley respectiva del sector.</p>
9	a	<p>Art. 75.- Proyecto de interés público. La gestión delegada estará vinculada con la ejecución de un proyecto de interés público. En otras palabras, cuando se delega la gestión de ciertos proyectos o servicios, esta delegación debe estar orientada hacia proyectos que beneficien al público en general y cumplan con objetivos de interés común. Esta disposición asegura que la delegación de responsabilidades y recursos se enfoque en iniciativas que tengan un impacto positivo en la sociedad.</p>
10	a	<p>Para Martínez, la concesión: “Es un contrato, por medio del cual la administración encomienda la gestión de un servicio público, en las condiciones que ella determina, a un particular que se obliga a prestarlo en su propio nombre y por su propia cuenta. Mediante ella se obtiene el concurso técnico y pecuniario de los particulares para la prestación de los servicios públicos. La concesión no solo se utiliza para la prestación de los servicios públicos, si no que, bajo el mismo nombre, se involucran”.</p>

[Ir a la autoevaluación](#)



Autoevaluación 6

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	d	La Administración de los bienes públicos es un procedimiento administrativo que implica la planeación, la adquisición, la organización, la conservación y el control de los bienes y recursos públicos, que se rige por un conjunto de normas jurídicas orientadas a garantizar el uso adecuado, la consecución de los fines estatales, la prestación de servicios públicos y el interés general.
2	a	La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor establece que: los derechos y mecanismos de protección de los consumidores; las obligaciones de los proveedores; las sanciones por el incumplimiento de la ley y el irrespeto de los derechos de los usuarios y consumidores; el control de calidad, y, las reparaciones e indemnizaciones por deficiencias, daños y mala calidad de los bienes y servicios ofertados. La interrupción de los servicios públicos se encuentra prohibida por la Constitución de la República.
3	c	Art. 27.- Servicios profesionales. Es deber del proveedor de servicios profesionales, atender a sus clientes con calidad y sometimiento estricto a la ética profesional, la ley de su profesión y otras conexas. En lo relativo al cobro de honorarios, el proveedor deberá informar a su cliente, desde el inicio de su gestión, el monto o parámetros en los que se registrará para fijarlos dentro del marco legal vigente en la materia y guardando la equidad con el servicio prestado.
4	a	Art. 40.- Valores de las planillas. - En las planillas emitidas por las empresas proveedoras de los servicios públicos domiciliarios, deberá constar exclusivamente el valor del consumo respectivo, más los recargos legales pertinentes y cobros adicionales establecidos expresamente por leyes queda prohibido incluir en dichas planillas rubros adicionales a los señalados.
5	a-b	Estándares de calidad. - En este contexto, Alonso, sostiene que al menos son tres los estándares cuyo cumplimiento garantiza la buena prestación del servicio: continuidad, mutabilidad e igualdad (2017, p. 323).
6	d	El artículo 5 establece varias obligaciones para los consumidores, incluyendo propiciar un consumo racional y responsable, evitar afectar el medioambiente, y prevenir riesgos para la salud y vida propia y de los demás. Estas obligaciones buscan fomentar un consumo consciente y responsable.
7	d	Las funciones de la Contraloría General del Estado incluyen el control y reglamento de los bienes del sector público, así como



Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
		la administración y supervisión de estos bienes. Estas funciones aseguran la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.
8	a-b	<p>Los servicios sujetos a tasas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de planos e inspección de construcciones. Rastro. • Agua potable. • Recolección de basura y aseo público. Control de alimentos. • Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales. • Servicios administrativos. Alcantarillado y canalización, • Otros servicios de cualquier naturaleza.
9	a	<p>La Ley Orgánica de Empresas Públicas, al respecto, señala: Art. 4.- Definiciones. - Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.</p>
10	a	<p>Continuidad. - El estándar de continuidad significa que el servicio público debe prestarse con una regularidad previsible, potencialmente conocida por los posibles usuarios del mismo y con vocación de permanencia. No significa, en cambio, que el servicio público deba prestarse a todas horas, es decir, que deba permanecer 24 horas del día los 365 días del año, pero sí que esté sujeto a un horario regular en cuanto a su funcionamiento o, incluso, que esté abierto todo el día si las necesidades del servicio y las características del mismo así lo aconsejan, como ocurrirá en el caso de los hospitales (2017, p. 323).</p>

[Ir a la autoevaluación](#)





5. Glosario

Para el estudio de esta guía didáctica, se debe tomar en consideración el siguiente glosario de términos:

Consumidor. - Toda persona natural o jurídica que como destinatario final adquiera utilice o disfrute bienes o servicios, o bien reciba oferta para ello. Cuando la presente ley mencione al consumidor, dicha denominación incluirá al usuario.

Contrato de adhesión. - Es aquel cuyas cláusulas han sido establecidas unilateralmente por el proveedor a través de contratos impresos o en formularios sin que el consumidor, para celebrarlo, haya discutido su contenido.

Derecho de devolución. - Facultad del consumidor para devolver o cambiar un bien o servicio, en los plazos previstos en esta Ley, cuando no se encuentra satisfecho o no cumple sus expectativas, siempre que la venta del bien o servicio no haya sido hecha directamente, sino por correo, catálogo, teléfono, *Internet*, u otros medios similares.

Información básica comercial. - Consiste en los datos, instructivos, antecedentes, indicaciones o contraindicaciones que el proveedor debe suministrar obligatoriamente al consumidor, al momento de efectuar la oferta del bien o prestación del servicio.

Oferta. - Práctica comercial consistente en el ofrecimiento de bienes o servicios que efectúa el proveedor al consumidor.

Proveedor. - Toda persona natural o jurídica de carácter público o privado que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución, alquiler o comercialización de bienes, así como prestación de servicios a consumidores, por lo que se cobre precio o tarifa.



Esta definición incluye a quienes adquieran bienes o servicios para integrarlos a procesos de producción o transformación, así como a quienes presten servicios públicos por delegación o concesión.

Publicidad. - La comunicación comercial o propaganda que el proveedor dirige al consumidor por cualquier medio idóneo, para informarlo y motivarlo a adquirir o contratar un bien o servicio. Para el efecto, la información deberá respetar los valores de identidad nacional y los principios fundamentales sobre seguridad personal y colectiva.

Publicidad abusiva. - Toda modalidad de información o comunicación comercial, capaz de incitar a la violencia, explotar el miedo, aprovechar la falta de madurez de los niños y adolescentes, alterar la paz y el orden público o inducir al consumidor a comportarse en forma perjudicial o peligrosa para la salud y seguridad personal y colectiva. Se considerará también publicidad abusiva toda modalidad de información o comunicación comercial que incluya mensajes subliminales.

Publicidad engañosa. - Toda modalidad de información o comunicación de carácter comercial, cuyo contenido sea total o parcialmente contrario a las condiciones reales o de adquisición de los bienes y servicios ofrecidos o que utilice textos, diálogos, sonidos, imágenes o descripciones que directa o indirectamente, e incluso por omisión de datos esenciales del producto, induzca a engaño, error o confusión al consumidor.

Servicios públicos domiciliarios. - Se entienden por servicios públicos domiciliarios los prestados directamente en los domicilios de los consumidores, ya sea por proveedores públicos o privados tales como servicio de energía eléctrica, telefonía convencional, agua potable u otros similares.

Productores o fabricantes. - Las personas naturales o jurídicas que extraen, industrializan o transforman bienes intermedios o finales para su provisión a los consumidores.



Prestadores. - Las personas naturales o jurídicas que en forma habitual prestan servicios a los consumidores.





6. Referencias Bibliográficas

- Alonso, A. (2017). Las Formas de Acción Administrativa. En, Alonso A, Arévalo A, Burzaco M, Jerez, J y Tarlea R. (2017). Medios y Formas de Acción Administrativa. Madrid: Dykinson, S.L.
- Arévalo, A. (2017). El Patrimonio de las Administraciones Públicas. En, Alonso A, Arévalo A, Burzaco M, Jerez J y Tarlea R. (2017). Medios y Formas de Acción Administrativa, Madrid: Dykinson, S.L.
- Bembibre, C. (diciembre de 2010). Definición ABC. Obtenido de <https://www.definicionabc.com/general/titularidad.php>
- Cabanellas de Torres, G. (2012). Diccionario de Ciencias Jurídicas. Buenos Aires: Heliasta.
- Cabanellas de Torres, G. (2003). Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires: Heliasta.
- Campos, P. (23 de febrero de 2022). Registro de Impagados Judiciales. Obtenido de <https://registrodeimpagadosjudiciales.es/articulos-juridicos/cuales-son-los-bienes-inembargables/>
- Carlos, G. (29 de enero de 2018). Emagister. Obtenido de Emagister: <https://www.emagister.com/blog/la-administracion-bienes-instituciones-publicas/>
- Carrera, G. (2003). El patrimonio inmaterial o intangible. Junta de Andalucía, 1-10. Obtenido de El patrimonio inmaterial o intangible. Junta de Andalucía, 1-10.



Cordero Torres, J. M. (2011). Los servicios públicos como derecho de los individuos. Ciencia y sociedad.

Correa, F. (s.f.). Gestipolis. Obtenido de Gestipolis: <https://www.gestipolis.com/definicion-de-administracion-y-teorias-administrativas/>

Dávalos, S. (mayo de 2009). Obtenido de <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/282/1/91190.pdf>

Defensoría del pueblo. (s.f.). Obtenido de Defensoría del pueblo: <https://www.dpe.gob.ec/usuarios-y-consumidores/>

Díaz, D. (2016). Texto Guía de Derecho Administrativo. Loja: UTPL, Ediloja.

Eguiguren, G. (2008). Derecho de Propiedad en el Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional.

Escobar, G. (2009). El patrimonio Público. Texto-Guía. Loja, Ecuador: UTPL, Ediloja.

Fernández, J. (2015). La empresa Pública en México. En Morales, M. Análisis y Actualidad del Derecho Administrativo. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

González, P. (S.F.). Billin. Obtenido de <https://www.billin.net/glosario/definicion-bien-publico/>

Granja Galindo, N. (1999). Fundamentos de Derecho Administrativo. Loja: UTPL, EDILOJA.

Guerra, C. (2012). Fiscalización Gubernamental. Texto Guía. Loja: UTPL, Ediloja.

Guerra, G. (1984). El Papel de la Administración Rural Para el Exito de los Planes de Desarrollo.



- Jaramillo, H. (2014). Manual de Derecho Administrativo. Loja: UTPL, EDILOJA.
- Jhayya Segovia, A. (2008). Diccionario Derecho Administrativo. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Larrea, J. (2008). Enciclopedia Jurídica Ecuatoriana. Ecuador: Edición Universitaria. Derecho Civil. Tomo I. Fundación Latinoamericana Andrés Bello – CODEU.
- Martínez, W. (1974). Manual de Derecho Administrativo. 3.^a edición. Bogotá Colombia.
- Padua. (1964). Obtenido de https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo11.pdf
- Parada, R. (2014). Derecho Administrativo III: Bienes públicos, Derecho Urbanístico. Madrid, España: Open Ediciones Universitarias.
- Peñailillo, D. (s.f.). Los bienes propiedad y otros derechos reales.
- Pérez, E. (2006). Derecho Administrativo. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Seldon, A. y Pennance, F.G. (1995). Diccionario de Economía. Quito: OIKOS
- Seminario Internacional Sobre Asistencia Técnica a Prestatarios del Crédito Agropecuario, 101.
- SERVICIO DE ACREDITACIÓN ECUATORIANA. (s.f.). Obtenido de SERVICIO DE ACREDITACIÓN ECUATORIANA: <https://www.acreditacion.gob.ec/calidad-en-los-servicios-publicos/> Solanes, M. (1999).
- Servicios públicos y regulación. Bibtec.
- Triana, M. S. (2002). Recursos humanos en las filosofías gerenciales y tendencias de la gestión de los recursos humanos en el mundo. Ingeniería industrial.



Vásquez, W. (S.F.). Dialnet.

