

El servicio público y su relación con la responsabilidad del estado

2015-08-31 18:08:20 D. P.

Las sociedades contemporáneas irrigadas por los principios constitucionales bajo la égida del Estado de Derecho, se caracterizan, además de por ser defensoras de la democracia, por propender al mayor grado de satisfacción de sus necesidades fundamentales a través de la prestación de servicios públicos. En la misma línea argumentativa, la idea de servicio público rebasa a la sola significación de aquellos denominados domiciliarios, para transformarse en otra contentiva de elementos de mayor alcance relacionada con el principio de protección y garantía de derechos fundamentales a cargo de la institucionalidad estatal.

Ciertamente la idea de servicios públicos ha marcado su impronta, desde el origen mismo de la disciplina jurídico-administrativa, para dotarle del contenido necesario y alcanzar su autonomía frente a otras ramas de la ciencia del Derecho, llegándose en muchas líneas doctrinarias a ser considerada como el eje central de nuestra materia. De ahí que el determinar su alcance teórico dentro del Derecho Administrativo, y con proyección a su aplicación en la realidad a través de las elaboraciones normativas, tiene un nivel de importancia alto.

Distanciándome de la consideración de que es el eje temático fundamental en el objeto del Derecho Administrativo, reconozco que en actuales momentos el enfocar adecuadamente el régimen jurídico de los servicios públicos nos permitirá comprender el verdadero alcance que tiene el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia.

En este ensayo busco resaltar tres ideas: primero, que el concepto de servicios públicos rebasa efectivamente el límite de lo domiciliario en cuanto a que, por planteamientos constitucionales, es más que agua potable, saneamiento ambiental o energía eléctrica; segundo, que la importancia de ubicar este concepto en la discusión teórica tiene que ver con el modelo de estado constitucionalmente establecido en el que los derechos fundamentales de los ciudadanos están especialmente protegidos y deben ser garantizados a través de una actuación efectiva de las instituciones públicas tendiente a cubrir las necesidades de los ciudadanos; y, tercero, que, en el mismo sentido, este concepto tiene una estrecha relación con el deber del Estado de reparar los daños causados por su acción u omisión imputables jurídicamente.

El concepto ampliado de servicio público

Desde los estudios más especializados que se han emprendido para entender el desarrollo del Derecho Administrativo, autores como el colombiano Alberto Montaña, han llegado a establecer que en las “transformaciones” que ha sufrido nuestra disciplina están en estrecha relación con el tema de los servicios públicos. Y es que, como bien lo señala este autor, la normatividad jurídico-administrativa ha sufrido cambios relevantes en temáticas como la de la estructura administrativa típica del prestador del servicio público; a la inserción de nuevos modelos de gestión en esta actividad con una marcada participación del sector privado, incluso estableciendo regulaciones antes limitadas al Estado; también, a un mayor nivel de descentralización territorial de las competencias en cuanto gestión de servicios públicos; o, en fin, en el reconocimiento expreso de la relevancia del consumidor y de sus derechos en la relación prestacional de los servicios públicos.

Sin desmerecer estos argumentos, creo que un punto al que darle mayor trascendencia es al de la ampliación del concepto de servicios públicos de manera que englobe no solo a los que solventan las primeras necesidades, sino a otras prestaciones también en responsabilidad del Estado que no necesariamente se reciben domiciliariamente.

Lo que pretendo explicar es que, bajo consideraciones constitucionales contemporáneas, el Estado tiene el deber de cubrir todas las necesidades de los ciudadanos, las que tienen que ver tanto con su mínimo vital de existencia, cuanto a lo necesario para alcanzar el pleno desarrollo de sus condiciones de vida. Es decir, que el Estado, al ser garante de los bienes y derechos de sus ciudadanos, debe propender a la satisfacción de sus necesidades; y, esto lo logra a través de la prestación de un sinnúmero de servicios públicos que van desde la provisión de agua potable, energía eléctrica, saneamiento ambiental, recolección de desechos, construcción de infraestructura vial; pasando por brindar condiciones suficientes para el desarrollo empresarial y laboral, hasta comprender la seguridad, salud, educación, recreación y esparcimiento, entre otros.

29

No se trata, desde luego, afirmar que el Estado es el que deberá agotar en su actuación la prestación total y completa de estos servicios públicos. La prestación de los servicios públicos, bien en su consideración más típica cuanto en su significación más amplia, dependiendo el modelo de estado que se adopte en las cartas constitucionales, estará dada o por un estado intervencionista o por uno que haga partícipe al sector privado, pero no se podrá aceptar en la actualidad que no exista un mínimo principio de garantía estatal de cobertura y satisfacción a toda la ciudadanía.

Estos modelos se han debatido en consideración a elementos de eficiencia y economía, siendo actualmente en nuestro país, como un factor que define el Estado constitucional de derechos y justicia, la intervención plena a todo nivel del aparato estatal en la cobertura de servicios públicos. Lo que se pretende resaltar es que el Estado deberá, por actuación directa o indirecta, garantizar que la ciudadanía reciba servicios públicos de calidad, sin que eso implique que el sector privado intervenga. Es decir, que la noción de servicios públicos tiene su vínculo con las finalidades estatales en el Estado constitucional contemporáneo, al menos en el modelo ecuatoriano.

Los valores, principios y derechos establecidos en la Constitución justificarían la intervención del Estado, la garantía de control y vigilancia sobre los prestadores de esos servicios públicos y, sobre todo, la responsabilidad de las administraciones públicas en la efectiva y eficaz satisfacción en la ciudadanía.

La explicación teórica está dada por lo siguiente: el Estado responde, en cuanto a su existencia, a unos intereses y aspiraciones sociales; estos deben ser solventados a partir de la actividad efectiva de esta organización política a través de un aparato normativo de talante coactivo y de una estructura organizacional que busquen transformar esos intereses y aspiraciones en finalidades públicas. Esto lo explica Montaña así: “de este modo, la realización del “interés general” se circunscribe a una organización jurídica que se materializa a través de una estructura (organizativa) y de un conjunto de reglas y principios que hacen posible, o cuando menos pretenden hacer posible, la realización de las finalidades propuestas.” Esto deberá ser leído, además, a la luz del principio democrático y de la pluralidad social.

Estas finalidades públicas constan en los textos constitucionales; y, bajo un esquema político como el ecuatoriano, además reviste una carga ideológica compleja por la que el Estado cumple un papel central en la satisfacción de las necesidades públicas.

No podría aceptarse esta argumentación sin la aceptación de que nuestra Constitución garantiza un catálogo amplio de derechos cuya correlación está en el concepto amplio de servicios públicos y en la existencia de normas constitucionales ecuatorianas como la del artículo 3.1, que establece como deber primordial del Estado, el de “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”; o la del artículo 11.9 que en su primera parte consagra que “el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución” (artículo sobre el que volveremos más adelante).

Sin embargo, la disposición que evidencia la argumentación respecto a que nuestro modelo ordena al Estado ser garante de la prestación de servicios públicos es la contenida en el artículo 85 constitucional que establece que:

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. De esto se desprende quizás la consecuencia más importante de considerar un amplio espectro del concepto de servicio público: la responsabilidad del Estado como garante del cumplimiento de los derechos.

La responsabilidad del Estado

Bajo el esquema simple de que si el Estado produce un daño, causado por un hecho proveniente de su acción o de su omisión e imputable jurídicamente, nace el deber de reparar. Nuevamente la Constitución de la República es precisa y certera en esto, cuando en su artículo 11.9, ya anotado, dispone, luego de señalar que el más alto deber del Estado está en respetar y hacer respetar los derechos garantizados constitucionalmente, en su inciso segundo, que “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”. Esto constituye el régimen conocido como responsabilidad extracontractual del Estado, y que, bajo desarrollo jurisprudencial, ha establecido que para que nazca el deber de reparar deben coincidir tres elementos: el daño, la causa y el título de imputación.

Nótese cómo esta institución, que como resultado de una evolución teórica, doctrinaria, normativa y jurisprudencial, pasó de la total irresponsabilidad del Estado a la responsabilidad por culpa del funcionario público, hasta establecerse en una responsabilidad directa y objetiva del Estado, es decir, poniendo la carga en la existencia del daño y no en quien lo causó, constitucionalmente diferencia la responsabilidad por la mala prestación de servicios públicos de aquella causada por la acción u omisión de un servidor público. No en vano uno de los títulos de imputación elaborado y desarrollado doctrinaria y jurisprudencialmente es aquel conocido como “falta del servicio”, consistente en la falta del deber de garantía del Estado en la protección de los bienes o derechos de los ciudadanos.

Podríamos decir, entonces, que si el Estado causa un daño por la falta en la prestación de los servicios públicos en su acepción amplia, que puede serle imputado jurídicamente, debe repararlo integralmente por mandato constitucional.

Como se dijo, esto constituye el punto central de la concepción teórica respecto a la noción amplia de servicio público, al ser, en últimas, la posibilidad final de proteger los derechos constitucionales que pudieran haber sido vulnerados por el Estado, sus agentes o sus delegatarios.

Edison Toro Calderón
Articulista invitado