

ISSN No. 2631-2743

KAIROS

*Revista de ciencias económicas,
jurídicas y administrativas*

Edison Barba-Tamayo

ebarba@unach.edu.ec

Universidad Nacional de Chimborazo
Facultad de Ciencias de la Educación,
Humanas y Tecnologías
(Riobamba - Ecuador).

ORCID: 0000-0003-3492-9072

Recibido: 30/09/20

Aceptado: 18/01/21

KAIROS, Vol. (4) No. 7, pp. 9-24, julio - diciembre 2021

EL PRINCIPIO DE CALIDAD: SUS DESAFÍOS DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR

*THE PRINCIPLE
OF QUALITY: YOUR
CHALLENGES FROM
ADMINISTRATIVE LAW
IN ECUADOR*

DOI:

<https://doi.org/10.37135/kai.03.07.01>

Resumen

Este artículo es una reflexión crítica sobre la concepción e implicaciones de la calidad, manteniendo la tesis que la afirma como un principio jurídico abstracto y ambiguo, con limitaciones que se concretizan singularmente. A partir del marco legal en el Ecuador, se definen tensiones entre gestión y derecho, destacando el alojamiento académico de principios administrativos en el mundo jurídico. Se concluye que la calidad es un mandato, que involucra el cumplimiento obligatorio por parte de las administraciones; definiendo a la eficiencia y eficacia como consustanciales para materializarla en la función pública y así satisfacer las necesidades de los ciudadanos; sin embargo, la medición de su alcance y consiguiente garantía, son aún incipientes en el derecho administrativo.

Palabras clave

Calidad, administración pública, derecho administrativo, eficiencia, eficacia.

Abstract

This article is a critical reflection on the conception and implications of quality, maintaining the thesis that affirms it as an abstract and ambiguous legal principle, with limitations that are uniquely concrete. Based on the legal framework in Ecuador, tensions are defined between management and law, with an emphasis on the academic accommodation of administrative principles in the legal world. It is concluded that quality is a mandate that involves the obligatory fulfillment by the administrations, defining efficiency and effectiveness as consubstantial to materialize it in the public function and thus satisfy the needs of the citizens; however, the measurement of its scope and consequent guarantee is still incipient in administrative law.

Keywords

Quality, public administration, administrative law, efficiency, efficacy.

EL PRINCIPIO DE CALIDAD: SUS DESAFÍOS DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR

THE PRINCIPLE OF QUALITY: YOUR CHALLENGES FROM ADMINISTRATIVE LAW IN ECUADOR

Introducción

La gestión estratégica organizacional define a la calidad como eje sustancial para alcanzar una buena administración, la misma exige la consecución de objetivos mediante la utilización racional y eficiente de los recursos, sin dejar de lado la responsabilidad de asegurar que los resultados y el patrimonio sean perdurables en el tiempo, es decir, sean sostenibles. Esto ha llevado a que la calidad, además que es un concepto indefinido totalmente, sea la herramienta más importante para el giro y progreso de una organización. Al asumir que la calidad y su consideración netamente desde una esfera mercantil se encuentra superada, se la puede definir como un concepto amplio que se implementa en toda forma organizacional, esto es, todo colectivo con un objetivo común ya sea este de carácter social, político, empresarial, entre otros, pueden gestionarse en base a la calidad.

Gestar la calidad en la actualidad se concibe como una estrategia que motiva a la competitividad empresarial facilitando mediante un enfoque integral, idear a la organización como el conjunto interrelacionado de procesos cuya finalidad primordial, aunque no única, es alcanzar la satisfacción del cliente (Hernandez, Barrios, & Martínez, 2018). Trascendiendo la visión de Henry Fayol¹ e incluso superando los postulados de Edwards Deming², en el campo del conocimiento de las ciencias administrativas se propone actualmente nuevos modelos de gestión para alcanzar una calidad esta vez de orden ético, es decir, que toda institución u organización no solo se evalúe por el logro de sus resultados con alta satisfacción de las necesidades de los demandantes sino que, a su vez, sus productos y servicios sean gestados y utilizados con principios éticos como la sostenibilidad y la cláusula pro homine, precautelando que su giro del negocio no atente contra la vida social y biológica del presente y del futuro, estas visiones superan la responsabilidad social, que muchas veces es una dádiva voluntaria, y buscan consolidar un verdadero compromiso para el aseguramiento sostenible de la vida social de calidad.

Es necesario modelar una gestión pública que contemple los avances de la teoría administrativa contemporánea, pero, a la vez, las ciencias jurídicas deben responder

-
1. Pensador de nacionalidad francesa (1841-1925) que generó grandes aportes en la teoría administrativa, creando un modelo con tres aspectos sustanciales respecto a la función administrativa: la división del trabajo tendiente a la especialización, el proceso administrativo como cadena de mando y la formulación de los criterios técnicos en equidad; desde su visión se asume al cuerpo social como objeto prioritario de la administración.
 2. Estadístico de nacionalidad estadounidense (1900 -1993) quién fue uno de los principales estrategas para el desarrollo económico de Japón después de la Segunda Guerra Mundial, es autor de los principales postulados de la gestión de la calidad, ilustrándolo de una forma cíclica con el planificar, ejecutar, verificar y actuar; de esta manera se establece la mejora continua como postulado principal en toda organización.

a estos adelantos. Para tener una correcta sinergia es importante que los paradigmas gerenciales y del derecho administrativo coincidan en superar los modelos racionalistas y mecanicistas que sostienen al estado burocrático, por una visión de orden dinámico y cíclico, hacia la gestión de la calidad como eje central.

A pesar de que existen posturas diversas sobre la compatibilidad de los paradigmas del management público y del derecho administrativo, este texto se alinea a la posibilidad de que son compatibles, adicionando que esa asociación no solo es posible, sino que es necesaria. Es importante mencionar que los modelos gerenciales se han renovado con anterioridad a los paradigmas que rigen el derecho administrativo que aún son conducidos por teorías mecánicas y universales, los mismos que han sido base para la gestión de un estado buropatológico; por ende, la coincidencia paradigmática entre derecho y ciencias administrativas deben tener como objetivo concebir un estado postburocrático (Prats Catalá, 1995). La tensión que se genera sobre los postulados de la calidad total y su irrupción en el desarrollo organizacional, consecuentemente, trae el dilema si es adecuada la adopción de estos principios en el derecho público.

La disyuntiva anteriormente expuesta no es reciente, son varias décadas en las cuales se ha ido transformando el sistema clásico de Estado a fin de generar una permeabilidad permanente y progresiva hacia los principios de la calidad total. Esta admisión de la calidad en la gestión pública debe darse en respeto a tres elementos fundamentales: a) jerarquía, no únicamente como orden de mando sino como garante de responsabilidad estatal, b) legalidad, que en sentido amplio es el apego a la juridicidad rigurosa que debe tener el sistema público; y, c) eficacia, no en el sentido de la productividad misma, sino de la garantía de derechos (Martín Mateo, 1994).

En esa línea la calidad pasa a ser acogida en la administración pública con un enfoque de derechos, tanto así que los indicadores de evaluación de calidad se ligan directamente con la satisfacción de los mismos y la cobertura de servicios. La normalización y estandarización, sin descaracterizar cada sociedad, permite ir evaluando mejores prácticas que otras, y de esta manera consolidando culturas de calidad como un derecho internacional de todos (Sánchez, 2002). La calidad en gestión pública no será otra que el alcance del *bienestar* con ayuda de la tecnología y del buen administrar (Muñoz, 1999). En ese avance se hace primordial el trabajo interdisciplinario para idear un estado ético, donde las administraciones públicas sean eficientes y eficaces en su tarea de garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, en virtud del bien común de las generaciones presentes y futuras.

Las administraciones públicas no pueden alejarse del avance científico de las teorías administrativistas contemporáneas, pero, a su vez, tampoco deben desviarse de su naturaleza y finalidades propias, ya que su razón de ser y su fin es la procuración del bien común y consecuentemente la garantía de la vida plena y dignidad humana, desde las concepciones de utopía social convenidas en las constituciones estatales. Con este propósito, la tesis que se plantea en este texto es concebir el principio de calidad como un mandato ambiguo, abstracto y de optimización, que necesita de situaciones y escenarios reales para delimitar sus alcances, adicionalmente al ser un imperativo de orden legal, las administraciones públicas deben garantizar su real cumplimiento, a fin de efectivizar los derechos de ciudadanos.

En este punto, el Derecho Administrativo enriquece la actuación de la administración pública y, a la vez, se innova transformando postulados devenidos de la ciencia administrativa en principios jurídicos que enmarcan la gestión pública, así como crea y resignifica principios propios a ser actuado en la gestión pública y en la justicia administrativa. El Código Orgánico Administrativo del Ecuador (COA) establece dentro de su capítulo primero, el principio de calidad. La presente reflexión académica, desarrolla la tesis planteada, en forma inicial situando a la ley antes mencionada (COA) como fuente del derecho público, en el marco de un estado constitucional de derechos y justicia; posteriormente se analiza de forma desagregada los elementos del principio de calidad en el derecho administrativo ecuatoriano y, finalmente, a manera de conclusión se resaltan ciertas tensiones y aprendizajes, producto de este estudio.

El Código Orgánico Administrativo como fuente del principio de calidad en el marco de un estado constitucional de derechos y justicia.

La República del Ecuador en el año 2017, mediante el Segundo Suplemento del Registro Oficial 31, 7- VII – 2017, publica El Código Orgánico Administrativo, el cual se constituye en el instrumento normativo a nivel de ley, que de forma inédita en el país tiene como propósito organizar de forma general y a nivel orgánico la administración pública y su relación con los ciudadanos.

En el libro preliminar del aludido código reposa la declaratoria de *Principios Generales*, abriendo un amplio escenario a manera de catálogo, estas figuras jurídicas son sobre los cuales debe asentarse el ejercicio de la gestión pública; eso no es menor, ya que en un estado constitucional de derechos y justicia conforme se declara el Ecuador (Constitución de la República del Estado, 2008, art. 1 §1), los mismos no son simples declaraciones

líricas o retóricas sino al contrario, deben entenderse como postulados de cumplimiento obligatorio y desarrollo progresivo en toda relación jurídica.

Los principios requieren interpretación y recreación, debido a que no son concretos, sino que permiten generar parámetros de comprensión, facilitan un abanico de posibilidades para quien las interpreta y aplica, necesitando de un caso determinado para materializarse, pues los mismos son norma abstracta que sirve para orientar una correcta actuación en una relación fáctica, así como son generales porque los mismos se establecen para todos los sujetos de derechos (Ávila Santamaría, 2012).

Entendiendo el principio como una fuerza y guía para mover el derecho hacia la justicia, se podría definir que puede ser concebido como espíritu de la norma (Moreta, 2019). Pero estos principios deben ser justiciables porque el derecho no es aspiración sino realidad. Siguiendo a Alexy (1997) los principios pueden ser comprendidos como mandatos de optimización y, consiguientemente, los mismos tienen el carácter de norma generando que su cumplimiento no sea opcional.

Generalmente las legislaciones evitan dar un concepto de calidad, en concordancia con lo anteriormente citado se puede revisar como ejemplo en la Ley Orgánica de Educación Superior (2010, art. 93, § 5) donde se refiere a la calidad como un equilibrio de las funciones sustantivas, donde el resultado se genera debido a la búsqueda permanente del mejoramiento y, cuyo aseguramiento y construcción de la calidad es de orden colectivo; en el mismo sentido el Código Orgánico Administrativo más que definir a la calidad genera condiciones para su aplicación y garantía. Se puede colegir que el legislador no toma riesgos al definir la calidad sino, más bien, genera parámetros de entendimiento para comprender las dimensiones de la misma y poder garantizarla, haciendo indudable la naturaleza abstracta, ambigua y amplia del principio de calidad.

Elementos del principio jurídico de calidad

“Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos” (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 5, §1).

Con el objeto de garantizar el principio de calidad, es menester comprenderlo, con este fin, mediante un ejercicio de desagregación analítica, se descomponen y analizan cada uno de los elementos que conforman el principio de calidad contemplado en el Código

Orgánico Administrativo, estableciéndose los siguientes:

a) Las administraciones públicas

Es menester entender a la administración pública como la expresión material y fundamental del Estado, es decir, objetivamente es la actividad constante y concreta del Estado para alcanzar sus objetivos y, subjetivamente, refiere a los sujetos que investidos de una potestad estatal actúan en nombre del Estado. En otras palabras, la administración pública puede ser entendida como el Estado activo, en marcha y en movimiento.

La administración pública tiene dos características fundamentales: I) la juridicidad de su actuar, es decir, el sometimiento a derecho, por ende, el agente público enmarca sus acciones en la legitimidad, la misma que solo puede radicar en fuente de derecho (Morales Tobar, 2011); y II) la búsqueda del bien común, esto es, la priorización de la dignidad humana y su buen vivir como paradigma de toda actuación estatal.

La administración pública debe ser asumida como el conjunto de administraciones, compuestas generalmente por el estado central, la administración pública institucional, los niveles seccionales que en el caso ecuatoriano se denominan gobiernos autónomos descentralizados; en tal virtud cuando hablamos de administración pública es un género que tiene varias especies (Pérez , 2018). Dicho de otra manera, la gestión pública engloba a todo el aparato institucional, superando los límites de la función ejecutiva, y abarcando a todos los sujetos, órganos e instituciones que gestionen en base a una potestad pública.

b) La satisfacción oportuna y adecuada de las necesidades y expectativas de las personas

¿Para qué existe el Estado? Entendiendo al Estado como la organización social compleja de mayor orden evolutivo, que articula de forma armoniosa al grupo humano en los ámbitos políticos, sociales y económicos en base a un sistema jurídico y, cuyo propósito es garantizar el bienestar progresivo de la humanidad, se puede definir que el fin del Estado, es el ser humano. En consecuencia, la administración pública como expresión del Estado debe encaminar en todas las dimensiones posibles, que sus actuaciones propicien el bien común, satisfaciendo en forma oportuna y adecuada las necesidades y expectativas de las personas.

La satisfacción oportuna conlleva la atención en tiempo adecuado, esto no debe confundirse solo con la acción remedial inmediata, el Estado debe garantizar un correcto

desarrollo y aplicación de las políticas públicas, tanto en lo preventivo como en lo correctivo; no existe oportunidad si un trauma o afectación produce un sufrimiento en la población, que pudo haber sido prevenido o corregido en menor tiempo. Por ejemplo, si hablamos de políticas públicas preventivas en favor de la mujer, el Estado es oportuno preventivamente cuando garantiza correcta educación, acceso a la salud y protección jurídica para que la mujer ejerza su vida en plenitud, así como será oportunamente correctivo cuando actúa de manera inmediata y sin incurrir en revictimización o dilaciones frente a casos de discriminación y violencia a la mujer.

La satisfacción adecuada de las necesidades tiene que ver con la forma de tratar, atender y responder a las mismas, es decir, aquí interviene la capacidad de la administración pública para comprender la diversidad de su población y poder determinar sus demandas, dando un tratamiento cálido y empático durante el procedimiento y/o trámite administrativo para finalmente cubrir los requerimientos de forma justa, integral y sostenible.

Ejemplificando respecto al derecho de vivienda digna de la población, una atención adecuada debe ser sensible y sensata, vislumbrando que las exigencias de permiso para construcción ante un municipio son diversas, por tanto, no deben exigirse las mismas condiciones técnicas para una construcción de alto nivel urbano que para una solicitud de reparaciones de albañilería en su domicilio por parte de un ciudadano; es decir, los actos normativos, los procedimientos y trámites que se fijen, así como los requisitos de exigibilidad garantizarán una adecuación de calidad cuando son razonables, empáticos y comprensibles para sus ciudadanos.

El tratamiento adecuado implica que las fases y los tiempos que se establecieron por la administración, el ciudadano los perciba como lógicos y justos, pero ante todo sean los estrictamente necesarios. El procedimiento para atender las necesidades debe desarrollarse con un sentido de urgencia, ya que lo más valioso que el ser humano tiene es su tiempo y el consumo innecesario del mismo es interferir con su vida plena.

Siguiendo el mismo ejemplo, la administración seccional debe ver como provechoso al ciudadano que se interesa por refaccionar y mantener su vivienda buscando una mejor condición de vida, de manera que la asistencia, celeridad y comprensibilidad del trámite garanticen un procedimiento sencillo y amigable para el ciudadano, respetando el justo tiempo y dificultad, de esta manera, se invita y motiva a cumplir los procesos formales y no evadirlos; finalmente, la adecuación en la cobertura de la necesidad debe prever que, ya sea mediante actuación administrativa u obra pública, la satisfacción del

requerimiento ciudadano sea integral, para ello las diferentes administraciones públicas deben coordinar sus acciones de tal manera que el ciudadano no tenga que multiplicar sus esfuerzos ante distintos órganos para un mismo fin.

A esto, se adiciona el entender la función pública como una actividad cuya naturaleza es de servicio, siendo que la misma contribuye a la consecución de un buen vivir; es decir, todo acto que satisfaga una necesidad debe tener como sentido ser integral, dando soluciones completas, y a la par prevenir su sostenibilidad, ya que no existe nada peor que un Estado de meros momentos y extensas incertidumbres.

c) Las necesidades y expectativas de las personas

Es de suma importancia destacar que el principio de calidad no solo busca atender necesidades de orden real material y concreto sino también expectativas. La exigibilidad de una actuación u obra pública por parte de los ciudadanos surge en el ejercicio de sus derechos. La burocracia estatal es el medio por el cual la administración atiende sus obligaciones para con sus ciudadanos, en consecuencia, el poder público es moralmente deseable y éticamente aceptable cuando el mismo proporciona a la sociedad su realización y superación. Se entienden como medios del accionar público a: los bienes públicos, la policía administrativa, la servidumbre administrativa, el servicio público, la institucionalidad y empresas públicas y la contratación pública (Pérez, 2020); Se deben destinar todos los medios de la actividad pública a la consecución del bien común mediante la garantía de los derechos, ya que tienen como razón de existencia a la mejora de la calidad de vida de las personas.

Las necesidades se expresan en el ejercicio de los derechos, esto no quiere decir que sean atendidas únicamente cuando son invocadas por sus titulares, sino al contrario, el Estado en su procura del buen vivir, debe buscar continuamente que sus ciudadanos accedan en plenitud al ejercicio de su vida digna y libre, para aquello, las administraciones públicas son precursoras en la atención de todas las exigencias derivadas del ejercicio de los derechos contenidos en los bloques de convencionalidad y constitucionalidad.

Entonces, se debe deducir que, por necesidad a satisfacer se entiende a la cobertura de una condición exigida en base de un derecho o al cumplimiento cabal de las obligaciones estatales para con los ciudadanos y la naturaleza. Citemos como ejemplo la atención médica en el parto a la mujer y al recién nacido, necesidad, en la mayoría de los casos, conscientemente exigida por la madre, pero no autoexigida por el neonato; sin embargo,

ambas de alta importancia para la salud y la vida. Otro ejemplo que denota que la exigencia es prescindible cuando existe una administración pública de calidad, es la necesidad de vida que tiene el río como sujeto de derechos, para lo cual las administraciones deben conservarlo, cuidarlo y mantenerlo, sin el requisito de que el río invoque sus derechos, sino siendo suficiente la determinación de esta situación en base a un derecho o, con fundamento en una obligación, por terceros o por impulso propio de la administración pública.

Si bien las necesidades son concretamente medibles, ya sea mediante diagnósticos o estudios situacionales, el principio de calidad también garantiza el atender expectativas, consecuentemente surge la inquietud respecto a qué se refiere el satisfacer oportuna y adecuadamente expectativas. El ejercicio de la administración pública, a fin de garantizar su ejecutividad, goza de dos principios fundamentales como son la legitimidad y la buena fe; a estos se debe sumar la seguridad jurídica y confianza legítima, todos ellos crean una premisa de confianza indisoluble de que el Estado actúa conforme a la ley, con certidumbre y espíritu de buen gobierno.

En la relación de las autoridades públicas y los particulares, los mismos de forma recíproca presumen el comportamiento fiel y leal de unos y otros en el ejercicio de sus obligaciones y derechos (Munar Castellanos & Ortiz Arciniegas, 2019). Por lo expuesto, los ciudadanos esperan de las administraciones públicas un trato transparente, ético y humano en todas las relaciones del Estado con las personas, por consiguiente, no existe calidad, aunque se satisfagan las necesidades, pero se haya roto la confianza, juridicidad y ética para satisfacer las mismas.

En un estado constitucional de derechos y justicia, el medio y el fin deben ser coherentes, por lo que son inaceptables prácticas desleales, carentes de probidad o abusivas como el cumplir las obligaciones de un gobierno y sacar rédito comunicacional y político de este ejercicio, o como el caso que junto a la obra pública o actuación administrativa se promociona los nombres de los servidores que han intervenido en el proceso, o en los casos donde se persuade culturalmente a los ciudadanos a fin de que creen que deben agradecer con algún bien tangible a los servidores por el cumplimiento de sus obligaciones.

d) Objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos

El marco objetivo de la administración pública no puede ser otro sino las fuentes legales

y actos normativos, pero aquello no es suficiente para cumplir su misión, por tanto, se necesitan sujetos transitorios que pongan en marcha el accionar estatal; esta relación entre lo objetivo y subjetivo produce que, en estos ámbitos, toda actuación fundada en potestad pública tenga como adjetivo primario la objetividad, incluso de sus sujetos.

La actividad administrativa no es una relación entre iguales, ya que es indudable que el funcionario o el servidor público goza de autoridad y ventajas legales en el trato con los ciudadanos durante el ejercicio de sus competencias, debido a este hecho, la Constitución de la República del Estado (2008, art. 227, §7) define a la administración pública como un servicio a la colectividad, por ello para ser objetiva debe ser imparcial no en la medida de la neutralidad filosófica o ideológica, lo cual es imposible, más aún para un gobierno, sino más bien refiere a que la función debe ser ejercida sin prejuicios, no discrimina, brinda las mismas oportunidades, tratando de manera igual cuando las diferencias impiden un ejercicio pleno de los derechos y aceptando un trato diferenciado cuando el igualitarismo oprime, consecuentemente la objetividad no es una posición vacía y ciegamente neutral, sino al contrario, es una actuación donde los hechos, los argumentos y motivos son asumidos sin prejuizgamientos para tomar decisiones y ejecutar acciones desde la imparcialidad, pero sí permite el tomar partido por la construcción de una mejor sociedad, es decir, no es nula pero sí justa y equilibrada.

Al hablar de eficiencia es importante tener presente que toda gestión no solo busca sobrevivir el día a día, sino una evolución hacia la mejora de la sociedad, para aquello el desafío social es que con las mismas circunstancias y con igual gasto o inversión de recursos (en una sociedad de exceso siempre es deseable que el uso de recursos se modere y disminuya) podamos alcanzar inclusive mejores resultados; en tal virtud, la satisfacción de necesidades es eficiente cuando toma conciencia responsable del uso de recursos y con menos es y hace más.

Se debe añadir que desde el Derecho Administrativo se suma al principio de eficiencia la celeridad, que es el uso óptimo del tiempo y la facilitación del ejercicio de derechos; es decir, es eficiente una administración pública que usa menos recursos para alcanzar más objetivos, al tiempo que facilita, simplifica y acelera el ejercicio de derechos de las personas, evitando interponer obstáculos o incurrir en retardos injustificados para atender las necesidades sociales, proscribiendo los pretextos o evasivas meramente formales.

Para aplicar e interpretar correctamente el principio de calidad, desde el punto de vista

jurídico se hace importante interrelacionarlo profundamente con los principios de eficacia y eficiencia, puesto que sin ellos no existe calidad, tanto así que el Código Orgánico Administrativo, para establecer la calidad menciona a la oportunidad y adecuación como sus componentes es decir está refiriendo a la eficacia y, a la eficiencia menciona directamente (Becerra Arteaga & Andino Garnica , 2020).

Los principios buscan consolidar una administración pública que cumpla sus fines, siendo lo cardinal la garantía de los derechos de las personas, en esa línea existe una estrecha relación entre la eficiencia, eficacia y calidad. El Código Orgánico Administrativo relaciona la eficacia a la finalidad que tiene la administración para cumplir sus competencias y se refiere a eficiencia en que el camino para llegar a los fines es expedito, y sin obstáculos (Moreta, 2019).

Se debe señalar que la eficacia como principio propio y como componente del principio de calidad se relaciona a la materialización de la planificación, así como al cumplimiento de deberes, no debiendo confundirse con la eficacia del acto administrativo que es en esencia la producción de efectos jurídicos, materializándose a partir de la notificación de las actuaciones administrativas (Hinojosa Minguez, 2017).

Es importante establecer la subordinación que sufre el principio dispositivo en el Derecho Administrativo, ya que las administraciones públicas no miran a los sujetos como partes procesales, sino como titulares de derechos y obligaciones, en consecuencia, ante una necesidad o pedido de actuación, es la propia administración pública la que con razonabilidad debe actuar al amparo del principio de remediación.

e) Justiciabilidad del principio de calidad

Los principios son mandatos, por tanto, su cumplimiento es imperativo; sin embargo, a diferencia de las normas regladas, su exigibilidad y justiciabilidad son complejas debido a la generalidad, abstracción y ambigüedad de los mismos, necesitando de escenarios, objetos, sujetos o actuaciones concretas para poder entender su presencia, ausencia o mala aplicación. En todos los casos es necesario que la autoridad ante la cual se exija al amparo de principios jurídicos tenga un dominio adecuado de administración pública, constitucional o jurisdiccional conforme corresponde a un Estado de derechos y justicia.

Ahora bien, si la administración incumple el principio de calidad es indudable que el Estado dote a sus ciudadanos de mecanismos jurisdiccionales para el resarcimiento de

sus derechos violentados por inadecuada o injusta actuación, por ende, es viable que el incumplimiento a este principio sea reclamado, tanto ante la propia administración o mediante controversia contenciosa administrativa, por las vías y acciones contempladas en el derecho procesal. A palabras de Pérez (2020) los juicios administrativos no deben ser limitados a revisar los actos sino también a juzgar el comportamiento de la administración pública.

Los precedentes judiciales o administrativos que traten acerca de exigencias o reclamaciones al amparo del principio de calidad de forma independiente y desligado de otras normas conexas, no conforman un acervo jurídico considerable, a excepción de las reclamaciones derivadas de la protección a los derechos del consumidor y su relación frente al mercado; sin embargo, existe un caso icónico en el estado ecuatoriano donde al amparo del Mandato Constituyente 14 emitido por la Asamblea Constituyente el día 22 de julio de 2008, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) realizó un informe técnico acerca del desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas, a fin de garantizar su calidad, esto propició la depuración mediante el cierre motivado de centros educativos carentes de calidad. En este caso la calidad (tanto derecho, tanto desempeño y servicio) fue objeto, condición y motivo de evaluación técnica, pero finalmente jurídica; transformando a esta acción en hito jurídico, ya que al amparo del principio de calidad se ejecutaron acciones legales de alta dimensión como la clausura e incautación de bienes.

Si bien se acepta que existe un colectivo respetable de juristas que manifiestan su preocupación ante el hecho de que el juez extralimite su accionar convirtiéndose en un ejecutivo emisor de políticas públicas, en un Estado constitucional no solo que cabe esa posibilidad sino que la misma es deseable, sin dar a entender que existe una extralimitación de los jueces, sino al contrario afirmando que debe existir un sistema judicial técnicamente preparado para reparar cualquier situación inclusive la relación Estado – ciudadano, en ese marco los principios, derechos y garantías se institucionalizan y se hacen justiciables sin ninguna excusa.

En todas las acciones, ya sea mediante la vía administrativa (reclamaciones, impugnaciones, peticiones, solicitudes o quejas), vía jurisdiccional (a través de acciones subjetivas u objetivas) o vía constitucional, se hace imprescindible fortalecer las argumentaciones jurídicas al amparo de principios, en especial el principio de calidad, dado que el mismo es plenamente exigible y justiciable de forma autónoma e independiente, pudiendo o no el accionante o usuario motivar su pedido en otras normas, claro eso en el pedido se debe

esforzar por concretizarlos a fin de que la ambigüedad y generalidad de los principios sean correctamente materializados en los casos pretendidos; solo así se fortalecerá un Estado de enfoque de derechos, donde los principios sean verdaderos mandatos y la gestión pública precautele la eficiencia y alcance servicios de calidad.

Conclusiones

El campo de conocimiento de la Administración ha evolucionado en todos sus ejes y contenidos, pasando de la planificación a la planificación estratégica, de la organización a la gestión organizacional por procesos, productos y servicios; del direccionamiento al liderazgo estratégico; y, del control a la evaluación integral. Adicionalmente ha desarrollado los sistemas de control, evaluación y asesoramiento de la calidad como fundamentales para la evolución organizacional. Toda esta teoría administrativa, si bien en la gran mayoría de sus postulados ha tenido un origen en la organización privada, ha sido asimilada por la administración y gestión pública, adaptando su provechoso desarrollo al beneficio del servicio público.

La administración privada y la administración pública desde el punto de vista jurídico tienen marcos legales completamente diferentes, mientras a la una le rige un derecho civil con principios propios, a la otra le tutela el derecho administrativo con elementos propios del derecho público, cuyo origen y desarrollo es más joven y de menor extensión, pero para nada se puede definir como de menor valía; sin embargo, esto ocasiona que la sociedad y todas sus instituciones en varias ocasiones interpreten y apliquen de forma errónea principios jurídicos en la función pública y las actuaciones administrativas públicas, siendo fundamental el avance, desarrollo y difusión de los estudios especializados en Derecho Administrativo a fin de construir una justicia ciertamente especializada, un gobierno técnicamente capaz y una sociedad culturalmente preparada para entender la naturaleza propia del Derecho Administrativo y la administración pública.

El principio de calidad en el Derecho Administrativo supera los límites de las ciencias administrativas, porque entiende la calidad no solo como la satisfacción de las necesidades sino también como garantía de la oportunidad y forma adecuada de satisfacer las mismas; así también, precautele no solo los resultados materiales sino las expectativas de las personas. Es fundamental la procura del bien común en la cobertura de requerimientos mediante el uso objetivo y eficiente de los recursos públicos, donde la eficacia, más allá del alcanzar objetivos, implica el cumplir competencias para lograr fines públicos; respecto a la eficiencia, la misma sobrepasa la optimización, facilitando el ejercicio de los derechos.

Desde la premisa que todo intento de conceptualización de calidad será siempre una aproximación condicionada, se puede entender desde el derecho administrativo a la calidad como: “El equilibrio de decisiones, recursos y acciones que aprovechan los sujetos de la gestión pública para garantizar derechos, mediante servicios y productos que son asumidos por el ciudadano a satisfacción, y a la vez pueden ser evaluados objetivamente de forma externa, a fin de generar una mejora constante en rendimientos y resultados”.

En fin, el principio de calidad es complejo y abstracto, pero puede y debe ser concretizado en todos los hechos de la administración pública, convirtiéndose en una garantía de buen gobierno y acceso a derechos, virtud deseable de las administraciones, pero primordialmente es una condición indispensable en el accionar público, su incumplimiento puede ser objeto a reclamo ya que goza de ser justiciable.

Referencias

1. Alexy, R. (1997). *El concepto y la validez del Derecho*. Barcelona: Gedisa.
2. Ávila Santamaría, R. (2012). *Los derechos y sus garantías, ensayos críticos*. Quito: Centro de estudios y difusión del derecho constitucional.
3. Becerra Arteaga, Á., & Andino Garnica, P. (2020). *Comentarios al código orgánico administrativo COA*. Quito: Talleres de la CEP.
4. Código Orgánico Administrativo. (2017). Ecuador: Registro Oficial N° 111.
5. Constitución de la República del Estado. (2008). Ecuador: Registro Oficial N°653.
6. Hernández, H., Barrios, I., & Martínez, D. (2018). Gestión de la calidad: elemento clave para el desarrollo de las organizaciones. *Criterio Libre*, 169-185. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6676025>
7. Hinostroza Minguez, A. (2017). *Proceso Contencioso Administrativo*. Lima: Jurista editores.
8. Ley Orgánica de Educación Superior. (2010). Ecuador: Registro Oficial N° 298.
9. Martín Mateo, R. (1994). El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total. *Revista de administración pública* (134), 7-28. España.
10. Morales Tobar, M. (2011). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Talleres de la CEP.
11. Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. Quito, Ecuador: Tendencia Legal.
12. Munar Castellanos, L. R., & Ortiz Arciniegas, L. R. (2019). *Derecho procesal administrativo y de lo*

- contencioso administrativo*. Bogotá: Editorial Temis S.A.
13. Muñoz, A. (1999). *La gestión de la calidad total en la administración pública*. Madrid: Díaz de Santos.
 14. Pérez, E. (2018). *Manual del Derecho Administrativo* (Cuarta ed.). Quito, Ecuador: Talleres - CEP.
 15. Pérez, E. (2019). *Manual de Derecho Administrativo* (Quinta ed.). Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.
 16. Pérez, E. (2020). *Manual de derecho procesal administrativo* (Segunda ed.). Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.
 17. Prats Catalá, J. (1995). Derecho y management en las administraciones públicas. *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*, (26), 130-143. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/273968.pdf>