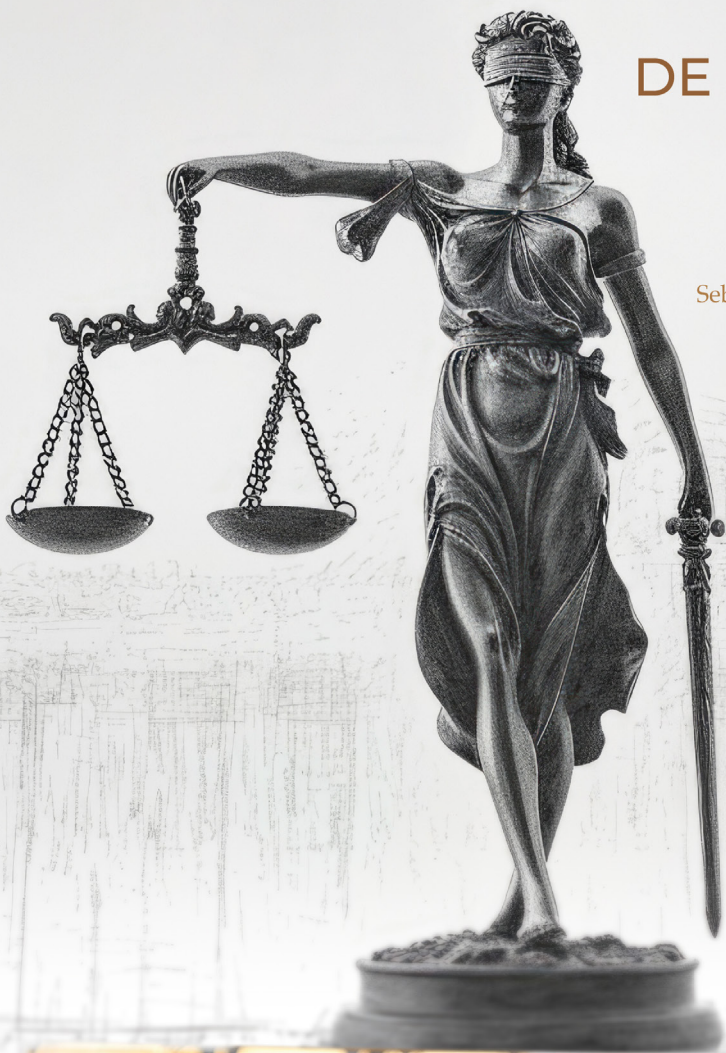


LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL *ESTADO*

Y SUS SEDES DE REPARACIÓN

Autores:

Edison Paúl Barba Tamayo
Sebastián Fernando Arguello Escobar
Alex Fabricio Lluguín Valdiviezo



Editorial Unach

LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL *ESTADO*

Y SUS SEDES
DE REPARACIÓN



Editorial Unach

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO

Rector

Ph.D. Gonzalo Nicolay Samaniego Erazo

Vicerrectora Académica

Ph.D. Lida Mercedes Barba Maggi

Vicerrector de Investigación, Vinculación y Posgrado

Ph.D. Luis Alberto Tuaza Castro

Vicerrectora Administrativa

Mgs. Yolanda Elizabeth Salazar Granizo

Comité Editorial y de Propiedad Intelectual 2023-2025:

Presidente: Ph.D. Luis Alberto Tuaza Castro

Directora de Investigación: Ph.D. Magda Cejas Martínez

Responsable de GCPI: Ph.D. Carlos Gafas González

Secretaria: Mgs. Sandra Zúñiga Donoso

Miembros:

Principales:

Ph.D. Karina Paredes Páliz; Ph.D. Paola Vinueza Naranjo; Ph.D. María Eugenia Lucena; Ph.D. Patricia Hernández Medina; Ph. D. Lexinton Cepeda Astudillo; Ph.D. Gabith M. Quispe Fernandez; Ph.D. Carlos Gafas González

Suplentes:

Ph.D. Benito Mendoza Trujillo; Ph.D. Manuel Cañas Lucendo; Ph.D. Gabriel Ramírez Torres; Ph.D. Santiago Barriga Fray; Ph.D. Julio Bravo Mancero; Ph.D. Silvia Aldaz Hernández

Título de la obra: LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO Y SUS SEDES DE REPARACIÓN

Autores: Edison Paúl Barba Tamayo; Sebastián Fernando Arguello Escobar; Alex Fabricio Lluquin Valdiviezo

Publicación arbitrada por pares externos anónimos

Primera edición – noviembre 2024

Editorial Unach, 2024

Ediciones: Universidad Nacional de Chimborazo (Unach), Campus La Dolorosa Avda. Eloy Alfaro y 10 de Agosto

Teléfono: (593-3) 3730910 ext. 2007 • Email: gcpi@unach.edu.ec

Web: <https://editorial.unach.edu.ec/index.php/Editorial>

Diseño Gráfico: Unach

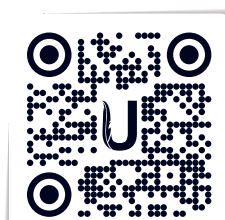
Derechos reservados. Se prohíbe la reproducción de esta obra por cualquier medio impreso, reprográfico o electrónico. El contenido, uso de fotografías, gráficos, cuadros, tablas, y referencias es de exclusiva responsabilidad de los autores

ISBN FÍSICO: 978-9942-661-50-0

ISBN DIGITAL: 978-9942-661-51-7

Impresión: Editorial Unach, Riobamba - Ecuador

DOI: <https://doi.org/10.37135/u.editorial.05.140>



www.editorial.unach.edu.ec

LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL **ESTADO**

Y SUS SEDES DE REPARACIÓN



Filiación autores:

Edison Paúl Barba Tamayo
Universidad Nacional de Chimborazo,
Facultad Ciencias de la Educación, Humanas y Tecnologías – Ecuador
ebarba@unach.edu.ec • <https://orcid.org/0000-0003-3492-9072>

Sebastián Fernando Arguello Escobar
Universidad Nacional de Chimborazo, Facultad de Ciencias Políticas y
Administrativas - Ecuador
sefeares2001@hotmail.com • <https://orcid.org/0000-0001-9420-1943>

Alex Fabricio Lluguin Valdiviezo
Universidad Nacional de Chimborazo, Facultad de Ciencias Políticas y
Administrativas – Ecuador
alex.lluguin@unach.edu.ec • <https://orcid.org/0000-0002-5892-4850>

Índice General

Agradecimiento	XV
Presentación.....	XVI
Prólogo	XX
Resumen.....	XXIII
Introducción.....	XXIV
 Capítulo I:	
La Responsabilidad Extracontractual del Estado	27
 1.1 Responsabilidad Extracontractual del Estado.....	28
1.1.1 Concepciones y Fundamentos	29
1.1.2. Evolución Histórica	30
1.1.3. Responsabilidad Extracontractual vs. Responsabilidad Contractual del Estado.....	32
1.1.3.1. Responsabilidad Extracontractual.....	32
1.1.3.2. Responsabilidad Contractual.....	32
1.1.3.3. Comparación.....	33
1.1.4 Teorías de la Responsabilidad Extracontractual del Estado.....	34
1.1.4.1 Teoría Objetiva	34
1.1.4.2. Teoría Subjetiva.....	35
1.1.5. Elementos Constitutivos de la Responsabilidad Extracontractual del Estado.....	37
1.1.5.1 La Legalidad de la Actuación Estatal.....	38
1.1.5.2 El Daño Calificado	40
1.1.5.2.1 Concepto y Características.....	40
1.1.5.2 Clasificación	41
1.1.5.3 El Nexo Causal.....	44
1.1.5.4 La Imputabilidad del Estado y la Ausencia de Causa Justificativa	45

Capítulo II:

La Reparación Derivada de la Responsabilidad Extracontractual del Estado y sus Sedes de Exigibilidad.....47

2.1. La Reparación en Sede Administrativa.....48

2.1.1. El Procedimiento Administrativo Ordinario.....48

2.1.1.1 Principios.....50

2.1.2 Caracterización de la Reparación Integral en Sede Administrativa54

2.2. La Reparación en Sede Jurisdiccional58

2.2.1 Antecedentes Históricos y Características de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Ecuador58

2.2.2. La Reparación Integral en la Vía Contenciosa Administrativa61

2.2.2.1 Bienes Jurídicos Protegidos por la Reparación Integral.....65

2.2.2.2. Criterios de Determinación de Pertinencia de Reparación Integral.....67

2.2.2.2.1. Sana Crítica y Libre Convicción67

2.2.2.2.2 Criterios de Adecuación y Eficacia.....68

2.2.2.3 La Determinación de la Cuantía.....69

2.3. La Repetición como Efecto de la Reparación Integral70

Capítulo III:

La Responsabilidad Extracontractual del Estado a la luz del Derecho Comparado73

3. Estudio Comparado.....74

3.1. La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en España y Colombia74

3.1.1. Legislación Española.....74

3.1.2. Legislación Colombiana.....75

3.1.3. Comparación: Ecuador, España y Colombia76

3.2. La Reparación Integral Derivada de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia, Argentina y España ..	77
3.2.1. Legislación Colombiana	77
3.2.2. Legislación Argentina	78
3.2.3. Legislación Española	78
3.2.4. Comparación: Ecuador, Colombia, Argentina y España	79

Capítulo IV:

Sentencias Referenciales	81
--------------------------------	----

4. Base Introductoria	82
4.1 Caso José Gregorio Mendoza Vélez vs. Policía Nacional.....	85
4.2. Caso Leonardo Javier Morales Briones vs. EMELMANABÍ S.A	88
4.3 Caso Guadalupe Larriva vs. Estado (Presidencia de la República del Ecuador)	90

Capítulo V:

Investigación Jurídica de la Responsabilidad Extracontractual del Estado y sus Sedes de Reclamación	93
---	----

5.1. Problematicación	94
5.2. Marco Metodológico.....	97
5.3 Caracterización de Entrevistados.....	99
5.4 Definición de Cuestionario	101
5.5. Resultados de Entrevistas a Especialistas en el Área Administrativa.....	103
5.5.1 Andrés Moreta	103
5.5.2 Cristian Guerrero Luzuriaga	107
5.5.3 Luis Andrade Polanco	112
5.5.4 Marco Morales Andrade	115
5.5.5 Yorky Calva Suárez	117
5.5.6 Jaime Villacreses Valle.....	119

5.6. Discusión de Resultados	122
5.6.1 ¿Cuáles la Vía más Pertinente para Reclamar Reparaciones por Responsabilidad Extracontractual del Estado? ..	122
5.6.1.1 Sede Administrativa	122
5.6.1.2 Sede Judicial	124
5.6.1.3 Comparación de las Reclamaciones en Sede Administrativa vs. Sede Judicial.....	128
Capítulo VI:	
Epílogo	133
Referencias Bibliográficas	137
Legislación	145
Jurisprudencia	146
Glosario	147

Índice de Tablas

Tabla 1.	
Comparación entre la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado.....	33
Tabla 2.	
Comparación entre las teorías de la responsabilidad extracontractual del Estado (objetiva y subjetiva)	36
Tabla 3.	
Conceptualización de los elementos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado	37
Tabla 4.	
Análisis comparado de la jurisdicción contenciosa administrativa en otras legislaciones.....	76
Tabla 5.	
Similitudes y diferencias entre las legislaciones de Colombia, Argentina, España y Ecuador en cuanto a la reparación integral.....	79
Tabla 6.	
Estudio de caso José Gregorio Mendoza Vélez vs. Policía Nacional	85
Tabla 7.	
Estudio de Caso Leonardo Javier Morales Briones vs. EMELMANABÍ S.A.....	88
Tabla 8.	
Estudio de caso de Guadalupe Larriva vs. Estado	90
Tabla 9.	
Caracterización de los especialistas jurídicos entrevistados	99
Tabla 10.	
Definición y objetivo de las preguntas aplicadas en la entrevista ..	102
Tabla 11.	
Entrevista a Andrés Sebastián Moreta Neira	103
Tabla 12.	
Entrevista a Cristian Guerrero Luzuriaga	107

Tabla 13.	
Entrevista a Luis Alberto Andrade Polanco	112
Tabla 14.	
Entrevista a Marco Antonio Morales Andrade	115
Tabla 15.	
Entrevista a Yorky Anatoly Calva Suárez	117
Tabla 16.	
Entrevista a Jaime Villacreses Valle.....	119

Índice de Figuras

Figura 1.	
Tipos de daño calificado	42
Figura 2.	
Procedimiento del Código Orgánico Administrativo.....	48
Figura 3.	
Principios que rigen el procedimiento administrativo ordinario.....	51
Figura 4.	
Procedimiento para la obtención de la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado (vía administrativa)	56
Figura 5.	
Clasificación de los tipos de reparación integral	57
Figura 6.	
Línea cronológica del contencioso administrativo en el Ecuador	60
Figura 7.	
Procedimiento para obtener la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado (vía contenciosa administrativa)	64
Figura 8.	
Bienes jurídicos protegidos por la reparación integral	66
Figura 9.	
Clasificación de los criterios comunes para la determinación de la cuantía	69
Figura 10.	
La pertinencia de la vía administrativa para resolver la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado	123
Figura 11.	
La pertinencia de la vía contenciosa administrativa para resolver la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado	127

Figura 12.

Estudio comparado y comparativo sobre la pertinencia de la vía
administrativa y contenciosa administrativa para la resolución de la
reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual
del Estado.....129

Agradecimiento

Exteriorizamos nuestro profundo agradecimiento a todos quienes hicieron posible el proyecto académico **“Mundo Administrativo”**, una idea que nació en las aulas de la prestigiosa Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Chimborazo (Unach) y cuyo propósito se centró en el estudio y difusión del Derecho Administrativo. Esta intención se plantó en nosotros, constituyéndose en una de las principales motivaciones para la presente obra.

Damos gracias a todos los profesionales del Derecho que con total predisposición y generosidad contribuyeron con sus opiniones y criterios, en el componente investigativo de esta obra.

Expresamos nuestro reconocimiento al movimiento IDEAS y al Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, por no claudicar en la causa de animar a un estudio profundo del Derecho administrativo.

Gracias a nuestros lectores, por brindar su tiempo para el análisis de estas páginas, sin duda donde existe un lector la tarea de una obra está cumplida y la labor de un escritor queda satisfecha; no hay nada mejor que construir un legado a través de la actividad académica.

Los autores

Presentación

Es un honor presentar el libro *La Responsabilidad Extracontractual del Estado y sus Sedes de Reparación*. Dirigirse en pocas líneas al lector para presentar un libro es un reto debido a los riesgos que se corre ante la posibilidad de dejar pasar por alto detalles relevantes que componen la obra. Sin embargo, debo precisar que, el lector encontrará una herramienta fundamental para comprender aspectos elementales acerca de la responsabilidad extracontractual del Estado y su aplicación en el Derecho ecuatoriano.

Se conoce que, en términos generales, el Estado tiene la obligación de prestar servicios de calidad a sus representados al momento de cumplir su función, es decir, el Estado es el responsable de sus actividades al momento de la prestación de estos servicios que, en varios de los casos, pueden ser deficientes y causar un daño a sus subordinados. Ante estas deficiencias estatales cabe preguntarse: ¿Puede este daño ser objeto de reparación? ¿Quién debe reparar este daño? ¿Cuál es la vía adecuada para estos reclamos judiciales? Los autores responden claramente a este tipo de preguntas en esta obra. Esto permitirá al lector navegar por una cadena de argumentos que aclaran el panorama acerca de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Para responder las preguntas planteadas, este libro aborda, en primer lugar, la distinción entre responsabilidad contractual y responsabilidad extracontractual del Estado. Esto es esencial para comprender qué es la responsabilidad extracontractual del Estado y cuáles son sus aristas, dado que el perjuicio puede ser causado por actividad o inactividad estatal. En este contexto, se determinan las principales teorías de responsabilidad extracontractual del Estado. Esto enriquece el debate y permite al lector la comprensión íntegra de esta institución jurídica.

En segundo lugar, este libro explora cuáles son las características o elementos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado. Delimitar estos aspectos es de suma importancia en el derecho contemporáneo, debido a que elimina la ambigüedad en la delimitación de conceptos como nexo causal, imputabilidad del Estado, y causa justificativa. Aunque estos conceptos no son exclusivos del Derecho administrativo, los autores explican su pertinencia y relevancia para la aplicación de estos elementos fundamentales al abordar la responsabilidad extracontractual del Estado. En este contexto, es posible desentrañar las dudas recurrentes acerca de esta institución jurídica.

Ahora bien, la obra no agota el discurso en una base teórica sólida de la responsabilidad extracontractual del Estado; también aborda el concepto de reparación como una consecuencia de las deficiencias estatales que pueden considerarse responsabilidad estatal del tipo enunciado. Para ello, explora los posibles caminos de la reclamación de los daños causados por el Estado. En este sentido, se expone la vía jurisdiccional y la vía administrativa. Esta distinción sutil y profunda permite observar en la obra la dicotomía acerca de cuál sede de reclamación es la más pertinente para reparar el daño causado por el Estado. De esta forma, se observa la construcción de los pasajes de la obra que desarrollan las dos sedes de reclamación de reparación; esta construcción es sólida y concisa, pues el autor analiza cuáles son los fines de cada sede de reclamación, su contexto histórico y la forma de cada una de ellas, lo que permite la transición desde la utilidad teórica hacia la utilidad práctica del presente texto.

Los autores son conscientes de la importancia del concepto de reparación integral y, conjuntamente con el concepto de responsabilidad extracontractual del Estado, desarrollan varios argumentos que fortalecen las ideas descritas en las líneas anteriores,

como la comparación entre la legislación ecuatoriana, española, argentina y colombiana. Esta actividad comparativa ofrece la posibilidad de reflexionar sobre el camino seguido por otros países con respecto al tema desarrollado, o preguntarse ¿Qué le falta a la legislación ecuatoriana? ¿Es suficiente la legislación ecuatoriana sobre responsabilidad extracontractual y reparación integral para garantizar de forma efectiva los derechos fundamentales de los ciudadanos? No cabe duda de que un libro que invita a la reflexión sobre temas controvertidos y poco tratados en el país se convierte en un aporte valioso para el derecho ecuatoriano, especialmente en el ámbito del Derecho administrativo.

El enfoque práctico del libro se apoya en dos elementos necesarios para justificar la aplicabilidad de la investigación dentro de un contexto actual. Por una parte, se presentan ordenadamente casos relevantes: Caso José Gregorio Mendoza Vélez vs. Policía Nacional y Caso Leonardo Javier Morales Briones vs. EMELMANABÍ S.A. Todo esto para amalgamar la base teórica con el enfoque práctico del libro. Por tanto, los argumentos acerca de las vías pertinentes para la reclamación de los perjuicios por la responsabilidad extracontractual del Estado no quedan en el aire y se condensan como un gran aporte para la sociedad jurídica ecuatoriana. Por otra parte, vale la pena leer los resultados de las entrevistas realizadas a juristas que cuentan con un gran bagaje en derecho administrativo. Puesto que, la lectura de los aportes de especialistas en la materia permitirá al lector responder varias dudas que se presentarán al adentrarse en el presente libro, así como abrirse a la posibilidad de continuar con la búsqueda de soluciones prácticas a los problemas que se presentan en el derecho administrativo.

Finalmente, deseo agradecer a los colegas responsables de este texto por permitirme comentar brevemente la experiencia que desarrollé a través del presente libro, ya que facilitó el camino

con una escritura clara. La explicación es sencilla y profunda. Sin duda, es un valioso aporte para quienes desean tomar en serio esta institución jurídica en el Derecho administrativo.

José Luis Vacacela Jaramillo
Profesor universitario y abogado litigante

Prólogo

La presente obra tiene como objeto realizar un análisis y estudio de la responsabilidad extracontractual del Estado, y la pertinencia de su ejecutabilidad en la vía administrativa o judicial; así, es importante partir de la premisa general del Estado y su obligación en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, estructurando, configurando e instrumentando mecanismos de protección a estos. En este orden de ideas, las actuaciones estatales deben guardar un comportamiento ajustado al ordenamiento jurídico cuya finalidad sea un correcto servicio a la colectividad a través de la prestación de servicios públicos.

En este contexto, cuando la prestación del servicio público nace de acciones lícitas o ilícitas y causa un perjuicio a los ciudadanos, genera la obligación que tiene el Estado de reparar los daños causados a los particulares como consecuencia de estas actuaciones, provenientes de sus órganos y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Este mecanismo de protección legal se basa en el principio de que el Estado debe garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y, por tanto, debe responder por los perjuicios que les cause.

Siguiendo la línea argumentativa, la responsabilidad extracontractual del Estado debe ser entendida a partir de dos aristas: i) la responsabilidad por daños causados por la actividad administrativa; y, ii) la responsabilidad por daños causados por la falta de actividad administrativa. Así, podemos entender que el daño causado puede emerger de la acción o inacción de la administración pública, cuyo resultado final sea el detrimento del derecho real o patrimonial de una persona. Como consecuencia de esta actuación, la reclamación del ciudadano tendrá como resultado la reparación del daño causado, sin embargo, para poder acceder

a esta, se deberá establecer la existencia de la culpa, el daño y la relación causal de estos.

Uno de los problemas de ejecutabilidad de la reparación del daño causado, a consecuencia de la actividad o inactividad del Estado en ejercicio de sus funciones, radica en la esfera de su exigibilidad, debido a que el Código Orgánico Administrativo en su libro IV, faculta que sea la propia administración pública, luego del debido procedimiento administrativo, la que pueda determinar y reparar el daño ya sea patrimonial, pecuniario e inclusive no patrimonial, así, quedando a salvo la discrecionalidad de la administración para realizar esta acción reparatoria, la cual aparentemente sería inoportuna, por una evidente falta de regulación normativa que determine los criterios para poder ejecutar esta acción, sin que exista un comprometimiento con las entidades de control gubernamental y sobre todo el respeto a la proporcionalidad y justa reparación.

Por otra parte, el Código Orgánico General de Procesos, en su artículo 326 numeral 4 literal b), permite que sea la vía contenciosa administrativa la encargada de resolver las reparaciones integrales derivadas de la responsabilidad extracontractual del Estado, siendo esta vía a criterio de los autores la idónea por cuanto es el administrador de justicia por facultad propia quien tiene mayor competencia para poder resolver estas causas, a partir de un análisis autónomo y con la investidura de la propia sana crítica que le permita utilizar criterios de proporcionalidad y debido proceso para resarcir los daños causados por la administración a favor de terceros.

Así, es importante destacar que la presente investigación analiza a profundidad el comportamiento de la responsabilidad extracontractual del Estado desde su configuración hasta su ejecutabilidad o exigencia a partir de un estudio doctrinario y legal,

que permitirá al lector tener un mejor panorama de esta institución jurídica, siendo este un aporte académico y científico en el área del derecho administrativo.

Resumen

El procedimiento de reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado tiene dos alternativas para su reclamación: a) vía administrativa y b) vía contenciosa administrativa. Estos dos procedimientos están establecidos tanto en el Código Orgánico Administrativo (COA) como en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Bajo el amparo de estos cuerpos legales y desde una perspectiva metodológica inductiva, jurídico-analítica, dogmática, jurídico-comparativa y del Derecho Comparado, en esta obra se analiza la pertinencia de la vía administrativa o contenciosa administrativa (jurisdiccional) en la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado. Además de constituir un libro de consulta bibliográfica, se acompañan resultados obtenidos a partir de una investigación de campo en la que a través de entrevistas, como herramienta de investigación, aplicadas a diferentes especialistas en el área administrativa y contenciosa administrativa conjuntamente con el respectivo análisis y discusión de datos, se pudo colegir que la vía contenciosa administrativa es más conveniente en el contexto ecuatoriano para asegurar una reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado.

Palabras clave: Derecho administrativo, responsabilidad del Estado, tribunal administrativo, administración pública, procedimiento legal

Introducción

Cuando se aborda conceptualmente al Estado se entiende que no existe una definición absoluta o universal para definirlo; sin embargo, se lo puede asumir como “una forma de organización política potencialmente moderna y que se instaura en relación con el ejercicio de su soberanía” (Fuentes, 2020, p. 16). Esta organización de individuos que se asocian u organizan para fines comunes mantienen una serie de derechos y obligaciones contenidas en una Constitución. En el ámbito de las obligaciones o responsabilidades ejercidas por la actividad estatal se menciona que, estas se resuelven por la vía administrativa y, en otros casos, son netamente judiciales.

Al hablar de responsabilidad se debe tener en cuenta que existen la responsabilidad administrativa, la penal y la civil. Respecto a la responsabilidad civil se entiende que esta ha evolucionado a lo largo de los años de modo que, “existe, entonces, responsabilidad en todos los casos en que una persona queda obligada a reparar un daño sufrido por otra” (Guerra & Pavón, 2020, p. 2). En este sentido, surge una obligación como consecuencia del daño causado.

Ahora bien, en referencia a la responsabilidad extracontractual del Estado, en términos generales, se debe indicar que:

No todo daño causado a otro hace responsable a su autor, y, en consecuencia, los daños causados sin culpa no son objeto de reparación; pero a contrario sensu, en otros casos surge la obligación de reparar sin que medie culpa. (Rodríguez, 2019, p. 119)

Por consiguiente, esta obligación de reparar es también concebida como reparación integral.

Esta obra pretende contribuir al análisis sobre la vía idónea para la resolución de la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado, dicotomía entre la vía administrativa establecida en el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo (COA) o la vía jurisdiccional por medio de la acción contenciosa administrativa establecida en el artículo 326 numeral 4 literal b del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

Se toma como base la normativa orgánica establecida en Ecuador, específicamente en el COGEP y el COA, caracterizando las dos vías existentes, tanto administrativa así como también judicial para resolver la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado; además de poder matizar una postura que determine cuál es el camino más eficaz, pertinente y adecuado, siendo oportuno que los servidores administrativos y de justicia conozcan las ventajas y perjuicios del acceso efectivo a la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado.

El presente libro contiene la siguiente estructura capitular: I) La Responsabilidad Extracontractual del Estado, apartado que desde la dogmática jurídica presenta una revisión bibliográfica que caracteriza la figura jurídica; II) La reparación derivada de la Responsabilidad Extracontractual del Estado y sus sedes de exigibilidad, capítulo que combina un estudio doctrinario con un análisis normativo; III) La Responsabilidad Extracontractual del Estado a la luz del Derecho Comparado, en el que, a través de la legislación comparada de Ecuador, Colombia, España y Argentina, permite describir la figura jurídica que es objeto de estudio para establecer similitudes y diferencias; IV) Sentencias referenciales, capítulo que contiene un estudio de decisiones judiciales que se constituyen en referenciales para el análisis del objeto de estudio; V) Investigación jurídica de la Responsabilidad

Extracontractual del Estado y sus sedes de reclamación, donde se presentan resultados de una investigación de campo en la que se dialoga con especialistas y expertos en Derecho Administrativo en el Ecuador; finalmente, VI) Epílogo, apartado en el que se materializa una reflexión respecto al debate que propone la obra sobre la vía más pertinente para las reclamaciones ante perjuicios causados imputables al Estado, asimismo exteriorizando una postura externa.

CAPÍTULO

I

La Responsabilidad Extracontractual del Estado

1.1 Responsabilidad Extracontractual del Estado

La responsabilidad extracontractual del Estado debe ser entendida a partir de su disgregación terminológica; de este modo y de acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua (2022) la responsabilidad es la “capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente” (párr. 4). En contexto, este término es utilizado para señalar las consecuencias que tienen los actos cometidos libremente y la obligación de responder por estos.

Siguiendo la línea argumentativa, es fundamental entender que la esfera de esta responsabilidad se encasilla en la obligación extracontractual del Estado, que a su vez se basa en el principio fundamental de tratar de garantizar un equilibrio entre los intereses públicos y los derechos individuales; así, en términos generales:

(...) es como límite al ejercicio del poder estatal y a la vez, como una garantía de los derechos de los ciudadanos ante una acción u omisión por parte del Estado ecuatoriano, que ocasione un perjuicio o vulneración, y con ello, que se genere así la obligación de indemnizar al ciudadano que ha sido perjudicado. (Cumbicus & Campoverde, 2023, p. 1753)

Debido a la existencia de dos elementos constitutivos de la obligación estatal, es importante entender a esta institución jurídica desde su forma general hasta lo particular, con el fin de llegar al entendimiento de cada una de sus variantes; por lo tanto, se debe tomar como punto de partida “(...) la consecuencia de varias acciones u omisiones ilícitas, de las que surge la obligación de resarcir los daños” (Tacuri, 2023, p. 12).

1.1.1 Concepciones y Fundamentos

La responsabilidad extracontractual del Estado para poder ser abordada debe ser conceptualizada desde diferentes manifestaciones doctrinarias; de esta manera, Guerra y Pavón (2020) manifiestan que cuando el Estado causa un daño a un particular por sus actuaciones no debe de existir un “vínculo anterior de naturaleza contractual o que, existiendo tal vínculo, el daño no es consecuencia del mismo sino de otra circunstancia” (p. 31).

Por otra parte, se debe considerar al perjuicio ocasionado por la actuación estatal como un encuentro accidental y fortuito “que proviene de una fuente como lo es la obligación resarcitoria generada por mandato legal y que, para que haya lugar a esta deben concurrir tres elementos: i) culpa, ii) daño y iii) relación de causalidad” (Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de lo Civil, S5012, 1999).

De esta manera, la responsabilidad extracontractual del Estado “se erige como un importante mecanismo que permite materializar la voluntad de los pueblos expresada en el uso de su soberanía (poder constituyente), esencia de la Constitución democrática y, por esta vía, efectivizar los derechos constitucionales” (Buitrago, 2018, p. 11).

Siguiendo esta línea de conceptualización, la responsabilidad objetiva del Estado debe ser entendida como:

(...) el conjunto de principios y reglas organizadas coherentemente con el propósito de establecer las condiciones requeridas para la imposición de una sanción jurídica. Dicho sistema debe estar diseñado técnicamente para garantizar que los daños ocasionados por los sujetos de derecho sean

resarcidos conforme a los principios que plantea un orden jurídico enmarcado en los valores de la sociedad democrática. (Suárez *et al.*, 2014, pp. 73 - 74)

En tal virtud, la responsabilidad extracontractual del Estado se configura como el gravamen fáctico que recae sobre el Estado ante su propia actuación culposa, sea que esta devenga de actuaciones lícitas o ilícitas, donde este responderá por los daños causados en el ejercicio de su propia función y que hayan ocasionado un perjuicio que obligatoriamente deba ser reparado por la institución pública.

1.1.2. Evolución Histórica

La evolución de la responsabilidad extracontractual del Estado tiene su génesis en las civilizaciones donde han evolucionado los sistemas normativos. Dicho origen se remonta en la concepción de la inmunidad absoluta que tenía el Estado al considerarse que este no podría ser responsabilizado por sus actuaciones y omisiones; esta idea recae sobre el principio *rex non potest peccare* que “se originó en el derecho consuetudinario inglés y se basa en la idea de que el rey no puede cometer un error legal” (Equipo de Definiciones de Wex, 2022, párr. 1).

Con el paso del tiempo estas ideas quedaron rezagadas y se reconoció la absoluta necesidad de establecer sistemas mediante teorías y conceptos para que los individuos del Estado pudieran reclamar el cumplimiento de sus derechos cuando el Estado haya causado un daño; aludiendo a la necesidad de comprender que “la distinción entre responsabilidad penal y responsabilidad civil fue evolucionando históricamente, sin embargo, su distinción clara solo se logra cuando se advierten dos consecuencias jurídicas distintas para las conductas indeseables: el castigo y la obligación de restitución o compensación”(González, 2012, p. 149).

En contexto, es menester indicar que “(...) el Estado es garante, porque debe cumplir con su función primigenia de ofrecer protección a los ciudadanos y buscar equiparar las condiciones de todos los habitantes” (Roncancio *et al.*, 2021, p. 167). En este sentido, es importante resaltar que la evolución de la responsabilidad extracontractual del Estado contiene principios fundamentales del derecho como la igualdad, la legalidad y la proporcionalidad, buscando el equilibrio entre los derechos de los ciudadanos con el cumplimiento de los deberes y responsabilidades de los Estados.

Por otra parte, el Estado ecuatoriano en sus comienzos como república también aplicó el principio *rex non potest peccare* mencionado anteriormente, y a lo largo de los años ha tenido cambios significativos consolidándose, a través de la jurisprudencia y la legislación, en lo que es hoy en día. Con relación a esta evolución histórica dentro del Estado ecuatoriano se puede manifestar que esta institución jurídica tuvo su primera aparición en la Constitución de 1967, en la que se mencionaba que el Tribunal Contencioso Administrativo era el encargado de declarar la responsabilidad de los entes administrativos y sus funcionarios y/o empleados.

En el mismo contexto, la Constitución Política de 1998 introdujo cambios significativos en los deberes del Estado, estableciendo el principio de responsabilidad patrimonial de este y otorgando a los ciudadanos el derecho a la reparación de los daños causados por las acciones u omisiones de las instituciones pertenecientes al Estado.

Finalmente, la Constitución de la República del año 2008 fortaleció la institución de la responsabilidad extracontractual del Estado al reconocer el derecho de los ciudadanos a ser reparados integralmente por los daños materiales e inmateriales, como resultado de la actividad administrativa de las entidades pertenecientes al Estado.

1.1.3. Responsabilidad Extracontractual vs. Responsabilidad Contractual del Estado

Como punto de partida, es importante establecer la diferencia entre la responsabilidad extracontractual y la contractual del Estado, precisando que ambas instituciones se refieren a la obligación del Estado de responder por los daños causados a terceros; sin embargo, estas se basan en fundamentos jurídicos distintos. Por tanto, resulta imprescindible indicar a grosso modo las diferencias que mantienen estas instituciones, manifestando lo siguiente:

1.1.3.1. Responsabilidad Extracontractual

En referencia a este tema, se puede precisar que esta responsabilidad se basa en la obligación que mantiene el Estado de reparar a terceros, quienes han sido perjudicados por la acción u omisión de funcionarios o servidores en ejercicio de su función pública. De este modo:

(...) constituye una cuestión que concierne a la llamada parte general del derecho administrativo por su conexión con la idea que atribuye al Estado una personalidad moral o jurídica y por la necesaria vinculación que existe entre los principios que rigen los modos de actuación estatal y las consecuencias que se desprenden de ellos, en el plano de la responsabilidad, tanto frente a los terceros o administrados, como respecto de los propios agentes públicos. (Cassagne, 1998, p. 263)

1.1.3.2. Responsabilidad Contractual

Por otra parte, en la responsabilidad contractual del Estado existe la necesidad y obligatoriedad de la existencia de un contrato determinador de responsabilidades; es decir que la declaración voluntaria bilateral entre el Estado y un particular “proviene de

las relaciones contractuales establecidas entre las partes por los daños originados en la ejecución del contrato” (Pérez, 2019, citado en Castro, 2016, pp. 15-16).

Así, después de analizar brevemente este tipo de responsabilidad se puede manifestar que la responsabilidad contractual del Estado surte efecto por el incumplimiento del contrato civil realizado entre la administración y el contratista (persona natural o jurídica). Por otra parte, en cuanto a las clases de responsabilidad general contractual, la doctrina es capaz de definirla en dos: la responsabilidad contractual directa y la responsabilidad contractual por uno de sus agentes.

1.1.3.3. Comparación

Tabla 1

Comparación entre la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado

Responsabilidad contractual del Estado	La responsabilidad contractual o también llamada responsabilidad civil contractual, se refiere a las consecuencias jurídicas que la ley asigna a las obligaciones producto de un contrato.
	En este tipo de responsabilidad se entiende que todo contrato legalmente celebrado constituye una ley para las partes y no puede ser invalidado o violentado.
	En caso de existir incumplimiento, la parte perjudicada por el Estado tiene derecho a buscar una reparación específica, que suele estar estipulada en el contrato. Esto puede incluir indemnizaciones, compensaciones o el cumplimiento forzado de las obligaciones contractuales.

**Responsabilidad
extracontractual del
Estado**

En cambio, la responsabilidad extracontractual del Estado surge cuando existe un daño o perjuicio producto de una acción u omisión fuera de la relación contractual.

La responsabilidad extracontractual se produce en cualquier actividad de entidades estatales que provoquen daños a terceros.

En el caso de la responsabilidad extracontractual, las víctimas pueden buscar una indemnización por los daños sufridos. La reparación suele incluir la compensación económica, pero también puede abarcar medidas de rehabilitación o satisfacción moral.

Nota. Breve comparación entre la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado.

1.1.4 Teorías de la Responsabilidad Extracontractual del Estado

Tomando en cuenta la relevancia de este tema, resulta necesario analizar cuáles son las teorías que trae consigo la responsabilidad extracontractual del Estado, que fundamentan esta institución jurídica. Al contar con varias teorías, la doctrina ha llegado a la conclusión de que cuatro son las principales; siendo estas las que se discutirán en esta obra:

1.1.4.1 Teoría Objetiva

La teoría objetiva o también conocida como *teoría del riesgo* o *teoría de la responsabilidad sin culpa*, de forma general sostiene que los Estados son responsables por los daños causados a los ciudadanos independientemente de la culpa o negligencia de sus funcionarios o servidores públicos. Esta teoría se cimenta en que los Estados en el ejercicio de sus facultades adoptan una postura arriesgada que puede afectar a los individuos de la sociedad y/o sus bienes. En otras palabras, “(...) la responsabilidad objetiva se fundamenta

en el resultado del perjuicio ocasionado, sin importar el hecho culposo o doloso, ni quien produjo el daño” (Cumbicus & Oramas, 2019, párr. 19).

Esta teoría indica que la simple acción de que el Estado haya creado una situación de riesgo o una actividad peligrosa es motivo válido para asignarle la responsabilidad de los daños resultantes de esta. El fundamento legal en la legislación ecuatoriana sobre esta teoría está consagrado en la Constitución de la República del Ecuador (CRE), específicamente en el segundo párrafo del artículo 11 numeral 9, en el que se establece 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 (...). (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, Art. 11 Núm. 9)

1.1.4.2. Teoría Subjetiva

Una cuestión relevante a considerar respecto a la teoría subjetiva es que opera “siempre y cuando la conducta dañosa sea por culpa o dolo de la persona física que actúa con potestad estatal, ya sea por acción u omisión” (Moreno Yáñez, 2016, p. 128). De este modo, es posible afirmar que existen dos factores principales: la culpa o dolo derivado de la acción u omisión de la persona física; es decir, del funcionario público que actúa bajo sus atribuciones.

Otra definición que facilita el entendimiento de esta teoría es la del autor Ruiz Orejuela (2016), quien menciona que, en la responsabilidad subjetiva “predomina la culpa de la administración por extralimitación de funciones, retardo en el cumplimiento de obligaciones, obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa,

o por incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado” (p. 5). En tal virtud, en esta teoría predomina el incumplimiento de las obligaciones del Estado por exceso o extralimitación de funciones, así como el incumplimiento de estas.

Tabla 2

Comparación entre las teorías de la responsabilidad extracontractual del Estado (objetiva y subjetiva)

Teoría objetiva	Enfoque principal Se centra en la actividad perjudicial en sí misma, independientemente de la culpa o de la intencionalidad del Estado. En otras palabras, se sostiene que el Estado es responsable por los daños causados por sus actividades, ya sea que haya actuado de manera negligente o no.
	Causa del incumplimiento Bajo esta teoría lo esencial es demostrar la relación causal entre la actividad estatal y el daño sufrido por la víctima. No es necesario demostrar la culpa o la negligencia del Estado para establecer la responsabilidad.
	Enfoque de interés público Esta teoría se basa en la idea de que el Estado está al servicio del interés público y, por lo tanto, debe asumir la responsabilidad por los daños que surjan de sus actividades, incluso si actuó de manera diligente.
Teoría subjetiva	Enfoque principal Se centra en la culpa o la negligencia del Estado como condición necesaria para establecer la responsabilidad. Se requiere demostrar que el Estado actuó de manera imprudente, negligente o con dolo para que sea considerado responsable.
	Causa del incumplimiento En esta teoría, la relación causal entre la acción u omisión estatal y el daño es importante, pero también se exige probar que el Estado cometió una falta en su actuación.
	Enfoque de interés público Se parte de la premisa de que el Estado no debe ser responsable automáticamente por todos los daños que ocurran en el ejercicio de sus funciones, sino solo cuando haya actuado de manera culpable.

Nota. Breve comparación entre teorías objetiva y subjetiva de la responsabilidad extracontractual del Estado.

1.1.5. Elementos Constitutivos de la Responsabilidad Extracontractual del Estado.

Los elementos que configuran esta responsabilidad, y que sirven para determinarla y buscar una debida reparación son: 1) La legalidad de la acción u omisión del Estado, 2) El daño calificado, 3) El nexo causal, 4) Imputabilidad y 5) La ausencia de causa justificativa.

Al hablar de los elementos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado, es menester describirlos. En este sentido, la siguiente representación gráfica facilita una comprensión más completa.

Tabla 3
Conceptualización de los elementos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado

Elementos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado	
Legalidad de la acción u omisión del Estado	La legalidad de la acción u omisión del Estado se genera por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; en la medida en que dichas acciones u omisiones sean legales o conformes a la norma.
Daño calificado	Otro elemento importante en la determinación de la responsabilidad extracontractual son los daños causados a personas o grupos de personas. Por consiguiente, “la existencia por si sola del daño no es suficiente pues este debe ser probado, lo que conlleva al particular la carga de la prueba. Este daño puede ser: material, físico o incluso psicológico” (Tacuri, 2023, p. 16).
Nexo causal	Al tratar sobre el nexo causal o también conocido como <i>relación de causalidad</i> en la responsabilidad extracontractual del Estado se puede describir que: La relación de causalidad trata de establecer si las consecuencias dañosas de ese hecho o acto derivan necesariamente de estos u obedecen a otra causa, de allí que cuando el daño se produce por la actuación de la víctima, por caso fortuito o fuerza mayor o por un tercero el Estado se exonera de la responsabilidad (Pulido, 2012, citado en Becerra, 2022, p. 19).

Imputabilidad	En el ámbito de la imputabilidad, esta está estrictamente relacionada con el elemento de la Legalidad de la acción y omisión, ya que como regla general se considera que el Estado es responsable por las acciones u omisiones que pueda generar, pero también existen casos en los que el Estado puede ser responsable de las acciones de terceros si no cumple con su deber de cuidado o contribuye a una lesión.
Ausencia de causa justificativa	Como último elemento, pero no menos importante, la ausencia de causa justificativa se produce cuando el Estado no puede generar una justificación válida para la acción u omisión que ha realizado; asimismo, el Estado no puede alegar que existen razones legítimas, como el ejercicio del poder o la fuerza mayor, que lo eximan de responsabilidad.

Nota. La tabla conceptualiza los elementos que conforman la responsabilidad extracontractual del Estado.

1.1.5.1 La Legalidad de la Actuación Estatal

Las acciones gubernamentales y su conformidad con el marco jurídico a lo largo de los años han constituido aspectos esenciales en la instauración y preservación de sociedades equitativas y organizadas. La función estatal en cualquier entorno, ya sea económico, político y social, engloba la promulgación y la aplicación de normativas orientadas a salvaguardar el orden, proteger los derechos esenciales y fomentar el bienestar general. No obstante, la legalidad de la acción gubernamental no es un concepto estático; sino que se trata de un principio dinámico que requiere ajustarse a la evolución de las comunidades y a las variaciones en las demandas de sus ciudadanos, esto a manera general entendiendo al Estado y al derecho en el cual se basa este principio.

De esta manera, el Estado consagró a la *ley* como el parámetro de objetividad y la manifestación incuestionable de la voluntad general, eximida de cualquier supervisión, y como un producto de la legitimación conferida por la nación como ente legislativo. Al relacionar esto con lo anteriormente mencionado, es fundamental

entender que “la sumisión a la ley, se deriva de forma directa de la expresión de la voluntad popular, por cuanto la Administración no aparece como un poder aristocrático, sino como un poder democrático al servicio de la sociedad civil” (Mayorga, 2019, p. 34).

Entendiendo esto, y apegado a lo que menciona *Rousseau* en la famosa obra *El contrato social*, la soberanía es entregada por voluntad general del pueblo con el fin de buscar el bien común de las sociedades. En ese sentido y con todo lo mencionado, el principio de legalidad de las actuaciones estatales se erige como la columna vertebral del derecho administrativo, tomando en cuenta que desde sus inicios el principio de legalidad es fundamental en el eje de actuar de la administración pública, indicando que:

El significado relevante que el principio de legalidad tiene en el Derecho Administrativo y, en general, en el Derecho Público, consiste en requerir una habilitación legal previa para que las entidades y órganos públicos puedan obrar. Esta regla funciona entonces como una norma inversa a la de la autonomía de la voluntad, que permite a los individuos actuar a falta de disposiciones prohibitivas. Esta regla de habilitación positiva es contingente y, por lo mismo, significativa, en la medida que se han formulado sistemas que la han contradicho. (Fonseca, 2009, p. 36)

Coincidiendo con lo expuesto, uno de los factores indispensables que sustentan las actuaciones estatales dentro de la legalidad radica en la concepción de poderes, una doctrina propuesta por *Montesquieu*, quien postula la distribución de poderes, previniendo de esta forma la acumulación desmedida de autoridad en una entidad singular y, por ende, mitiga el riesgo de abusos. Por tanto, la legalidad implica que cada rama del gobierno opere dentro de los límites establecidos por la normativa legal y observe el respeto por las funciones inherentes a las demás instancias gubernamentales.

1.1.5.2 El Daño Calificado

1.1.5.2.1 Concepto y Características

En el paradigma de las ciencias sociales, específicamente del derecho, la institución jurídica de la responsabilidad extracontractual del Estado genera una idea sobre actos u omisiones cometidos por parte del Estado que generan daños; es así que, de estos actos u omisiones se deriva la necesidad de que el Estado se comprometa a responder por estos. En este contexto, nace el concepto de *Daño Calificado*, que adquiere características únicas que lo distinguen de otros tipos de perjuicios.

Como punto de partida, el término *Daño* en la definición brindada por la RAE indica de forma explícita que es el “delito consistente en causar daños de manera deliberada en la propiedad ajena” (Real Academia Española [RAE], 2022, párr. 3). Esta definición permite mencionar que, es la acción de infligir acciones maliciosas que causen daño a la propiedad de terceros. Es puntual convenir que “daño es sinónimo de detrimento, menoscabo, dolor o molestia que afecta a alguien. El ser humano, en sus relaciones con los demás, constantemente está expuesto a dañar o a ser dañado” (Alessandri, 2006, citado en Becerra, 2022, p. 22).

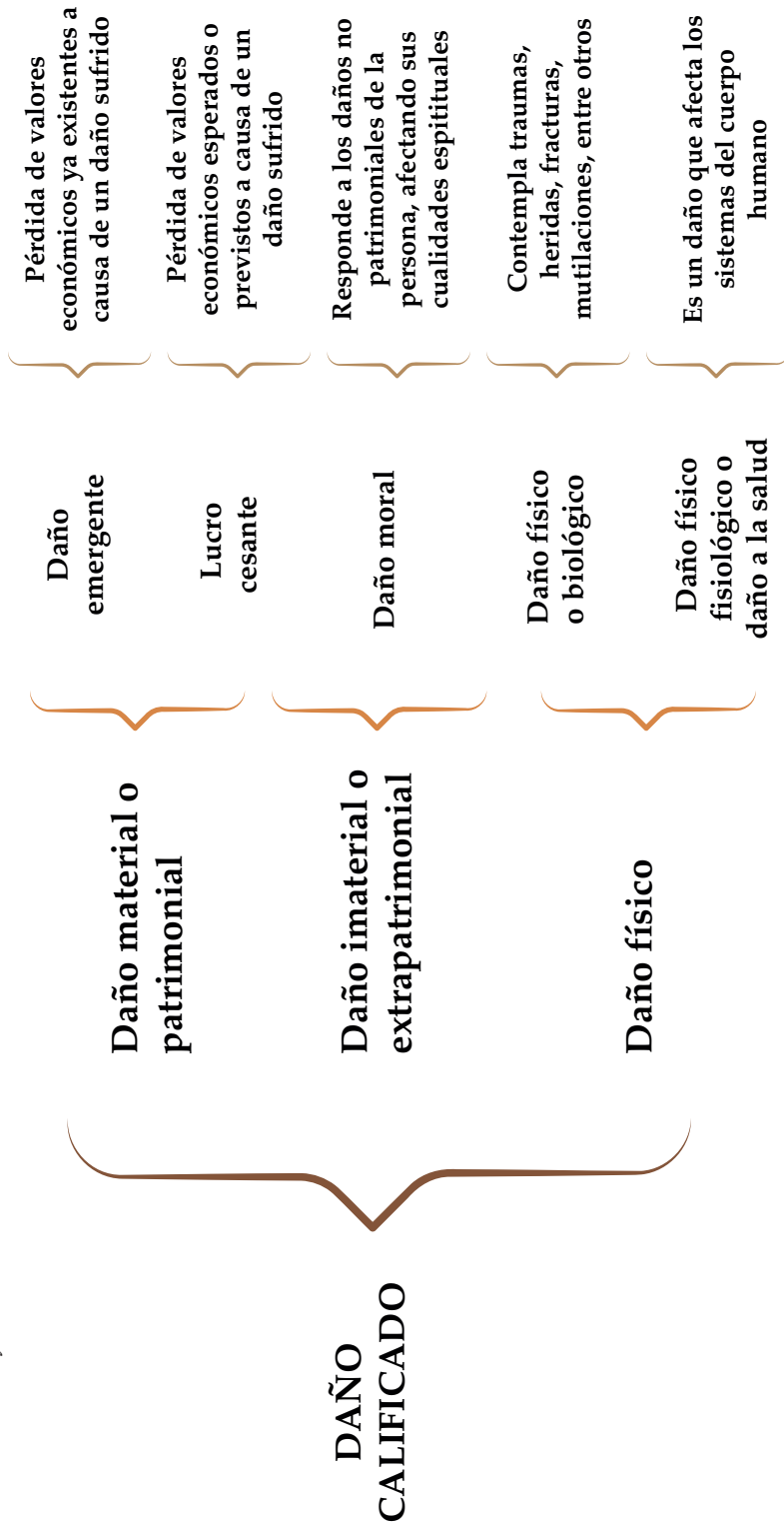
En relevancia con el tema y continuando la línea investigativa, Peirano (2000, citado en Robalino, 2021) sostiene que “es fundamental que el acto judicial origine un daño que sea susceptible de reparación económica o de cualquier otra forma de reparación que no necesariamente puede ser patrimonial” (p. 33). De manera que, la condición que plantea el autor es que a modo *Causa et Effectus* los fallos judiciales que resulten en perjuicio deben tener un requisito; ser propensos a percibir una reparación, pero dicha reparación no debe estar limitada exclusivamente a aspectos patrimoniales.

1.1.5.2 Clasificación

El término daño está asociado a varias conceptualizaciones; así en varios Estados, incluido Ecuador, cuentan con leyes, reglamentos y mecanismos para presentar reclamos y buscar reparación por los daños causados por parte de la administración pública. Estos mecanismos pueden incluir la presentación de procesos administrativos o, posiblemente, incluso acudir a los tribunales contenciosos administrativos para obtener una compensación adecuada.

Para empezar a describir y analizar los tipos de daño calificado existentes dentro de la institución jurídica conocida como la responsabilidad extracontractual del Estado, es preciso mencionar que, para recibir compensación el daño debe ser verídico y no solo definitivo; tampoco debe ser hipotético o especulativo, pues, como sugieren estas características, significa que el daño ha ocurrido (Terán, 2009, p. 38). Con todas las cualidades señaladas, es ineludible enumerar y describir los tipos de daños existentes.

Figura 1
Tipos de daño calificado



Nota. La figura clasifica y conceptualiza los tipos de daño calificado existentes.

Al describir los tipos de daño calificado, como muestra la presente figura, en primer lugar, se ubica el *daño patrimonial* o también conocido como daño material. Con respecto a este, Terán (2009) menciona que:

Los daños materiales o patrimoniales recaen en los bienes que poseen carácter pecuniario, cambian la situación económica del lesionado, es por ello que el dinero resulta ser la mejor medida de valor de cambio, posibilitando reponer la utilidad pecuniaria perdida como consecuencia del perjuicio. (p. 45)

Los daños materiales o patrimoniales se dividen en dos categorías: el daño emergente y el lucro cesante. Esta clasificación consiste en los daños que se pueden generar por terceros en un punto específico de tiempo o que también generen daños constantemente; es así que, de manera general, es crucial tener conocimiento de que el daño emergente representa la “disminución patrimonial que el titular de dominio de la cosa sufre, es decir, la pérdida del valor que representa la cosa” (Arias, 2021, p. 37).

En cuanto al lucro cesante, es preciso indicar a grosso modo que “es una frustración de ventajas económicas esperadas, de un enriquecimiento previsto, es decir, es lo que dejamos de percibir a consecuencia así mismo del daño sufrido y a veces es difícil de cuantificar y en otros casos no” (Zhingri, 2016, p. 14).

Respecto al daño moral, es fundamental argumentar que este mantiene una conexión con el acervo espiritual del ser humano; es decir que, este daño tiene que ver con los bienes jurídicos que están entrelazados con los derechos de los individuos, que a su vez están al cuidado y protección por parte del Estado, garantizando la reparación a cada individuo agraviado. En tal virtud, se puede manifestar que:

La moral guarda una íntima relación con los valores éticos, que el ordenamiento jurídico reconoce como los derechos

individuales de las personas naturales, estos derechos individuales a su vez se constituyen en bienes jurídicos que gozan de protección legal, como son los derechos al buen nombre, a la honra, a la intimidad personal y familiar, y que, en el caso de ser violentados, ocasiona un agravio, que debe ser reparado. (Moscoso, 2015, p. 23)

1.1.5.3 El Nexa Causal

La concepción doctrinaria que se le otorga a esta institución jurídica dentro del marco del derecho administrativo, constituye un concepto fundamental que pondera la relación entre la actuación de la administración pública y las consecuencias que se originan como resultado de dicha actuación. Este componente esencial establece de manera directa la conexión entre la conducta de la administración y los impactos generados, ejerciendo una función central en la imputación de responsabilidad y en la salvaguardia de la tutela jurídica de los ciudadanos.

En contexto, el nexa causal es el puente jurídico entre el Estado y la consecuencia de las actuaciones estatales, teniendo como objetivo la imputación del acto al sujeto autor de este. Con relación a este postulado, Gamarra (2007, citado en Ibarra, 2017) indica que:

La doctrina sostiene que el nexa causal tiene por función viabilizar la imputación de un evento a un sujeto, es el puente entre el evento dañoso y su autor, para que exista responsabilidad es necesario que la conducta del demandado sea la causa de la lesión que sufrió el actor; sin nexa de causalidad no habrá responsabilidad. (p. 58)

Para la reparación de daños ocasionados por el Estado se requiere no solo la comprobación efectiva del daño, sino también de la presencia del nexa causal entre la acción lesiva y el perjuicio

ocasionado a la víctima. La mera realización de la acción dañina por parte del agente no genera responsabilidad automáticamente, ya que es imperativo que exista un nexo causal demostrable, tal como lo establecen de manera uniforme la doctrina y la jurisprudencia.

Dentro del marco jurídico normativo ecuatoriano, el nexo causal se configura como uno de los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado de acuerdo con el artículo 331 del COA, pero teniendo su base fundamental en el artículo 335 de la norma referida, la cual indica que “el nexo causal entre el daño calificado y la acción u omisión de la administración pública o el hecho dañoso que violente el derecho se fundamentará en hechos probados” (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017, Art. 335).

Dicho de otro modo, es imprescindible la presencia de una relación de causalidad, entendida como una conexión directa e inmediata de causa y efecto, entre la conducta imputable al Estado y el daño resultante de la acción. La conducta del Estado se considera la causa directa del perjuicio subsiguiente ya que, sin esta conexión no es posible atribuir el daño al Estado. Sin embargo, es menester entender que “la prueba del nexo causal puede ser: a) directa, mediante los medios probatorios que lo representan por sí mismo o b) indirecta, mediante indicios” (Guevara, 2020, p. 62).

1.1.5.4 La Imputabilidad del Estado y la Ausencia de Causa Justificativa

La *imputabilidad* hace referencia a la capacidad de asignar responsabilidad jurídica al ente estatal cuyas acciones u omisiones resultaron en daños a terceros que no estuvieron en la capacidad jurídica de soportarlo. Esta conceptualización implica una conexión clara y directa entre el Estado y los efectos negativos, resultado de

dichas acciones u omisiones, teniendo como base la exigencia de una reparación o indemnización.

Por otro lado, en cuanto a la *ausencia de causa justificativa* es preciso referirse a las situaciones en las que el Estado busca eximirse de la responsabilidad que, producto de la acción u omisión ha causado daño a un tercero, demostrando la existencia de argumentos que justifiquen su accionar. Tomando como ejemplo los casos fortuitos o de fuerza mayor, cuando no tiene eximentes el Estado es responsable; por consiguiente, debe asumir su responsabilidad y responder por el daño causado.

CAPÍTULO

III

La Reparación Derivada de la Responsabilidad Extracontractual del Estado y sus Sedes de Exigibilidad

2.1. La Reparación en Sede Administrativa

2.1.1. El Procedimiento Administrativo Ordinario

En la relación entre el Estado y el individuo existen ciertos patrones de comportamiento complejos que se repiten de forma incesante y que requieren una interrelación predeterminada de comportamientos. De esta manera, surgen los procedimientos administrativos que regulan las actuaciones entre el Estado y los individuos de la sociedad.

El procedimiento administrativo ordinario juega un papel fundamental en el Derecho Administrativo ecuatoriano. Este proceso define las reglas y acciones que deben seguirse para que las entidades administrativas tomen decisiones sobre las actuaciones propias o sobre los ciudadanos que componen el Estado.

El procedimiento administrativo se encuentra regulado por el COA, que establece tres tipos de procedimientos:

Figura 2

Procedimientos del Código Orgánico Administrativo



Nota. La figura clasifica los procedimientos del Código Orgánico Administrativo (COA).

Fuente: Código Orgánico Administrativo (COA, 2017).

Como se puede observar en la Figura 2, el COA establece tres tipos de procedimientos. Con énfasis en el *procedimiento administrativo ordinario*, al separar los conceptos, se puede definir en primer lugar al término procedimiento como la “actuación por trámites judiciales o administrativos” (Real Academia Española [RAE], 2022, párr. 3). Según la RAE, son las actuaciones administrativas o judiciales las que conforman el área o rama administrativa.

Además, al hablar sobre los procedimientos, se puede señalar que, “la idea de procedimiento responde a la de actuación, previamente tipificada, que facilita la forma de comprensión de la forma de adoptar una decisión. No hay que olvidar que, etimológicamente, procedimiento significa avanzar adelante a través de un camino” (Escuin Palop, 1994, citado en Luzuriaga, 2021, p. 26).

Al entender al procedimiento como los pasos a seguir bajo una línea normativa para la toma de decisiones administrativas en función de la mejora de la administración pública en los servicios que otorga a sus usuarios. Se puede concebir al

procedimiento administrativo es el conglomerado de normas que se usan para que los funcionarios públicos pertenecientes a las entidades administrativas, quienes están encargados de solucionar o resolver asuntos administrativos, cumplan obligatoriamente con el mandato expreso de la ley. En este sentido, “el procedimiento administrativo prevé los pasos, trámites, las formalidades que la Administración debe cumplir en el ejercicio de su función y para el administrado en cambio, en su pretensión de obtener la tutela individual. (Montaño, 2011, p. 79)

2.1.1.1 Principios

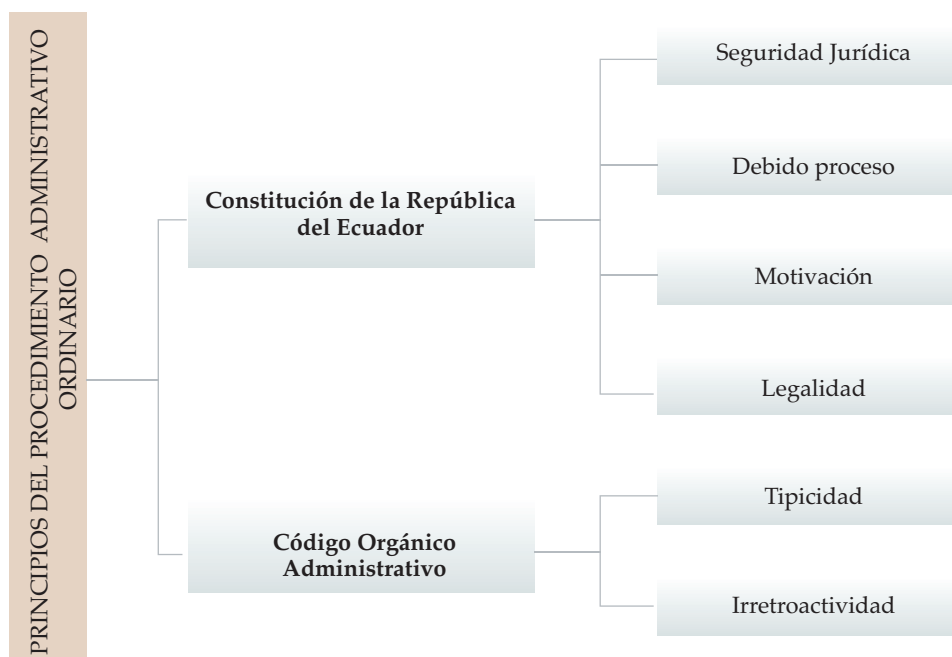
Los principios que guían el procedimiento administrativo ordinario son esenciales para asegurar un proceso equitativo, transparente e imparcial en la toma de decisiones por parte de las autoridades en el ámbito administrativo. El procedimiento administrativo ordinario desempeña un papel fundamental en el funcionamiento de las entidades públicas y en su relación con los ciudadanos.

Este proceso regula cómo el Estado ejerce sus funciones, garantizando el adecuado funcionamiento del sistema administrativo ecuatoriano y basándose en una serie de principios. Estos principios no solo actúan como directrices para las entidades administrativas, sino que también protegen los derechos y las garantías de los ciudadanos que participan en estos procedimientos, encontrando su sustento tanto en la CRE y el COA.

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 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. (Barba Tamayo, 2021, p. 16)

Figura 3

Principios que rigen al procedimiento administrativo ordinario



Nota. La figura clasifica y describe los principios del procedimiento administrativo ordinario.

Fuente: Código Orgánico Administrativo (COA, 2017). Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008).

En el marco de los principios que rigen el procedimiento administrativo destaca el principio de seguridad jurídica; al respecto la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008) señala que “el derecho a la *seguridad jurídica* se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Art. 82).

Teniendo en cuenta este primer principio se puede indicar que, la seguridad jurídica se refiere a la certeza de que la ley se respeta y se aplica de manera universal, especialmente por parte de las autoridades. Asimismo, implica que las instituciones y los organismos públicos se adhieren al marco legal establecido, y se

basa en la premisa de que los actos administrativos se presumen legítimos siempre que estén en conformidad con la ley. En este sentido, la seguridad jurídica se cumple cuando tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos respetan plenamente la normativa constitucional y legal.

Otro principio fundamental es el *debido proceso*, es importante señalar que este se encuentra en el artículo 76 de la CRE, así como también en el COA, donde se indica que “las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico” (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017, Art. 33).

Siguiendo la misma línea constitucional referente a los principios que rigen el procedimiento administrativo ordinario, es relevante destacar a la garantía básica de la *motivación*. El propio texto constitucional señala de manera específica que “las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivados” (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, Art. 76 Núm. 7 Lit. 1), lo cual ha sido reafirmado por la Corte Constitucional del Ecuador a través de la sentencia Nro. 1158-17 EP/21.

Al referir sobre el principio de *legalidad*, la normativa constitucional señala que “las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...)” (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, Art. 226).

Por tanto, se trata de un principio esencial en el ámbito del derecho administrativo; asimismo, requiere que todas las personas y entidades que ejerzan autoridad pública obedezcan las leyes y se

sujeten al marco legal establecido por el Estado. De esta manera, “debe estatuirse que, en virtud del principio de legalidad, se alumbra y se delimita al procedimiento administrativo, por lo que constituye una condición esencial para su existencia” (Dromi, 1999, citado en Montaña, 2011, p. 14).

El COA menciona dos principios referentes al procedimiento administrativo: *principio de tipicidad* y *principio de irretroactividad*, plasmados en los artículos 29 y 30, respectivamente. El artículo 29 establece que el principio de tipicidad hace referencia a que una acción u omisión solo se considera una infracción administrativa si está expresamente prevista en la ley. En otras palabras, las autoridades administrativas no pueden sancionar a alguien por una conducta que no esté específicamente definida como una infracción en la legislación vigente.

Además, el *principio de tipicidad* garantiza que a cada infracción administrativa se le asigne una sanción administrativa específica. También se destaca que las normas que establecen infracciones y sanciones no pueden ser aplicadas por analogía, ni interpretarse de manera extensiva, lo que refuerza la necesidad de una base legal clara para la imposición de sanciones administrativas.

Por otro lado, el *principio de irretroactividad*, establecido en el artículo 30 indica que, los hechos que constituyen una infracción administrativa deben ser sancionados de acuerdo con las disposiciones legales vigentes en el momento en que ocurrieron esos hechos. Sin embargo, este artículo también establece una excepción importante al principio de irretroactividad al afirmar que, las disposiciones sancionadoras pueden tener efecto retroactivo si benefician al presunto infractor. En otras palabras, si una nueva ley o norma reduce la sanción o beneficia de alguna manera al infractor, esta puede aplicarse retroactivamente en su favor.

2.1.2 Caracterización de la Reparación Integral en Sede Administrativa

El Ecuador en el año 2008 pasó de ser un Estado de derecho a un Estado constitucional de derechos y justicia social. Este hecho dio lugar a que exista mayor rigurosidad al momento de precautelar los derechos de las víctimas de daños ocasionados por la administración pública, siendo una prioridad máxima en el campo normativo.

En este sentido, la introducción de la reparación integral en los procedimientos administrativos supone un avance significativo en la protección de los derechos de las personas afectadas ya que, este mecanismo permite que las víctimas puedan percibir la compensación no solamente material o patrimonial, sino también la inmaterial.

De este modo, es importante responder a la pregunta: ¿Qué es la reparación integral? Esta interrogante se puede responder con base en sus antecedentes que indican de forma explícita que:

La reparación tiene sus antecedentes en el derecho civil de las obligaciones. Sus orígenes se encuentran en el derecho privado, de manera más específica en el derecho romano, donde existió una breve idea de la reparación, la cual se manifestaba cuando existía incumplimiento de una obligación previamente contraída. (Riera, 2017, p. 42)

Así, siguiendo con la línea argumentativa, para responder la interrogativa planteada es válido hacer alusión a la idea de que esta institución jurídica, que beneficia a las víctimas de actuaciones administrativas, tiene su origen en el derecho privado, en circunstancias en las que se presentaba el quebrantamiento de una obligación preconcebida.

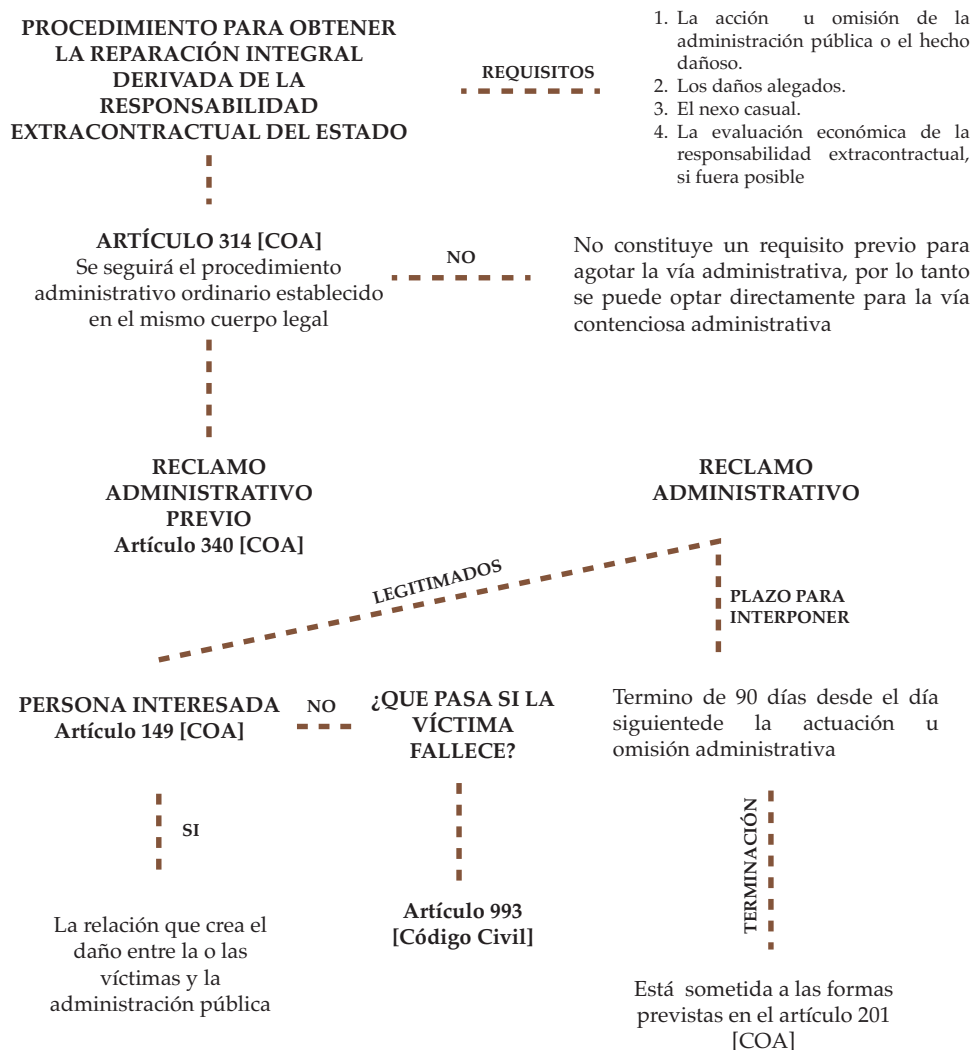
La reparación integral en la vía administrativa es un proceso que busca restituir los derechos y daños sufridos por un individuo o entidad a través de procedimientos administrativos. Mediante este mecanismo se pretende ofrecer una solución pronta y efectiva, evitando la necesidad de recurrir a la vía judicial.

Mediante la reparación integral, se busca garantizar la justicia y la equidad en la resolución de conflictos, brindando una alternativa ágil y eficiente para resolver controversias y restablecer el bienestar de los afectados. Es como cuando dos personas tiene un accidente de tránsito, resulta más fácil arreglar entre la persona culpable y la víctima, antes que ir a la vía penal.

Ahora, para analizar la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual (vía administrativa) es factible entenderlo detalladamente en la Figura 4:

Figura 4

Procedimiento para la obtención de la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado (vía administrativa)



Nota. La figura ilustra el procedimiento para obtener la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado (vía administrativa).
Fuente: Código Orgánico Administrativo (COA, 2017).

Una vez descrito de manera gráfica el procedimiento para la obtención de la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado en la vía administrativa, es importante tener en cuenta los tipos de reparación existentes en el ámbito administrativo. Por consiguiente, y para mejor entendimiento, es factible realizar una clasificación debido a que esta debe ser

analizada para poder valorar los perjuicios de forma cautelosa en virtud del daño ocasionado, y atribuyendo el mérito de instituciones como la CIDH; así también como los precedentes jurisprudenciales que existen en la legislación ecuatoriana que determinan los tipos de reparación.

Figura 5

Clasificación de los tipos de reparación integral

	Reparación por daño emergente	Tiene como finalidad compensar los perjuicios directos y concretos sufridos hacia el afectado.
Reparación patrimonial		
	Reparación por lucro cesante	Busca reparar los daños desde que se generó una privación de los valores hasta la fecha de la resolución o sentencia.
	Reparación moral o compensación por daño inmaterial	También llamada reparación extrapatrimonial o inmaterial, busca la reparación de bienes personales, apegados al espíritu del individuo, los cuales no son susceptibles a una valoración física como por ejemplo: honor, libertad, intimidad.
REPARACIÓN INTEGRAL		
	Medidas de restablecimiento	Este tipo de reparación integral está apegada a devolver a la persona afectada al estado en que se encontraba antes de que se le infligiera el daño. Cabe mencionar que se puede generar la restauración de derechos infringidos o la restauración de servicios o beneficios que han sido suspendidos o denegados por la deficiente administración pública.
	Medidas de satisfacción y garantías de no repetición	En cuanto a las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición, más allá de la reparación pecuniaria, buscan medidas adecuadas para la persona afectada como: disculpas públicas, de datos, o acciones para que no vuelvan a ocurrir daños similares.

Nota. La figura clasifica y describe los tipos de reparación integral existentes en el derecho administrativo.

2.2. La Reparación en Sede Jurisdiccional

2.2.1 Antecedentes Históricos y Características de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Ecuador

La Jurisdicción Contenciosa Administrativa ha tenido cambios significativos a través de los años. La implementación de cuerpos legales ha mejorado el funcionamiento del sistema jurisdiccional, así como también el administrativo; dicho de otra forma, era necesario dar la bienvenida a mejoras en la normativa que rige a las entidades administrativas:

En ese orden de ideas, es preciso mencionar la imposición de los poderes públicos de asegurar la tutela de los derechos constitucionales, con el objeto y fin del Derecho Administrativo, como ciencia que estudia la organización y funcionalidad de las instituciones estatales o públicas, entendiéndose por tal no sólo a las que conforman la función ejecutiva, sino, al sentido más amplio y diverso de dependencias. (Valarezo *et al.*, 2022, p. 106)

En tal virtud, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se remonta siglos atrás, teniendo su preludio en el Derecho Romano con la creación del *consilium* que servía para brindar asesoría a los magistrados con el fin de resolver o emitir sentencias. Tiempo después, en Francia se crearon los primeros *Consejos de Estado* que brindaban sus servicios al rey quien, antes de la revolución francesa, era el soberano a quien se le atribuían todos los poderes del Estado, aunque de manera equívoca él se autoproclamaba la ley [Yo soy la ley].

Es así que la expresión contencioso-administrativo procede de la Revolución Francesa, y ha sido adoptada en los países de cultura latina y algunas naciones de Europa, de modo que pudo adaptarse a una época en que la actividad de la administración

pública desconocía la disciplina del Derecho administrativo.
(Galán & Paredes, 2018, p. 5)

En la misma línea de tiempo, la historia francesa serviría como guía para manejar el área administrativa en los Estados latinoamericanos; de este modo, se puede llegar a la centuria pasada del Estado ecuatoriano, cuando en las constituciones de 1929, 1945 y 1946 ya existían Consejos de Estado que, mediante cambios y regresiones, en el año 1960 terminarían creando los *Tribunales Contenciosos Administrativos*, perfeccionándolos en el año 1993. Como último punto, llegando a la constitución del 2008 se crea el Consejo de la Judicatura en donde se establecen los actuales Tribunales Contenciosos Administrativos, con cambios y modificaciones significativas hasta el día de hoy en mejora de la atención a los usuarios, así también de los servidores de justicia.

Figura 6

Línea cronológica del contencioso administrativo en el Ecuador



Nota. La figura describe cronológicamente la historia del contencioso administrativo.

Fuente: Galán, S., y Paredes, P. (2018).

2.2.2. La Reparación Integral en la Vía Contenciosa Administrativa

El Ecuador al ser un Estado constitucional de derechos y justicia tiende a garantizar los bienes jurídicos protegidos en la misma normativa constitucional, pero, ¿qué pasa cuando dichos bienes jurídicos protegidos son violados? Es importante tener en cuenta, en primer lugar, que la administración pública es la encargada de la gestión y prestación de servicios a los ciudadanos, teniendo el deber principal de actuar conforme a la ley, respetando los derechos fundamentales de los individuos del Estado. No obstante, la administración pública en algunos casos, ya sea por acciones u omisiones, puede ocasionar un agravio o menoscabo a los ciudadanos, motivando la necesidad de acudir a mecanismos para reparar estos daños.

En Ecuador, al existir la vía contenciosa administrativa se puede decir que es el medio idóneo o adecuado para que los ciudadanos puedan solicitar una reparación por los daños que han sido causados.

En cuanto a la reparación integral en la sede contenciosa administrativa se puede mencionar que, la Constitución ecuatoriana dispone en su artículo 11 numeral 9 que los servidores públicos que presten un servicio de manera deficiente por acciones u omisiones están en el deber de reparar los daños que ocasionen; sin embargo, para hablar específicamente sobre la reparación integral, el COA en el libro IV De la responsabilidad extracontractual del Estado, en su artículo 336 manifiesta lo siguiente:

Artículo 336.- Reparación por daños. Cuando el daño sea patrimonial, se procurará la restitución de las cosas a su estado original o al más próximo al que se encontraban antes de la

afectación o de no ser posible, mediante reparación pecuniaria en la que estará incluida la reparación por daños meramente morales, cuando corresponda.

La reparación pecuniaria podrá sustituirse por una compensación equivalente en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

Cuando el caso lo amerite, la administración pública podrá, dentro del ámbito de su competencia y con sujeción a los principios de legalidad e igualdad, establecer reparaciones no patrimoniales siempre que no afecten derechos de terceros ni generen erogaciones adicionales al Estado. Están fuera del ámbito de esta disposición, la reparación integral prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017, Art. 336)

Teniendo en cuenta el artículo previamente citado, es importante determinar los tipos de reparación integral, ante ello, “la doctrina ha elaborado cinco medidas estandarizadas de reparación, que también las comparte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia: Restitución, Indemnización, Rehabilitación, Satisfacción y Garantías de no repetición” (Montaña & Porras, 2011, p. 70).

Estas medidas de reparación son las previstas en la legislación ecuatoriana, y aunque el último inciso del artículo 336 del COA disponga que no se tomará en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), tanto en justicia constitucional como contenciosa administrativa se toman en cuenta estas cinco medidas dispuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Ahora, en cuanto al artículo 336 del COA, es pertinente acotar que existen medidas de reparación, las cuales son: las medidas de *restitución* y las de *reparación pecuniaria (indemnización)*. En el mismo orden, la medida de restitución que ofrece el COA es la de devolver las cosas al estado original en el que se encontraban o similares; sin embargo, es diferente a la restitución que menciona el Código Civil (Artículos 945, 948 y 1704).

Por otro lado, en cuanto a la reparación pecuniaria o también llamada indemnización, el artículo 336 primer inciso habla directamente sobre aquello teniendo en cuenta que el tema económico tiene como finalidad igualmente devolver las cosas a su estado anterior.

Por otro lado, como tercera medida de reparación que manifiesta el artículo 336 del COA, se ubica la medida de reparación no patrimonial como puede ser la medida de *satisfacción* que busca reparar los daños que van más allá del tema económico o material, estando relacionada con el lado humano o espiritual del individuo afectado.

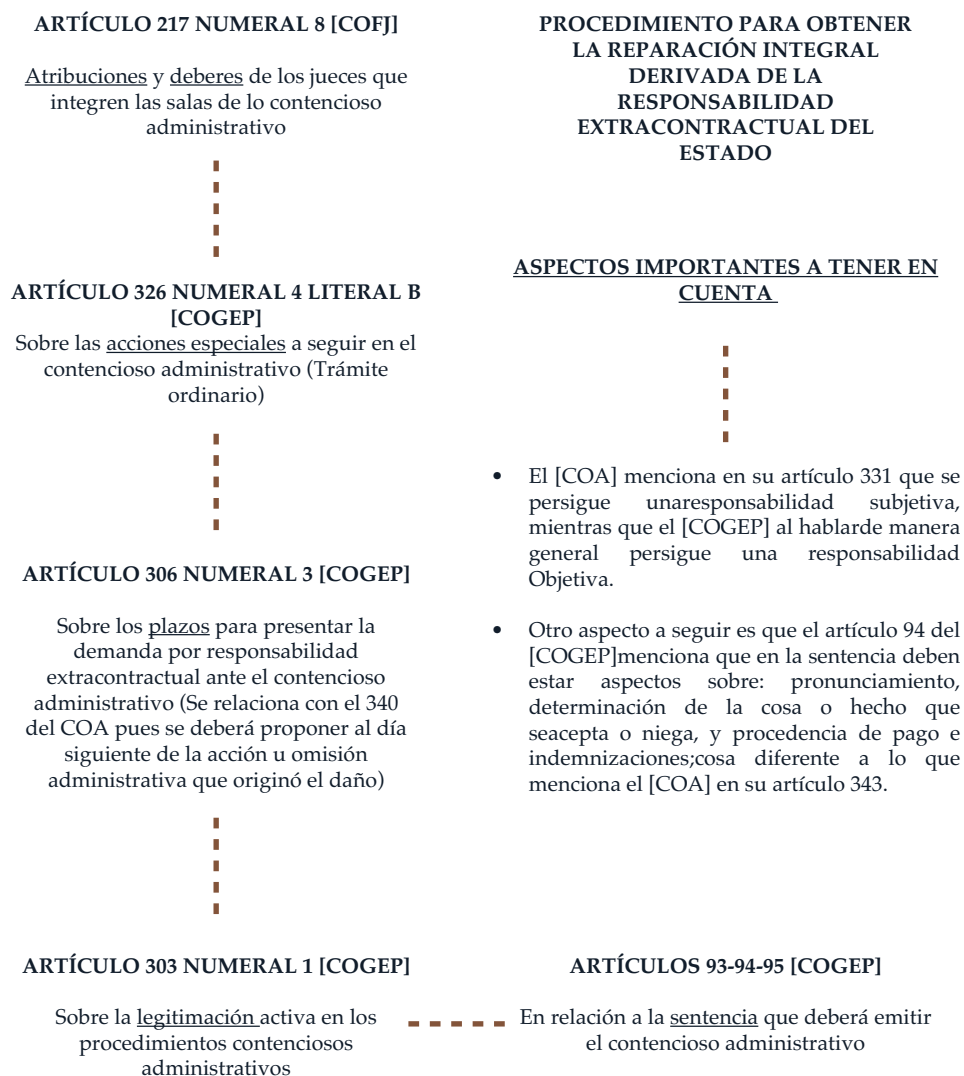
Las medidas analizadas anteriormente están apegadas a lo que dispone la CIDH, excluyendo la medida de rehabilitación, pues esta no se aplica en los casos administrativos; de la misma forma, la *medida de no repetición*, como indica expresamente el artículo 334 del mismo cuerpo legal, que será analizada posteriormente a este subtema de la unidad.

Al tener en cuenta estas medidas de reparación que indica el COA, hay una grave preocupación por la existencia de una vulneración al principio de igualdad formal expuesto en el último inciso del numeral 336, el cual menciona que no se tomará en cuenta lo dispuesto en la LOGJCC, considerando lo que establece expresamente el artículo 11 numeral 9 de la CRE. Ahora, es

importante revisar cuáles son los procedimientos para obtener la reparación derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado, que se presentan en la Figura 7:

Figura 7

Procedimiento para obtener la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado (vía contenciosa administrativa).



Nota. La figura ilustra el procedimiento para obtener la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado (vía contenciosa administrativa).
Fuente: Código Orgánico General de Procesos (COGEP, 2015).

2.2.2.1 Bienes Jurídicos Protegidos por la Reparación Integral

La reparación es un principio fundamental en el ámbito del Derecho, más aún en el ámbito de la tutela, ya que tiene como objetivo proteger a las víctimas y garantizar su reparación; además, no se limita únicamente a la restitución material, sino que, al ser integral, busca abarcar en su totalidad los daños, incluyendo aspectos físicos, psicológicos, patrimoniales y morales. Desde el Derecho Internacional es importante recalcar que, “la Corte IDH ha establecido que, con base de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la CADH, toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo de manera adecuada” (Calderón Gamboa, 2013, p. 14).

El principio de dignidad humana, el cual se configura en el fundamento jurídico como el principio que protege a todos los bienes jurídicos:

(...) constituye el fundamento jurídico, político y filosófico de la responsabilidad, toda vez que el planteamiento kantiano que de ella se hace, según el cual la persona es un fin en sí mismo, sin que pueda ser utilizada como medio para los fines de otros, es el eje central del moderno derecho de daños. El principio de dignidad humana reformula el derecho de la responsabilidad para orientarlo no como un mecanismo sancionatorio o de represión sino, por el contrario, como instrumento de reparación a favor de la víctima, con el objeto de dejarla indemne, es decir buscar la *restitutio in integrum* de la lesión sufrida. (Botero, 2014, citado en Machado López *et al.*, 2018, p. 6)

Para entender sobre los bienes jurídicos protegidos es fundamental detallar lo que describe la CRE en su artículo 66. Por consiguiente, existen 29 bienes jurídicos protegidos detallados a lo largo de este artículo. En cuanto a la reparación integral, los bienes jurídicos apegados a esta institución tan importante se detallan a continuación:

Figura 8

Bienes jurídicos protegidos por la reparación integral

B I E N E S J U R Í D I C O S P R O T E G I D O S	Integridad física	Referente a la integridad física el Estado protege este bien jurídico de los daños provocados por la acción u omisión estatal, caso contrario deberá reparar integralmente situaciones como gastos médicos, rehabilitación, compensación por el dolor y sufrimiento no solamente físico sino psicológico.
	Dignidad	Al hablar de dignidad, el Estado busca proteger este bien jurídico como lo expresa la norma suprema en todos los lietales del numeral 3 del artículo 66, como la libertad, igualdad, intintinidad, etc; caso contrario el propio Estado deberá restituir los daños morales producidos por el mismo.
	Patrimonio	El patrimonio es un bien jurídico protegido y el mismo está expresado en el numeral 29 de la norma suprema expresando que el Estado reconoce el derecho a la propiedad en todas sus formas; en este caso de existir una responsabilidad y posterior a ello una responsabilidad el Estado será responsable de la restitución de los valores perdidos y la indemnización por daños y perjuicios.
	Seguridad y bienestar social	Al hablar de seguridad y bienestar social, es preciso relacionar a este bien con la dignidad, pero tambien se puede relacionar al deber y cuidado del Estado respecto a la población, a prevenir cualquier eventualidad que ponga en peligro a los individuos, velando siempre por el bien común.
	Medio ambiente y bienes colectivos	En relación a este bien jurídico protegido, en primer lugar se lo relaciona con el numeral 2 7 del artículo 66 de la [CRE], a que toda persona tiene el derecho a vivir en un ambiente sano, descontamidado y en aimonía con la naturaleza; tambien se lo relaciona con el deber del Estado a crear y proteger espacios y areas comunes como: parques, reservas, y areas protegidas.

Nota. La figura clasifica y describe a los bienes jurídicos protegidos por la reparación integral.

2.2.2.2. Criterios de Determinación de Pertinencia de Reparación Integral

2.2.2.2.1. Sana Crítica y Libre Convicción

Al abordar sobre la sana crítica y la libre convicción dentro de los criterios para determinar la pertinencia de la reparación integral, es importante referirse al juez como un tercero imparcial para resolver los procesos de responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como lo expresa el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ):

Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, en las que se reclame la reparación de las violaciones a los derechos de los particulares por falta o deficiencia de 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. (Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ], 2015, Art. 217 Núm. 8)

Sin objeción alguna al delimitar al juez como el único capaz de determinar un criterio formado de reparación integral, a diferencia de la vía administrativa, la sana crítica, como lo menciona Guillermo Cabanellas (1993) es la “fórmula leal para entregar al ponderado arbitrio judicial la apreciación de las pruebas, ante los peligros de la prueba tasada y por imposibilidad de resolver en los textos legales la complejidad de las situaciones infinitas de las probanzas” (p. 247).

En virtud de lo expuesto, el reconocido doctrinario Guillermo Cabanellas expresa que la sana crítica es la manera de entregarle una parte de arbitrio judicial al juez para poder valorar las pruebas; de esta manera, se le puede brindar a la justicia un poco del lado humano, sin ser tan mecánicos para la toma de decisiones.

Por otro lado, la sana crítica también puede ser vista desde un aspecto no muy técnico, ya que “se trata de criterios normativos

[reglas, pero no jurídicas], que sirven al hombre normal, en una actitud prudente y objetiva [sana], para emitir un juicio de valor [estimar, apreciar; criticar], acerca de una cierta realidad” (Guasp, 2013, citado en Quelal, 2021, p. 17). Esta es la manera en que los administradores de justicia pueden aplicar el libre pensamiento a la valoración de las pruebas y en este caso para otorgar una correcta reparación integral. Cabe mencionar que, las reglas de la sana crítica están apegadas a la valoración de la prueba que se describirá más adelante en el presente proyecto de investigación.

No obstante, al tratarse de reparación integral es posible atribuir la sana crítica a esta institución jurídica, debido al largo trayecto y preparación que mantienen los operadores de justicia para determinar una correcta aplicación de reparación integral, apegada a los criterios técnicos (peritajes) para su valoración.

2.2.2.2.2 Criterios de Adecuación y Eficacia

En cuanto a los criterios de adecuación y eficacia al momento de determinar la reparación integral, se realizan con base en ciertos principios para brindar una correcta administración de justicia y resarcir los daños causados a las víctimas, producto de acciones o inacciones por parte del Estado.

Al referirse a la *adecuación*, es imperativo hacer alusión a la correcta aplicación al momento de determinar una debida reparación integral, ajustando las normas y principios correspondientes y aplicando una conexión lógica y razonable entre los cuerpos legales.

Por otra parte, es preciso mencionar que la *eficacia* se relaciona con el grado en que una medida puede alcanzar los resultados u objetivos establecidos y poder reparar, siendo capaz de generar los efectos esperados. De este modo, la eficacia en la reparación integral se mide por los resultados obtenidos posteriormente a otorgarla, siendo esencial que esto tenga un impacto positivo y real en la sociedad.

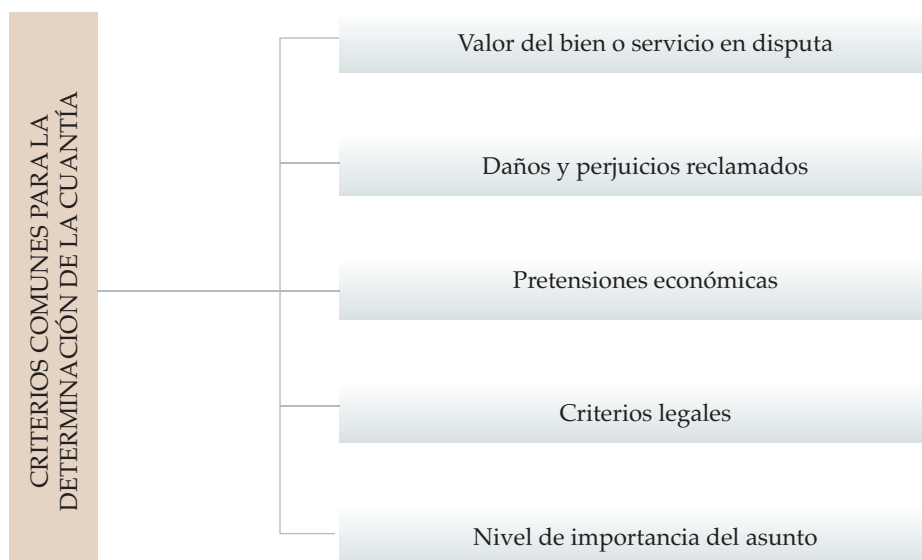
2.2.2.3 La Determinación de la Cuantía

El concepto cuantía es de suma importancia en el ámbito del derecho administrativo, ya que afecta directamente al valor económico de las controversias y conflictos que puedan surgir entre los ciudadanos y la administración pública. En cuanto al término *cuantía*, la RAE manifiesta que es el “valor de la materia litigiosa” (Real Academia Española [RAE], 2022, párr. 5). Concluyendo que el valor monetario de un reclamo o procedimiento, cuya determinación correcta es la base para garantizar una resolución justa y razonable de la disputa.

La cuantía no solamente se limita a cuestiones económicas y financieras, sino que puede referirse a la valoración de bienes, servicios, derechos o cualquier otro elemento que pueda medirse en cantidades de dinero; por consiguiente, es importante atender a los criterios comunes para determinar la cuantía.

Figura 9

Clasificación de los criterios comunes para la determinación de la cuantía



Nota. La figura describe los criterios comunes para la determinación de la cuantía.

Fuente: Propia del autor (2023).

2.3. La Repetición como Efecto de la Reparación Integral

Los procedimientos de *repetición* no han sido un tema nuevo a tratar, pues a través de los años se han producido acontecimientos históricos que han dado lugar a la evolución de este procedimiento. En el Derecho Romano consta el *actio legis Aquiliae*, “en las legis acciones se consigue una manus iniectio, para obligar al demandado al pago de la pena” (García Garrido, 1965, citado en Aedo, 2009, p. 30).

Con el paso de los años esta institución jurídica llegó al Derecho Canónico en la época medieval, donde se introdujeron conceptos relacionados al Derecho Romano, como por ejemplo el *action on the case*¹ teniendo su apogeo en Francia en donde se perfeccionó y se dio paso a la *service public* en el siglo XIX.

En la legislación ecuatoriana, los procedimientos de repetición a partir del año 2008, con la nueva CRE, y en los años 2016 y 2017 con el COGEP y el COA, respectivamente, han sido regulados por dichos cuerpos normativos. Al hablar de reparación integral, se ha dicho que esta sirve como mecanismo compensatorio al existir daños hacia las víctimas producto de las acciones u omisiones ocasionadas por las entidades públicas. Sin embargo, como es de conocimiento general, el Estado jamás perderá por acciones u omisiones ocasionadas por funcionarios pertenecientes a las entidades estatales; en virtud de aquello el Estado se puede ver ante la necesidad de repetir en contra de sus propios funcionarios o servidores.

Como primera definición respecto a la repetición se puede precisar de forma textual lo siguiente:

1 Esta acción se basaba en la equidad y permitía que un individuo presentara una demanda ante un tribunal romano cuando se consideraba que había sufrido una injusticia, a pesar de que no existiera una acción legal estricta que se aplicara directamente al caso.

El derecho de repetición cumple un papel fundamental pues se trata de un mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico para garantizar la eficiencia administrativa y precautelar el patrimonio público. Su debido ejercicio tiene, en primer lugar, un efecto preventivo, ya que puede influir de manera decisiva en la conducta de los servidores públicos, quienes al tener presente que sus acciones u omisiones les pueden acarrear consecuencias económicas significativas, evitarán vulnerar los derechos de los ciudadanos, a través de actuaciones arbitrarias o irreflexivas, por lo tanto, propenderán a tener mayor cuidado y apego a la ley en el ejercicio de sus funciones (Maldonado, 2017, p. 100).

Por esta razón, es menester indicar que “el objeto de la acción judicial de repetición es que el Estado pueda demandar el pago de los perjuicios económicos causados al funcionario que por acciones u omisiones originó la responsabilidad extracontractual del Estado” (Hernández, 2019, citado en Robalino, 2021, p. 37). Esto quiere decir que, la repetición persigue el cobro de la pérdida económica del Estado ocasionada por un tercero, viendo a la repetición como un *effectus dominae catenae*.

Sin embargo, la CRE manifiesta de forma clara y expresa en su artículo 11 numeral 9 que el Estado, de forma general, estará obligado a reparar los daños a particulares. Añadiendo a este artículo de la norma suprema lo que indica la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo “la acción de repetición tiende a recuperar el egreso fiscal que tuvo que asumir el Estado como consecuencia de la actuación irregular, dolosa y/o gravemente culposa de un agente público por lo que su objetivo es fundamentalmente patrimonial” (Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, Resolución Nro. 1212-2016, 27 octubre 2016).

En ese contexto de manera general, resulta pertinente referirse a lo que manifiesta el artículo 229 de la misma norma suprema con respecto a quien o quienes son servidores públicos, indicando que

“serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público (...)” (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, Art. 229).

Cuando el Estado ha indemnizado a la víctima, este puede repetir; esto significa que el Estado ejerce su derecho a recuperar de manera total o parcial los valores cancelados en indemnizaciones, trasladando la responsabilidad y consecuencia económica del acto u omisión al funcionario o servidor público, siendo la responsabilidad extracontractual del Estado la antesala al procedimiento de repetición manifestado en el último artículo del COA.

CAPÍTULO

III

La Responsabilidad Extracontractual del Estado a la Luz del Derecho Comparado

3. Estudio Comparado

3.1. La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en España y Colombia

Al analizar los antecedentes históricos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es importante describirla, estudiarla y compararla brevemente con otras legislaciones. Esto es especialmente relevante en vista del cambio normativo que vivió Ecuador con la entrada en vigencia del COGEP, el cual guarda estrecha relación con la jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Los cambios notables a lo largo de los años han contribuido a la mejora, como la implementación del sistema oral (Principios de Oralidad). Dicho principio regía únicamente en los procedimientos penales antes de la entrada en vigencia de este cuerpo legal. Además, otros principios han sido fundamentales y siguen siéndolo hasta la actualidad para proporcionar un sistema de justicia más eficiente. Es crucial investigar y comparar ciertas legislaciones por su analogía en procesos contenciosos administrativos.

3.1.1. Legislación Española

La legislación española ha ganado considerable fuerza doctrinaria a lo largo de los años, y para describirla es necesario remitirse a la Ley 29/1998, del 13 de julio, cuya última modificación tuvo lugar el 22 de abril de 2016 (Robles, 2016, p. 35).

En este contexto, la jurisdicción contenciosa administrativa se ha encargado de resolver reclamaciones de los usuarios hacia la administración del Estado, así como de abordar problemas

administrativos. Esto implica poner fin al procedimiento administrativo y resolver las disputas a través de la vía judicial. Todo esto se resume en el artículo 106 de la Constitución española que establece que “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican” (Constitución Española, 1978, Art. 106 Núm. 1).

3.1.2. Legislación Colombiana

Teniendo en cuenta el avance normativo que ha experimentado Colombia en los últimos 20 años, es importante destacar el progreso que ha tenido en el ámbito administrativo. En términos generales, esta legislación muestra claramente, según lo regulado por la Ley 1437 del año 2011, que el Contencioso Administrativo revisa diversos procedimientos en el área administrativa; tales como nulidad por inconstitucionalidad, nulidad electoral, revisión y nulidad de actos administrativos contractuales, entre otros.

El máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa recae principalmente en el Consejo de Estado, que es el encargado de resolver disputas legales relacionadas con las actuaciones de la administración. Esta jurisdicción desempeña un papel crucial en la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la administración pública y contribuye a la consolidación del Estado de Derecho en el país.

3.1.3. Comparación: Ecuador, España y Colombia

Tabla 4

Análisis comparado de la jurisdicción contenciosa administrativa en otras legislaciones

Ecuador	
Legislación	Diferencias
España	Similitudes
	1. Ambos sistemas tienen como objetivo principal la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la administración pública.
	2. Tanto en España como en Ecuador, los ciudadanos pueden recurrir a la jurisdicción contenciosa administrativa para buscar reparación en casos de daños y perjuicios causados por la administración.
Colombia	3. El procedimiento contencioso administrativo, tanto en España como en Ecuador, se basa en audiencias públicas y orales.
	1. Tanto en Colombia como en Ecuador, la jurisdicción contenciosa se encarga de verificar la legalidad de los actos administrativos, asegurando que se ajusten a la ley y respeten los derechos de los ciudadanos.
	2. Ambos países cuentan con tribunales especializados en lo contencioso administrativo, encargados de resolver conflictos relacionados con actos administrativos y litigios contra el Estado.
Diferencias	
1. La jurisdicción española se rige por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa Ley 29/1998, a diferencia de la jurisdicción ecuatoriana, que mantiene su normativa principalmente en la CRE y el COGEP.	
2. En Colombia, la jurisdicción contenciosa administrativa está compuesta por el Consejo de Estado (considerado la máxima autoridad administrativa) y los tribunales administrativos. Por otro lado, en Ecuador, la jurisdicción contenciosa administrativa recae en los tribunales contenciosos administrativos.	

Nota. La tabla describe las similitudes y diferencias entre las legislaciones de España, Colombia y Ecuador.

3.2. La Reparación Integral Derivada de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia, Argentina y España

El concepto de reparación integral, derivado de la responsabilidad extracontractual del Estado, como se ha expuesto a lo largo de la presente obra, es la obligación de reparar los daños causados a los administrados como resultado de las acciones u omisiones del Estado. Esta responsabilidad implica que el Estado debe actuar de manera diligente y cuidadosa en el cumplimiento de sus funciones, siendo su máxima responsabilidad garantizar el bien común y precautelar los derechos de los ciudadanos.

Al abordar el Derecho Comparado, la reparación integral se convierte en un tema de gran relevancia debido a los diferentes enfoques y regulaciones presentes en otras legislaciones, como es el caso de Colombia, Argentina y España.

En virtud de lo expuesto, se procede a una comparación que establece diferencias y similitudes entre las legislaciones seleccionadas.

3.2.1. Legislación Colombiana

En Colombia, por ejemplo, la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado encontró su apogeo debido a los daños producidos por el poco o nulo interés que el Estado ha mostrado hacia los civiles que viven bajo el constante miedo de los grupos guerrilleros. Este tema es preocupante no solo en el ámbito administrativo, sino también en el ámbito de los derechos humanos.

La responsabilidad del Estado se encuentra de forma manifiesta en su Constitución en la que se menciona que, “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean

imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 90).

3.2.2. Legislación Argentina

En la legislación de Argentina existe un procedimiento específico para reparar integralmente a las víctimas de los daños provocados por el Estado, aunque se ha criticado bastante esta legislación debido a que las reparaciones generadas en algunos casos son insuficientes.

Por otro lado, en la Constitución Argentina no se menciona nada en cuanto a la responsabilidad extracontractual, siendo el cuerpo normativo que sí lo aborda el artículo 1112 del Código Civil y Comercial. En este artículo se establece que el Estado será responsable por los daños que causen sus funcionarios o servidores en el ejercicio de sus funciones, siendo necesario demostrar la negligencia o dolo de los funcionarios para que proceda la reparación.

3.2.3. Legislación Española

La reparación integral en España busca restituir o restaurar equilibradamente la situación en la que se encontraría la víctima de no haberse producido el daño y su situación real tras el perjuicio causado por el Estado. Asimismo, en la Constitución española se manifiesta de forma implícita sobre la responsabilidad que tiene el gobierno, mientras que los monarcas están exentos de cualquier tipo de responsabilidad en sus actos. Aunque algunos críticos sostienen que podría considerarse algo injusto en ciertos casos, basándose en los principios de igualdad que se manejan en ciertas legislaciones. Mientras tanto, de forma explícita, la responsabilidad se encuentra regulada en la *Ley 40/2015* del Régimen Jurídico del Sector Público.

3.2.4. Comparación: Ecuador, Colombia, Argentina y España

Tabla 5
Similitudes y diferencias entre las legislaciones de Colombia, Argentina, España y Ecuador en cuanto a la reparación integral

Ecuador	
Legislación	Similitudes
Colombia	1. Tanto en Colombia como en Ecuador, existe el principio fundamental de reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado. Este principio busca compensar plenamente a la víctima por los daños y perjuicios sufridos como resultado de la acción u omisión del Estado. 2. En ambas jurisdicciones, los ciudadanos tienen el derecho de acudir a los tribunales o entidades judiciales especializadas para buscar reparación integral en caso de responsabilidad del Estado.
	1. En Colombia, los casos de responsabilidad extracontractual del Estado se suelen tramitar ante la jurisdicción contenciosa administrativa, que incluye al Consejo de Estado. En Ecuador, estos casos se resuelven en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, que incluye a los tribunales contencioso-administrativos.
Argentina	1. En Argentina, los casos de responsabilidad extracontractual del Estado generalmente se tramitan ante la jurisdicción contenciosa administrativa a nivel federal o provincial, dependiendo de la entidad estatal involucrada. En Ecuador, estos casos se resuelven en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, que incluye a los tribunales contencioso-administrativos. 2. Las leyes y regulaciones específicas que rigen la reparación integral pueden variar en cada país. Los requisitos y procedimientos para buscar una reparación pueden ser diferentes en términos de plazos, presentación de pruebas, notificaciones y otros aspectos procesales.
	1. En Argentina, los casos de responsabilidad extracontractual del Estado generalmente se tramitan ante la jurisdicción contenciosa administrativa a nivel federal o provincial, dependiendo de la entidad estatal involucrada. En Ecuador, estos casos se resuelven en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, que incluye a los tribunales contencioso-administrativos. 2. Las leyes y regulaciones específicas que rigen la reparación integral pueden variar en cada país. Los requisitos y procedimientos para buscar una reparación pueden ser diferentes en términos de plazos, presentación de pruebas, notificaciones y otros aspectos procesales.

Ecuador		Diferencias
Legislación	Similitudes	
España	1. Tanto en España como en Ecuador tienen leyes y regulaciones específicas que rigen la reparación integral. Esto proporciona un marco legal claro para la implementación de medidas de reparación y protección a las víctimas.	1. En España, la reparación integral se encuentra regulada principalmente en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en la Ley de Protección a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, entre otras leyes y disposiciones específicas. Mientras que en Ecuador la reparación integral se rige por la CRE y la LOGJCC.
	2. Tanto España como Ecuador reconocen que el Estado tiene un papel fundamental en la garantía de la reparación integral de las víctimas. En ambos casos, el Estado asume la responsabilidad de asegurar que las víctimas reciban la atención y la compensación necesarias.	2. En Ecuador, la reparación integral se considera una prioridad y un derecho de las víctimas, y el Estado está obligado a garantizar su acceso y cumplimiento. Mientras que, en España, aunque se busca la reparación integral de las víctimas, los procedimientos pueden ser más complejos y depender en mayor medida de la capacidad económica del agresor.

Nota. La tabla establece las similitudes y diferencias entre las legislaciones de Colombia, Argentina, España y Ecuador en cuanto a la reparación integral.

CAPÍTULO

IV

Sentencias Referenciales

4. Base Introductoria

Etimológicamente el término *sentencia* conduce al Derecho Romano que da la base para que la decisión judicial se asuma como un elemento esencial en el control de la sociedad moderna, conllevando dos aristas: I) Conceder la efectividad de un derecho legalmente reconocido y II) Imponer una pena relacionada a un delito. De modo que:

La palabra *sentencia* deriva de la locución latina *sententia* y significa que el juez, al pronunciarla, expresa su opinión o modo de sentir respecto del asunto que ha sido llamado a resolver. De acuerdo con su origen etimológico, *sentencia*, en términos generales, es toda decisión, resolución o mandato pronunciado por un juez respecto de alguna petición que ha sido formulada con arreglo a lo alegado y probado por las partes. (Tapia, 2015, p. 17)

En este sentido, la *sentencia* se configura como una manifestación jurídica procesal y, simultáneamente, como el registro documentado de dicha actuación. Se erige como dos consecuencias, la primera como un acto jurídico el cual constituye la emanación por parte de los agentes jurisdiccionales mediante la cual resuelven la cuestión o punto que está en controversia y bajo su dependencia. Por otro lado, como una consecuencia de carácter documental, como el instrumento formal producido por el juez o tribunal que alberga el contenido textual de la determinación emitida.

Ahora, es importante hacer alusión al cuerpo normativo que manifiesta de forma expresa la conceptualización sobre lo que es *sentencia* pues, el COGEP en su artículo 88 segundo párrafo indica que “la *sentencia* es la decisión de la o del juzgador acerca del asunto o asuntos sustanciales del proceso” (Código Orgánico General de Procesos [COGEP], 2017, Art. 88).

Además, la sentencia va más allá de la interpretación y aplicación de la normativa sobre el conflicto a resolver, ya que existen también decisiones jurídicas por medio de un operador de justicia como los *precedentes*, así también como la *jurisprudencia*; esta última atribuida como una de las fuentes del Derecho.

Al referirse sobre los precedentes, es fundamental aludir al concepto general del precedente, ya que este deriva de una sentencia. Según Bazante Pita (2015), “el precedente es la construcción de la vinculatoriedad de una decisión basada en las motivaciones que se expresen en la jurisprudencia (sentencia o sentencias)” (p. 18).

La obligatoriedad del precedente se establece mediante la presencia de un elemento vinculante, el cual se conforma por la construcción del precedente que incorpora las razones fundamentales de decisiones previas. Con base en estos argumentos, los precedentes desempeñan un papel crucial al servir como componente sustentador para la resolución de casos actuales o futuros.

La imperatividad del análisis se refleja en el carácter vinculante del precedente, lo que indica que las decisiones previas deben ser aplicadas de manera obligatoria en situaciones análogas; lo cual da paso a la descripción y conceptualización sobre lo que es la jurisprudencia. Además, es pertinente hacer referencia al *Corpus Iuris Civilis*, ya que desde ese contexto se origina el concepto de jurisprudencia. En ese periodo, la jurisprudencia no consistía en documentos escritos tal y como se concibe en la actualidad, sino más bien representaba a individuos designados como prudentes-juristas o simplemente juristas, cuya función era asesorar al Consejo con miras al bien común.

Con el paso de los años la jurisprudencia ha tomado fuerza y se ha forjado como una de las fuentes del derecho de mayor relevancia en la actualidad:

La jurisprudencia en definitiva sería aquella norma contenida en el fallo de un juez o tribunal o en el conjunto de ellos; en un sentido material, es el fallo mismo o conjunto de ellos; en sentido formal, es el modo de juzgar, el hábito o criterio de apreciación, interpretación y subsunción que en el fallo o conjunto de fallos se contienen. (Schiele Manzor, 2008, p. 182)

El planteamiento conceptual de jurisprudencia descrito, destaca la dualidad inherente al término, abordando tanto su dimensión material como formal. Desde la perspectiva material, se identifica a la jurisprudencia como la normativa encarnada en las decisiones judiciales, destacando su esencia en los fallos individuales. En contraste, desde un enfoque formal, se define a la jurisprudencia como el método de juzgar que abarca hábitos, criterios y procesos de apreciación, interpretación y subsunción presentes en los fallos.

4.1 Caso *José Gregario Mendoza Vélez vs. Policía Nacional*

Tabla 6

Estudio de caso José Gregario Mendoza Vélez vs. Policía Nacional

Accionante	José Roberto Mendoza de la Cruz y Ángela Vélez Murillo en representación de su hijo José Gregario Mendoza Vélez
Accionado	Policía Nacional, Procuraduría General del Estado
N°. de expediente	97-2004 [Tribunal Contencioso Administrativo] 0055-2007 [Corte Nacional de Justicia] 1512-16-EP/21 [Corte Constitucional del Ecuador]
Análisis del caso	El caso, a maneral general, se remonta al 24 de agosto de 1995 a las 07:00, Los señores José Mendoza y Ángela Vélez refieren que su hijo de nombres José Gregorio Mendoza Vélez, quien a la fecha de los sucesos tenía 17 años de edad, en compañía de Ider Fabián Palacios Sánchez y otros, comenzaron a invadir terrenos de propiedad de Galo Garibaldi, propietario del lugar a quien iban a comprar a un precio justo. El 1 de septiembre de 1995 aproximadamente a las 08:00 en un operativo policial en el que participaron operadores de justicia, carro antimotines y policías con máscaras antigases procedieron a demoler las covachas y atropellaron personas, de lo cual falleció Ider Fabián Palacios Sánchez y su hijo José Gregorio Mendoza Vélez quedó parapléjico. El Tribunal Distrital No. 4 de lo Contencioso Administrativo, con sede en el cantón Portoviejo, expidió sentencia con fecha 11 de octubre de 2006 a las 10:00, dentro del juicio contencioso administrativo N°. 97-2004, seguido por los señores José Roberto Mendoza de la Cruz y Ángela Vélez Murillo por sus propios derechos y en representación de su hijo José Gregorio Mendoza Vélez en contra de la Policía Nacional del Ecuador. En esta sentencia se declaró con lugar la demanda y se rechazaron las excepciones disponiendo que la Policía Nacional del Ecuador a través de su representante, debería cancelar a los demandantes la cantidad de QUINIENTOS TRECE MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS DÓLARES CON 88/100 (US \$ 513, 146.88) en el plazo de tres días después de ejecutoriada esta sentencia e indemnización por daños y perjuicios. No conformes, las entidades del Estado interpusieron un recurso de casación. La Corte Nacional de Justicia de ese entonces, determinó que la sentencia del Tribunal Distrital N°. 4 de lo Contencioso Administrativo incurrió en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, causal que fue propuesta por el Director Regional N°. 3 de la Procuraduría General del Estado y el Comandante General de la Policía Nacional de aquella época, y por tanto se declaró la casación de la sentencia, dando razón a la entidad estatal.

Análisis del caso

Después, los familiares de la víctima accedieron al máximo órgano de interpretación y control constitucional, así como los representantes de las entidades estatales. El 1 de julio de 2015, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia N°. 212-15- SEP-CC dentro del caso N°. 1785-10-EP, aceptó la acción extraordinaria de protección. En virtud a esto, dispuso dejar sin validez o efecto la sentencia de 8 de octubre de 2010 y retrotrajo los efectos hasta el momento de la vulneración de los derechos, por lo que dispuso a la Corte Nacional de Justicia que un nuevo Tribunal conociera nuevamente los recursos de casación interpuestos por las partes observando lo manifestado en la presente sentencia.

Al final, sin desistir, los representantes de las entidades estatales propusieron una acción extraordinaria de protección [1512-16-EP/21], sin encontrar resultado alguno porque la Corte Constitucional [CC] no dio paso.

Análisis de la ratio decidendi

- 1.- Demora en la justicia:** El caso se originó en 1995 y pasaron más de diez años antes de que se emitiera una sentencia inicial. Este retraso en la justicia plantea preguntas sobre la eficacia y la prontitud del sistema legal en Ecuador. La demora en la resolución de casos puede afectar negativamente a las partes involucradas y socavar la confianza en el sistema de justicia.
- 2.- Inconsistencias en las decisiones judiciales:** El hecho de que la sentencia inicial del Tribunal Distrital N°. 4 de lo Contencioso Administrativo fuera luego anulada por la Corte Nacional de Justicia a través del recurso de casación plantea interrogantes sobre la coherencia y la estabilidad de las decisiones judiciales. Los cambios significativos en las decisiones pueden causar confusión y generar incertidumbre en los litigantes.
- 3.- Acciones extraordinarias de protección:** La utilización de acciones extraordinarias de protección, que llevaron a la anulación de la sentencia inicial, resalta la importancia de los mecanismos de revisión constitucional en Ecuador. Sin embargo, también puede generar debates sobre cuándo y cómo deben aplicarse estos mecanismos y si podrían utilizarse de manera inapropiada o excesiva.
- 4.- Acceso a la justicia:** El caso refleja la voluntad de las partes afectadas y las entidades estatales de buscar justicia y reparación por los daños sufridos. No obstante, el proceso legal prolongado y complejo podría plantear cuestiones sobre el acceso equitativo a la justicia, especialmente para las partes que no cuentan con los recursos necesarios para mantener una batalla legal prolongada.

Crítica
personal

En lo personal, el presente caso evidencia los graves problemas en el sistema legal ecuatoriano: uno de ellos es la prolongada demora en la justicia, las inconsistencias en las decisiones judiciales y el uso incorrecto de acciones extraordinarias de protección plantean serias preocupaciones.

La demora repercute negativamente en la confianza en el sistema legal de justicia, las inconsistencias minan la estabilidad de las decisiones judiciales y las acciones extraordinarias de protección pueden generar dudas sobre su aplicación. Asimismo, el acceso a la justicia podría verse comprometido por la alta complejidad y duración de los procesos.

En conclusión, este caso destaca la urgente necesidad de plantear serias reformas a la justicia para garantizar una administración oportuna, coherente y equitativa en Ecuador.

Nota. La tabla estudia el caso José Gregorio Mendoza Vélez vs. Policía Nacional.
Fuente: Sentencia 97-2004 [Tribunal Contencioso Administrativo]; Sentencia 0055-2007 [Corte Nacional de Justicia]; Sentencia 1512-16-EP/21 [Corte Constitucional del Ecuador].

4.2. Caso Leonardo Javier Morales Briones vs. EMELMANABÍ S.A

Tabla 7

Estudio de Caso Leonardo Javier Morales Briones vs. EMELMANABÍ S.A.

Accionante	Leonardo Javier Morales Briones
Accionado	EMELMANABÍ S.A y Procuraduría General del Estado
Nº. de expediente	402-2009 [Corte Nacional de Justicia]
Análisis del caso	Respecto al Recurso de Casación N°. 402-2009, la Corte Nacional de Justicia del Ecuador resolvió una apelación presentada por el actor, en relación con la constitución de un fideicomiso y el cálculo de indemnizaciones. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia determinó que el criterio de la Sala Contenciosa Administrativa plasmado en el considerando sexto en relación con el cálculo de indemnizaciones no podía ser aplicado en el presente caso; en virtud de que no se había contemplado en los recursos de casación interpuestos por la Procuraduría General del Estado y EMELMANABÍ S.A., aspectos relacionados con los cálculos y valores de la indemnización. Por lo tanto, la Corte Nacional de Justicia casó parcialmente la sentencia venida en grado en lo que se relaciona con la constitución del fideicomiso, disponiendo que el valor que fijó el Tribunal de Instancia debía ser entregado directamente al señor Leonardo Javier Morales Briones. En lo que respecta al cálculo de indemnizaciones, la Corte Nacional de Justicia no pudo dictaminar o pronunciarse sobre lo que no había sido solicitado.
Análisis de la ratio decidendi	1.- Deficiencias en la presentación de recursos: La sentencia señala que el criterio plasmado en el considerando sexto en relación al cálculo de indemnizaciones no podía ser aplicado debido a que, no se había contemplado en los recursos de casación interpuestos por las partes. Esto pone de manifiesto la importancia de una presentación adecuada de recursos legales y cómo la omisión de ciertos aspectos puede afectar la capacidad del tribunal para abordar cuestiones clave en el caso. Las partes involucradas deben ser claras y precisas en la presentación de sus recursos para que el tribunal pueda tomar decisiones informadas. 2.- Limitaciones de la jurisdicción: La sentencia indica que la Corte Nacional de Justicia no pudo pronunciarse sobre el cálculo de indemnizaciones debido a que no había sido solicitado. Esto resalta las limitaciones de la jurisdicción y el poder del tribunal para tratar asuntos que no han sido planteados de manera específica por las partes. Los tribunales se rigen por las cuestiones presentadas ante ellos, y es responsabilidad de las partes asegurarse de que todas las cuestiones relevantes se aborden adecuadamente en el proceso legal.

Análisis de la
ratio decidendi

3.- Justicia y equidad: La decisión de casar parcialmente la sentencia y ordenar que el valor fijado por el tribunal de instancia se entregue directamente al demandante, en lugar de constituir un fideicomiso, puede plantear cuestiones sobre la búsqueda de la justicia y la equidad en el caso. Esto sugiere que el tribunal estaba tratando de garantizar que el demandante recibiera una compensación adecuada de manera más directa. Sin embargo, también puede generar preguntas sobre la coherencia en la aplicación de la ley y la equidad para ambas partes.

Crítica
personal

El presente caso destaca tres aspectos importantes. En primer lugar, la importancia de presentar recursos legales de manera competente y precisa para garantizar que los administradores de justicia puedan abordar cuestiones clave de manera efectiva. En segundo lugar, resalta las limitaciones de la jurisdicción y cómo los tribunales solo pueden considerar las cuestiones planteadas por las partes. Esto también subraya la necesidad de una preparación minuciosa y la presentación completa de argumentos por parte de los litigantes. Por último, se plantea la cuestión de la justicia y la equidad en la decisión del tribunal de casar parcialmente la sentencia. Aunque se buscaba garantizar una compensación más directa para el demandante; también se resalta la importancia de equilibrar la justicia con la equidad en las decisiones judiciales para asegurar un resultado justo para todas las partes involucradas.

Nota. La tabla estudia el caso Leonardo Javier Morales Briones vs. EMELMANABÍ S.A.

Fuente: Sentencia 246-2012 [Corte Nacional de Justicia]; Sentencia 058-17-SEP-CC [Corte Constitucional].

4.3 Caso *Guadalupe Larriva vs. Estado (Presidencia de la República del Ecuador)*

Tabla 8

Estudio de caso de Guadalupe Larriva vs. Estado

Accionante	Deifilio Larriva Polo y Teresa González Harris (Padres de la fallecida Ministra Larriva y abuelos maternos de la Srta. Claudia Ávila Larriva); Fausto Rodrigo Ávila Ávila y Alba Argentina Encalada Zamora (abuelos paternos de la Srta. Claudia Ávila Larriva).
Accionado	Presidencia de la República Procuraduría General del Estado
Nº. de expediente	246-2012 [Corte Nacional de Justicia] 058-17-SEP-CC [Corte Constitucional]
Análisis del caso	A los nueve días después de asumir el cargo como primera mujer ministra de Defensa, Guadalupe Larriva falleció un 24 de enero de 2007, a las 20:10 en la base Eloy Alfaro del cantón Manta, provincia de Manabí, cuando el helicóptero al realizar maniobras demostrativas se estrelló junto a otro que volaba muy cerca. Aquella tarde también fallecieron junto con Larriva su hija, Claudia Ávila Larriva, el comandante de la Brigada Nicholas Gothel Marco, coronel del ejército, los capitanes Richard Jurado, Byron Zurita y Celso Acosta, y el tripulante que los acompañaba, el teniente Luis Herrera.

Respecto a lo manifestado por parte de la Corte Nacional de Justicia en su resolución N°. 246-2012 el caso en el que se produjo un accidente durante unas maniobras militares en las que participó la ministra de Defensa y su hija. Se argumenta que, aunque las personas civiles involucradas no fueran parte de la institución militar, decidieron participar voluntariamente y asumir el riesgo. Se sostiene que no se ha demostrado la existencia de daños o perjuicios sufridos por los demandantes y que la sentencia adolece de errores jurídicos al calcular la indemnización. Por lo tanto, se declara sin lugar la demanda.

La sentencia argumenta que el Estado colocó a Claudia Ávila Larriva en una situación excepcional de riesgo por su participación voluntaria en las maniobras militares. Además, indica que, aunque no era miembro de la institución militar, optó por participar en las actividades y asumir los riesgos asociados. La presente sentencia señala que la naturaleza de las operaciones militares involucra inherentemente un nivel de peligro y riesgo, y que Claudia se expuso voluntariamente a este riesgo al estar presente durante las maniobras. Por lo tanto, se concluye que el Estado no puede ser el único responsable del accidente, ya que Claudia voluntariamente se colocó en una situación excepcional de riesgo.

Análisis del caso	En lo que respecta a la sentencia de la Corte Constitucional Nro. 246-2012 en cuestión se refiere a un recurso de casación presentado en el caso de la muerte de la exministra de Defensa de Ecuador, Guadalupe Larriva, y su hija Claudia Ávila Larriva. Se establece que una sentencia lógica debe tener coherencia tanto en las premisas del razonamiento judicial como en la conclusión final y la resolución adoptada. Además, menciona también que el recurso de casación es un recurso que solo procede respecto a una sentencia y no permite analizar temas de legalidad ya resueltos por jueces inferiores. La sentencia de casación debe estar respaldada por pruebas y cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Casación y la normativa aplicable. En este caso, se argumenta que la sentencia de casación es incoherente, oscura e incongruente al diferenciar la muerte de la exministra y la de su hija, y al no establecer la responsabilidad objetiva del Estado en la muerte de Guadalupe Larriva. Algo interesante en el presente caso es el cálculo que se realiza para determinar el valor de una vida. Claudia Ávila Larriva, falleció a los 17 años de edad, y la expectativa de vida hubiera sido hasta de 79 años en mujeres, siendo que la vida productiva da comienzo a los 18 años, por lo que hay que realizar la multiplicación de 61 años por 12 meses y por USD \$386 Remuneración Mensual Unificado en ese año, dando como resultado el valor de USD \$282.552. Por otro lado, respecto a la ministra Guadalupe Larriva González, al momento del deceso, la funcionaria se encontraba sobre los 50 años de edad, teniendo una expectativa de vida de igual forma que su hija de hasta los 79 años, por lo que, para efectos del cálculo indemnizatorio se consideró 29 años, por lo que percibiría una remuneración mensual de USD. \$1.423,41, cuyo primer período comprendió desde el 15 de enero de 2007 al 10 de agosto de 2009, se multiplica el valor de USD \$1.423,41 por 30 meses que con motivo de su cargo hubiese percibido, resultando el valor de USD \$42.702,30. Los siguientes 26 años se multiplican por 12 meses y por \$386, Remuneración Mensual Unificada igual para ese año, dando como resultado el valor de \$120.432, ascendiendo a la sumatoria total de \$163.134,30.
Análisis de la ratio decidendi	1.- Participación voluntaria y riesgo: La sentencia se basa en el argumento de que Claudia Ávila Larriva participó voluntariamente en las maniobras militares y asumió los riesgos asociados. Este punto es discutible, ya que la participación voluntaria no exime necesariamente al Estado de su responsabilidad en caso de un accidente. El Estado sigue teniendo la responsabilidad de garantizar la seguridad en tales operaciones.

- Análisis de la ratio decidendi
- 2.- Coherencia en la sentencia de casación:** Se menciona que la sentencia de casación es incoherente y oscurece la responsabilidad del Estado en la muerte de Guadalupe Larriva. Esto plantea cuestionamientos sobre la calidad de la sentencia y la claridad en la argumentación judicial. Una sentencia coherente y bien fundamentada es esencial para garantizar la justicia y la equidad en un caso.
- 3.- Valoración de una vida:** El cálculo detallado de la indemnización basado en la expectativa de vida y los ingresos potenciales de las víctimas es un aspecto interesante pero delicado del caso. Determinar el valor de una vida humana es una tarea compleja y controvertida, y este cálculo puede generar debate sobre la ética y la justicia en la compensación por daños y perjuicios.
- 4.- Aplicación de la ley:** El párrafo destaca la importancia de que las decisiones judiciales cumplan con los requisitos legales y estén respaldadas por pruebas. Sin embargo, se plantea que la sentencia de casación no cumple con estos requisitos, lo que indica la necesidad de una revisión minuciosa de los procedimientos legales y la argumentación en casos de esta naturaleza.

Crítica personal

En lo personal, el presente caso plantea cuestiones significativas e importantes en cuanto al paradigma social y jurídico. En primer lugar, la argumentación basada en la participación voluntaria de Guadalupe Larriva en las maniobras militares, como justificación para eximir al Estado de su responsabilidad, plantea interrogantes sobre la debida diligencia del Estado en garantizar la seguridad en tales operaciones, incluso para quienes no son miembros de la institución militar. Además, hay que replantear un verdadero análisis sobre la falta de coherencia en la sentencia de casación y la demostrada responsabilidad del Estado en la muerte de Guadalupe Larriva, resalta la necesidad de una argumentación clara, precisa y coherente.

El cálculo minucioso de la indemnización basado en la expectativa de vida y los ingresos potenciales de las víctimas destaca la complejidad de determinar el valor de una vida humana y la ética por parte de los sujetos que engloban todo el caso involucrado en la compensación por daños y perjuicios. Así también, es preciso realizar una breve crítica al incumplimiento de los requisitos legales y la falta de pruebas en la sentencia del Tribunal de Casación, los cuales resaltan la necesidad de una revisión exhaustiva de los procedimientos y argumentos legales en casos de este tipo, con el fin de garantizar la equidad y la justicia.

Nota. La tabla estudia el caso de Guadalupe Larriva vs. Estado

Fuente: Sentencia 246-2012 [Corte Nacional de Justicia]; Sentencia 058-17-SEP-CC [Corte Constitucional].

CAPÍTULO



Investigación jurídica de la Responsabilidad Extracontractual del Estado y sus Sedes de Reclamación

5.1. Problematicación

La responsabilidad extracontractual del Estado se origina cuando se han generado daños ocasionados por las entidades administrativas que conforman el Estado. No obstante, dichos daños deben ser restituidos por el operador administrativo presunto responsable; a esto se lo conoce como reparación integral, cuya definición general es:

Desagravio o satisfacción por un daño, una ofensa o una injuria... Por regla general, dicha reparación consiste en el pago de una cuantía económica determinada, que será mayor o menor en función del delito que se ha cometido y de los daños, tanto físicos como mentales, que se hayan causado en la persona que es la víctima de aquel. (Pérez Porto & Merino, 2023, párr. 3)

En contraste con lo citado anteriormente, para muchos profesionales del Derecho existen dudas sobre cuál es la vía pertinente o adecuada para resolver la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado. Por una parte, en el ámbito administrativo el COA en su artículo 330 dispone que, “las instituciones del sector público, con excepción de la función judicial cuya responsabilidad está determinada en su propia ley, responden por el daño debidamente calificado (...)” (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017, Art. 330).

Por otro lado, se entiende que la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado, puede resolver por medio de la vía contenciosa administrativa distinguiendo a esta como la vía judicial; encontrando su fundamento legal en el COGEP, específicamente en el artículo 326 numeral 4 literal b el cual indica que “se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones (...) La responsabilidad objetiva del Estado”

(Código Orgánico General de Procesos [COGEP], 2015, Art. 326 Núm. 4 Lit. b).

Es menester indicar que, para resolver este tipo de problemas por cualquiera de las dos vías, ya sea la administrativa o judicial, existirán a futuro una serie de inconvenientes. Desde la perspectiva de la vía administrativa es y será complejo identificar qué tipo de reparación integral puede ser la idónea, considerando pertinente la presencia de un juez, pues “la reparación consiste en la valoración del daño, por parte del tribunal, tomando en cuenta el precio del bien y la afección del agraviado, lo cual da paso al resarcimiento del daño moral” (Machado López *et al.*, 2018, p. 3).

En contraste, al referirse a la vía contenciosa administrativa, se puede entender que esta tiene una serie de problemas, como el de celeridad; esto debido a la excesiva carga procesal llegando a ser hasta en cierto grado un impasse o atolladero para el Estado resolver esta clase de asuntos.

Ante ello es necesario determinar jurídicamente cuál es la vía pertinente para resolver la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado, evitando nulidades y retardos en la justicia; siendo un derecho la reparación integral a la que los individuos afectados por el daño ocasionado puedan ser restituidos en lo que derecho corresponda de manera rápida, accesible y eficaz. La manera de optimizar el proceso ante la solicitud de reparación integral aspira ser a futuro la adecuada siempre y cuando se observen los principios de legalidad, celeridad y economía procesal.

La presente obra tiene un óptimo justificativo para su respectivo desarrollo en relación con el procedimiento administrativo tanto como el procedimiento contencioso administrativo (judicial).

Ambos buscan la eficacia de los principios de legalidad, seguridad jurídica; pues, si se trata sobre del principio de legalidad ante el procedimiento administrativo, este “busca abolir la arbitrariedad de la administración, suprimir el capricho personal de los funcionarios públicos, limitando sus actuaciones a lo que dispone el ordenamiento jurídico” (Méndez, 2019, p. 13). Siendo este principio el que define las competencias que tiene cada uno de los entes administrativos en relación a los postulados normativos en el ejercicio de sus funciones.

Este libro es de enorme provecho para los académicos, doctrinarios y profesionales del derecho, quienes actualmente a través de la presente investigación buscan instruirse y poder dilucidar cuál de las alternativas planteadas es la correcta, y de este modo poder acceder de manera eficiente a una reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Por una parte, los entes administrativos podrán encontrar soluciones adecuadas dentro del marco normativo para gestionar con eficacia y eficiencia; mientras que, por otra, los entes jurisdiccionales podrán resolver de mejor manera teniendo en cuenta que existen principios inobservados por los administradores de justicia.

La temática es novedosa y trascendental debido a que ayuda a dilucidar sobre la vía adecuada para acceder a una correcta reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado, proporcionando a su vez información relevante sobre este tema controvertido que no ha tenido solución hasta el día de hoy. Teniendo en cuenta que, a partir del 2008 en la Constitución de la República del Ecuador se establecieron una serie de principios y derechos que:

Se crearon con el afán de garantizar los procesos legales, además a estos se los conoce como sistemáticos, y como

máximas reglas para poder formar figuras importantes que en derecho sirvan a toda la sociedad que actúen en base a reglas (Redrobán, 2021, p. 230).

Bajo esta premisa, la obra contribuye en el campo de lo jurídico a esclarecer la vía adecuada que respete derechos y observe principios, puesto que esta implica un gran beneficio para aquellas personas que no han podido acceder a una correcta reparación integral; así también como las personas que han pasado años en los entes jurisdiccionales como lo es el contencioso administrativo y no encuentran solución alguna. Por consiguiente, es de carácter fundamental poder guiar tanto a los entes administrativos como a los jurisdiccionales a una solución vigorosa, ergo, adecuada a la normativa y legislación ecuatoriana.

5.2. Marco Metodológico

La presente obra toma como base los resultados provenientes del informe de investigación: “La reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado: la pertinencia la vía administrativa o vía jurisdiccional”, trabajo que se fundamentó en un enfoque cualitativo que, utilizando el método inductivo y simultáneamente el método jurídico-analítico, contribuye al estudio de la pertinencia de la vía administrativa o jurisdiccional en la resolución de la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado.

El método dogmático se posiciona como el núcleo central de este trabajo, facilitando la recopilación de información de fuentes normativas, doctrinarias y jurisprudenciales en el ámbito del derecho administrativo y jurisdiccional. De manera análoga, el método jurídico-comparado y el método jurídico-comparativo se emplearon para analizar los sistemas jurídicos y realizar un estudio comparativo de las legislaciones en América Latina.

En cuanto a los métodos utilizados en esta producción académica se puede citar al método inductivo, generalmente el más práctico, el cual se define como un método científico que permite estudiar fenómenos desde lo particular a lo general, consolidando disciplinas y la transmisión de saberes para contribuir a la construcción de conocimientos y de nuevas hipótesis a partir de antecedentes, alcanzando así la verdad (Palmett, 2020, p. 38).

El método jurídico-analítico, uno de los más utilizados en las ciencias sociales, se define como un procedimiento ordenado que responde al ejercicio de la razón y es susceptible de ser contenido en normas, permitiendo su generalización (Sánchez, 2018, p. 251).

El método específico elegido fue el dogmático, comúnmente utilizado en el ámbito jurídico, que se enfoca en la validez y la estructura de las normas jurídicas del sistema jurídico (Guamán *et al.*, 2021, p. 174).

También se usó el método jurídico-comparativo, el cual se destaca por abarcar el análisis comparativo entre sistemas jurídicos o instituciones jurídicas, con el propósito de generar propuestas de mejora del sistema jurídico nacional (Mila *et al.*, 2021, p. 91). La obra se complementa con el método jurídico comparado, empleado para implementar ideas y modelos de otras naciones en nuevas leyes, con la intención de abordar cuestiones o asuntos locales (CEREM Global Business School, 2022, párr. 18).

Con base en este diseño metodológico, se presentan los resultados de la recolección de datos recabada:

5.3 Caracterización de Entrevistados

Tabla 9

Caracterización de los especialistas jurídicos entrevistados

Andrés	· Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
Sebastián	· Especialización en contratación pública por la Universidad
Moreta Neira	Central del Ecuador.
	· Maestrante en Derecho Administrativo por la Universidad de Buenos Aires.
	· Fundador de la escuela de Derecho Administrativo <i>online</i> “Legalite”, proyecto que tiene como fin profundizar y mejorar el estudio de derecho administrativo en el país.
	· Autor de los libros “COA procedimiento administrativo sancionador” y “El silencio administrativo en el COA”.
	· Profesor en Derecho Administrativo en la “Universidad San Francisco de Quito”.
Cristian	· Abogado especialista en derecho administrativo por la
Guerrero	Universidad Técnica Particular de Loja.
Luzuriaga	· Especialista en derecho contencioso administrativo con experiencia en litigio y sustentación de procedimientos administrativos por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.
	· Magíster en derecho administrativo por la Universidad Andina Simón Bolívar.
	· Abogado en libre ejercicio perteneciente al estudio jurídico “Álvaro Reyes”.

Marco	· Abogado por la Universidad San Francisco de Quito.
Antonio	· Master en Derecho de los Negocios por la Universidad
Morales	Francisco de Vitoria de Madrid.
Andrade	· Máster en derecho administrativo por la Universidad San
	Francisco de Quito.
	· Candidato a Ph.D. En derecho administrativo iberoamericano
	por la Universidad de la Coruña, España.
	· Abogado del Estudio Jurídico “Morales & Asociados”.
	· Profesor de control constitucional de la norma para la
	maestría en derecho constitucional de la Universidad
	Espíritu Santo de Guayaquil.
	· Profesor de ámbito del derecho administrativo para la
	maestría de derecho administrativo de la Universidad San
	Francisco de Quito.

Luis Alberto	· Abogado por la Universidad Técnica Particular de Loja.
Andrade	· Abogado experto en desarrollo normativo, mecanismos
Polanco	asociativos publico privados y contratación pública.
	· Docente de contratación pública y administración de bienes
	en la maestría de administración pública.
	· Docente en el programa de cuarto nivel de especialización
	en contratación pública.
	· Gerente general de “Andrade Polanco & Asociados”.
	· Exsubdirector General del SERCOP.

Jaime Villacreses Valle	· Abogado por la Universidad de las Américas 2011. · Especialista superior en derecho administrativo por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. · Magíster en derecho, mención derecho administrativo por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. · Especialista en contratación pública por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. · Magíster en Contratación Pública por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. · Diploma de experto en derecho administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México. · Candidato doctoral Ph.D. En derecho administrativo iberoamericano por la Universidad de la Coruña, España.
Yorky Anatoly Calva Suarez	· Abogado por la Universidad Nacional De Loja. · Especialista en derecho procesal por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. · Magíster en derecho mención en estudios judiciales por el Instituto de Altos Estudios Nacionales. · Especialista en derecho mención en abogacía del Estado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales. · Especialista superior en derecho constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. · Especialista en derecho administrativo por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

Nota. La tabla expone aspectos relevantes del perfil académico y experiencia de los entrevistados

Fuente: Entrevistados (2023).

5.4 Definición de Cuestionario

En virtud de un estudio de línea cualitativa y tomando como técnica la entrevista, se establece un cuestionario con preguntas abiertas, definidas de la siguiente manera:

Tabla 10

Definición y objetivo de las preguntas aplicadas en la entrevista

Pregunta	Objetivo
1. ¿Podría definir de manera breve qué se entiende por “reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado”?	Obtener una definición precisa y sucinta del concepto de “reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado”
2. En su experiencia, ¿considera que la vía administrativa ofrece una reparación integral efectiva en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	Recopilar la experiencia del entrevistado/a para determinar si la vía administrativa ofrece una reparación integral efectiva en casos de responsabilidad extracontractual del Estado.
3. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía administrativa en estos casos?	Analizar las percepciones del entrevistado/a sobre las ventajas y desventajas de optar por la vía administrativa en casos de responsabilidad extracontractual del Estado.
4. ¿Considera que la vía jurisdiccional es más pertinente para la obtención de una reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	Adquirir la opinión del entrevistado/a sobre si la vía jurisdiccional es más pertinente para obtener una reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado.
5. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía jurisdiccional en estos casos?	Analizar las percepciones del entrevistado/a sobre las ventajas y desventajas de optar por la vía jurisdiccional en casos de responsabilidad extracontractual del Estado.
6. En su criterio, ¿qué elementos diferencian la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado obtenida a través de la vía administrativa, de la obtenida por vía jurisdiccional?	Explorar la perspectiva del entrevistado/a respecto a los elementos que disciernen la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado obtenida a través de la vía administrativa de la obtenida por vía jurisdiccional.

Nota. La tabla expone el cuestionario de preguntas y el objetivo de cada una de ellas.

5.5. Resultados de Entrevistas a Especialistas en el Área Administrativa

5.5.1 Andrés Moreta

Tabla 11

Entrevista a Andrés Sebastián Moreta Neira

Entrevistado	Andrés Sebastián Moreta Neira
Preguntas	Respuestas
1. ¿Podría definir de manera breve qué se entiende por “reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado”?	La reparación integral es uno de los componentes, o tal vez el resultado, cuando se ha demostrado que el Estado tiene responsabilidad en un acto o hecho que ha causado daño a un particular que no tiene la obligación de soportarlo. En este sentido, la reparación integral es la forma de resarcir o dejar indemne a quien ha sido perjudicado. En términos estrictos, podría considerarse como el tercer componente de la responsabilidad estatal, precedido por el daño y el juicio de imputación, y seguido por la reparación integral. Esta última abarca no solo los daños materiales, sino también los daños morales, según nuestra legislación y jurisprudencia.
2. En su experiencia, ¿considera que la vía administrativa ofrece una reparación integral efectiva en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	En la vía administrativa se presentarán dos problemas: el primero, haciendo referencia al reclamo administrativo establecido en el Código Orgánico Administrativo [COA], será que el servidor público podría sentir temor de indemnizar debido a posibles conflictos con la Contraloría General del Estado; y, el segundo problema radica en que, al leer el Código Orgánico Administrativo [COA], se establece que se debe seguir el juicio de repetición en caso de dolo o culpa. Sin embargo, para que esto ocurra, se requiere una declaratoria judicial previa. Esto significa que si no existe dicha declaración judicial previa, nadie puede determinar la existencia de culpa o dolo en la actuación administrativa, la cual es consecuencia de la responsabilidad extracontractual.

Entrevistado	Andrés Sebastián Moreta Neira
Preguntas	Respuestas
2. En su experiencia, ¿considera que la vía administrativa ofrece una reparación integral efectiva en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	Por lo tanto, creo que debido a este candado legal, es poco probable que se conceda una indemnización administrativa. Esto se debe a que, al cerrar el proceso en la vía administrativa, se limita la posibilidad de que los jueces se pronuncien sobre el asunto. La Contraloría podría argumentar que se debió permitir que el caso fuera llevado a juicio para que los jueces determinaran si la actuación que se está reparando tenía o no culpa o dolo, y así poder repetir en caso de ser necesario. En resumen, considero que presentar un reclamo de responsabilidad extracontractual en la fase administrativa podría ser en vano debido a este obstáculo legal.
3. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía administrativa en estos casos?	El principal obstáculo es que alguien podría presentar una responsabilidad extracontractual buscando obtener dinero fácilmente. Todo se reduce a dinero, y aunque no está mal buscar una compensación económica, ya que el dinero es esencial para vivir, el problema principal radica en que esta vía puede resultar ineficaz, como expliqué anteriormente. Lo positivo es que esta opción no es obligatoria, por lo que puedes optar por no seguir ese camino. Quizás su única utilidad sea infundir cierto temor en algún servidor público, pero si este último está leyendo tu tesis, probablemente ya sepa que no tiene nada que temer. Por lo tanto, incluso el silencio administrativo positivo en la responsabilidad extracontractual me parece una vía completamente ineficaz.
4. ¿Considera que la vía jurisdiccional es más pertinente para la obtención de una reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	Sí, definitivamente es una vía más eficaz, ya que, de cierta manera, al estar frente a una autoridad imparcial, también te permite realizar una valoración de pruebas con personas que tienen experiencia en los campos correspondientes. Es probable que el servidor público de algún municipio no tenga conocimientos, no por falta de voluntad, sino porque no debería tenerlos. Por ejemplo, si soy director jurídico de un municipio, me interesa conocer más sobre la COOTAD y otros temas relacionados. En cambio, los reclamos de responsabilidad extracontractual, que son cada vez más comunes, revelan que este tipo de responsabilidad tiene una base sólida en derecho civil, más que en derecho administrativo.

Entrevistado	Andrés Sebastián Moreta Neira
Preguntas	Respuestas
4. ¿Considera que la vía jurisdiccional es más pertinente para la obtención de una reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	Por lo tanto, creo que al enfrentarte a un órgano especializado que comprende estos temas, también te beneficias de su prudencia. No estoy diciendo que, sin las restricciones de la Contraloría y lo mencionado anteriormente, la posibilidad de corrupción para reconocer indemnizaciones sería alta. Entonces, de cierta manera, los jueces pueden poner un límite a este asunto. Es necesario reparar los daños, pero no debemos buscar enriquecernos, sino repararnos y no quedar indemnes.
5. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía jurisdiccional en estos casos?	Una de las ventajas es que sería un órgano imparcial y especializado, permitiendo también la publicidad en las indemnizaciones que se otorgan. Por otro lado, es importante, tal vez no te lo mencioné antes, que la reparación integral y la responsabilidad extracontractual no son solo temas económicos para la persona, sino que representan un aprendizaje para el Estado. Es decir, por ejemplo, en casos de responsabilidad extracontractual derivados de violaciones de derechos humanos, donde claramente se trata de responsabilidad extracontractual, se emplean acciones de no repetición. Esto implica definir qué medidas tomar para evitar que la conducta se repita. Así, por ejemplo, se podrían mejorar los protocolos médicos en hospitales, llevar a cabo campañas de sensibilización, prohibir ciertos comportamientos, entre otras acciones. Este enfoque tiene una gran utilidad, ya que proviene de un mandato externo. Es decir, no te das tus propias instrucciones; en cambio, un tercero te dirá: 'De ahora en adelante, evitemos estos daños. Reparamos este, pero no queremos volver a estar en esta situación'. En consecuencia, se establecen medidas de no repetición que sirven como una sólida garantía en la vía judicial.

Entrevistado	Andrés Sebastián Moreta Neira
Preguntas	Respuestas
6. En su criterio, ¿qué elementos diferencian la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado obtenida a través de la vía administrativa, de la obtenida por vía jurisdiccional?	Ejemplificando -para que no pensemos que la vía administrativa es totalmente inoficiosa- en temas de expropiación, imagina que ya te expropiaron; eso es una responsabilidad estatal de expropiación y te pagan el precio. Te pagan el precio y está bien, te han reparado. Sin embargo, el problema podría ser que quizás no te repararon a tiempo. Si decides demandar judicialmente, es posible que puedas incorporar otros elementos de reparación, como los lucros cesantes y demás, no porque la ley lo establezca, ya que podrías reconocer lo mismo en la vía administrativa. Sin embargo, como mencioné, los funcionarios públicos estarán más limitados a reconocer ciertas cosas en la vía administrativa en comparación con lo que los jueces podrían reconocer

Nota. La tabla sintetiza las respuestas del entrevistado, Andrés Moreta.

Fuente: Entrevista realizada por Sebastián Arguello al académico Andrés Sebastián Moreta Neira a través de la plataforma Zoom (Julio de 2023).

5.5.2 Cristian Guerrero Luzuriaga

Tabla 12

Entrevista a Cristian Guerrero Luzuriaga

Entrevistado	Cristian Guerrero Luzuriaga
Preguntas	Respuestas
1. ¿Podría definir de manera breve qué se entiende por “reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado”?	La reparación integral básicamente consiste en establecer el estado anterior como consecuencia de una posible negligencia por parte del Estado. Esto implica cubrir todos los daños y perjuicios sufridos por el ciudadano debido a sus acciones u omisiones. Una vez verificada esta reparación integral, se inician los procedimientos de repetición, incluso para los servidores públicos que sean comprobados como responsables, siempre y cuando exista dolo o culpa por parte del funcionario público.
2. En su experiencia, ¿considera que la vía administrativa ofrece una reparación integral efectiva en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	Creo que, más que un criterio jurídico, las leyes deben diseñarse considerando la realidad y la práctica de las instituciones públicas. No nos alejemos demasiado del tema de la responsabilidad extracontractual, que es bastante delicado, sino que enfoquémonos en el procedimiento sancionador. Por ejemplo, cuando se presentan recursos apelación, la propia entidad administrativa, en la práctica y en el litigio, resulta ser ineficaz. ¿Por qué? Porque la misma institución tiene que reconsiderar un criterio que ya ha formado mediante el acto administrativo. Sí, puedes presentar el recurso de apelación; sin embargo, la práctica nos ha demostrado que solo se devolverá el recurso cuando las nulidades que pueda acarrear ese acto administrativo sean muy evidentes. Ahora, en la vía administrativa, estaba revisando hoy mismo el tema de los 90 días para interponer la acción como tal, pero nos enfrentamos a algunas dificultades. Cuando tienes un acto administrativo, de alguna manera es fácil impugnarlo, ya que la regla general te dice que tienes 90 días para hacerlo. Pero cuando nos encontramos frente a un hecho administrativo, ahí la cosa se complica un poco. Tendrías que formalizar tu reclamo para tener una negativa o, tal vez, un silencio administrativo que te permita agilizarlo, siempre y cuando cumplas con los requisitos establecidos por el silencio administrativo.

Entrevistado	Cristian Guerrero Luzuriaga
Preguntas	Respuestas
2. En su experiencia, ¿considera que la vía administrativa ofrece una reparación integral efectiva en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	En cuanto a la eficacia, veo tanto ventajas como desventajas. Por un lado, el pro es que los 90 días que te dan en este tema administrativo son fáciles de identificar, como en el caso del acto administrativo, y sería viable la impugnación. Sin embargo, recuerda que no necesitas agotar la vía administrativa para ir al contencioso, lo que plantea un problema sobre a qué seguir: ¿al [COA]o al [COGEP]? En este sentido, creo que se podría llevar a cabo en la vía administrativa siempre y cuando tengamos un acto administrativo notificable, ejecutoriable y que surta efecto al momento de ser notificado. Esto aseguraría que la persona tenga el derecho de impugnar y que la administración no pueda dar marcha atrás en el tema.
3. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía administrativa en estos casos?	Enfrentamos algunas dificultades, pero creo que la más grande es la cuantificación del daño. Este proceso nos llevaría inevitablemente a un debate sobre ¿qué es justo y qué es injusto? Imagínate, sería increíble que la administración contratara a un perito o utilizara a una persona calificada para cuantificar el daño material, ya que el daño moral es una situación aún más compleja. En mi opinión, el tema de la imparcialidad sería comprometido, especialmente cuando se trata de calcular los daños. Imagina que presento un reclamo por un hecho administrativo que podría ascender a un millón de dólares; sin embargo, debido a la falta de imparcialidad en la administración, no se abordaría con facilidad. Creo que este es uno de los puntos más delicados. Permíteme contarte una experiencia, aunque no tengo el número de caso exacto. Hubo un caso pequeño en el municipio de Loja (soy lojano pero actualmente resido en Quito) en el que una retroexcavadora del municipio de Loja derribó una pared de una casa. Era un hecho tan evidente que se presentó un reclamo y lo que ofreció el municipio fue reparar la pared, lo cual tenía sentido. Sin embargo, ¿qué pasa con el daño moral? ¿Y qué ocurre con el sufrimiento psicológico que experimentó esa familia? Queda en el aire. Es muy importante señalar que, al solicitar la reparación, es crucial incluir el daño moral. Incluso si la administración reconociera el evento en la vía administrativa y aceptara la responsabilidad patrimonial, deja la puerta abierta para que, en el ámbito contencioso, puedas demandar exclusivamente el daño moral, que es completamente diferente al daño patrimonial.

Entrevistado	Cristian Guerrero Luzuriaga
Preguntas	Respuestas
4. ¿Considera que la vía jurisdiccional es más pertinente para la obtención de una reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	El problema nace de la ejecutoriedad del acto administrativo. ¿Qué pasa si no impugnas el acto administrativo dentro de los 90 días y tienes 5 años para ir al contencioso? ¿Qué tienes que atacar si el acto ya está en firme? Yo creo que el contencioso sí sería una vía, creo, por un criterio de especialidad. Incluso, la norma lo ha clasificado como una acción especial. De hecho, como habrás leído un poco en la materia, tanto el Código Orgánico de la Función Judicial como el Código Orgánico General de Procesos, e incluso algunas sentencias que te voy a pasar, tienen una sentencia muy interesante donde dicen que la Corte ya está formando un criterio de los 5 años. No puedo explicarte cómo es el criterio, pero lo que dicen básicamente es que los 5 años también pueden ser una vía idónea porque al momento de sufrir el daño, la persona no está en sus cabales para acudir a la vía administrativa y plantear los reclamos, entonces tiene que pasar un tiempo para que pueda tomar esa decisión. Otra particularidad es que la Corte diseñó un precedente jurisprudencial obligatorio respecto al tema contractual, que también es una acción especial. En este caso, del tema de los procesos de contratación pública, dicen que todos los actos administrativos que surjan durante la ejecución de un contrato están bajo análisis de los 5 años. Bajo este análisis, todas las actuaciones que desemboquen en actos administrativos de simple administración, etc., también pueden ser impugnadas en 5 años siempre y cuando se establezca la alegación de no haber tenido la obligación de soportar daño o del nexo causal, y todos los requisitos que están en el Código Orgánico Administrativo. Recordemos que al Estado tampoco le gusta ser observado, por eso vas a ver unos indicadores en el Consejo de la Judicatura donde los jueces contenciosos tienen audiencias programadas de 1 a 2 años. Entonces, de alguna manera, alguien proponía unidades administrativas para poder resolver casos dependiendo de la cuantía. Ojo, la responsabilidad extracontractual del Estado es de cualquier cosa y cualquier cuantía, entonces nos encontramos con una dificultad ahí.

Entrevistado	Cristian Guerrero Luzuriaga
Preguntas	Respuestas
4. ¿Considera que la vía jurisdiccional es más pertinente para la obtención de una reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	Pero retomando la pregunta, el tema es muy importante, yo creo que es un tema muy candente, pero yo sí estaría de acuerdo en que sea por la vía contenciosa administrativa por las consideraciones que te digo del tema psicológico y la seguridad jurídica que tiene que tener la persona sobre cuándo interponer. Imagínate un hecho administrativo, no tienes reclamo, no puedes acudir al contencioso. Necesitas un acto en firme para ir, no un acto en firme, un acto que emane de la administración pública de manera expresa. Yo creo que sí debería ser expreso porque el hecho administrativo, recuerda que la carga de la prueba es de quien la alega en estos temas, la alega como pruebas de un hecho administrativo. Necesitas plantear tu reclamo y hasta que eso pase, yo creo que sí sería prudente el tema de los 5 años por un tema de seguridad jurídica, la verdad.
5. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía jurisdiccional en estos casos?	Ventajas: la imparcialidad. Yo creo que sí hay una suerte de imparcialidad en el contencioso. Recuerda de que el juez es el tercero imparcial que regula las posibles infracciones y nulidades entre el Estado y los ciudadanos. El órgano jurisdiccional es un tercero imparcial. Obviamente, se puede viciar ese tema, pero vamos a partir del hecho de una justicia perfecta. Las desventajas son, más que nada, relacionadas con el tiempo. El tiempo que te puedes llevar en un juicio de este tipo es muy, muy extenso. El contencioso en general es un problema. Tenemos audiencias preliminares que te convocan en un año, el juicio en otro año más, y a lo mejor, la cuantía, por ejemplo, en glosas de la Contraloría de \$300, que duran 7 años en juicio. Imagínate, sería muy desgastante también para una persona que no cuenta con una justicia rápida, producto de que el Estado se equivocó y le afectó en esa cantidad. En un tema muy puntual no se me ocurre ahora, pero sería muy complicado. Creo que esa sería la dificultad. Además, no se han sentado precedentes jurisprudenciales respecto al cálculo, por ejemplo, cuando hay muerte de una persona por la negligencia del Estado. No se han sentado precedentes porque, siendo muy cruel, ¿cuánto cuesta una vida? Entonces, ¿cuánto cuesta el daño en esto? Sí, hay unos parámetros, y creo que tengo otra sentencia de esas. Ya te voy a mandar dos sentencias.

Entrevistado	Cristian Guerrero Luzuriaga
Preguntas	Respuestas
5. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía jurisdiccional en estos casos?	Por ejemplo, si esa persona era funcionario público y tenía un nombramiento definitivo hasta la edad que se esperaba que él viviera, por ejemplo, la tasa de mortalidad de una persona en Ecuador, creo que es a la edad de 70 años, no me acuerdo, y hay que calcular ahí el proporcional. No obstante, el Estado, al menos en los casos que yo he conocido, no se atreve a pagar, si no me equivoco, más de 20 o 30,000, no más. Pero si hacemos una comparación, por ejemplo, con legislaciones más avanzadas como en Estados Unidos, la pérdida de un familiar es cuantificable. Puede sonar incluso con cifras astronómicas. Otra dificultad del contencioso es que al final también pertenecen al Estado y ven que las resoluciones que ellos emiten de alguna u otra manera restan del patrimonio del Estado, no siendo 100% imparciales, es decir, entran a una suerte de discrecionalidad al momento de calcular los daños, a pesar de que sea con un perito.
6. En su criterio, ¿qué elementos diferencian la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado obtenida a través de la vía administrativa, de la obtenida por vía jurisdiccional?	Es que yo no logro identificar ahora el tema de la reparación, en cuanto debería tener el mismo objetivo, es decir, deberían analizarse los mismos parámetros tanto en la vía administrativa como en la vía jurisdiccional. No obstante, creo que la diferencia, creo que sería el tema procesal. La intermediación, a lo mejor, con la que tiene que pronunciarse la administración y la demora que hay en el contencioso administrativo. Desde una primera vista, en reparación integral debería ser la misma. No veo por qué, recuérdalo, los actos de la administración se presumen legítimos y ejecutorios, y la administración, en base al interés general, etcétera. ¿Y qué hace el contencioso administrativo? Lo que hace es realizar un control de legalidad de esos actos que solo están puestos en duda. No es que sí o sí tienen que revocarse estos actos de las entidades públicas en tema de legalidad. La administración, si cumple con estos requisitos, sigue el debido procedimiento, etcétera, etcétera; pero en sí, no veo ninguna diferencia. A lo mejor, una dificultad sí, eso sí, como ya te expuse, el tema de imparcialidad, el tema de una problemática en cuanto a cuantificar y eso.

Nota. La tabla presenta las respuestas del entrevistado Cristian Guerrero Luzuriaga.

Fuente: Entrevista realizada por Sebastián Arguello al académico Cristian Guerrero Luzuriaga a través de la plataforma Zoom (Julio de 2023).

5.5.3 Luis Andrade Polanco

Tabla 13

Entrevista a Luis Alberto Andrade Polanco

Entrevistado	Luis Alberto Andrade Polanco
Preguntas	Respuestas
1. ¿Podría definir de manera breve qué se entiende por “reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado”?	Evidentemente, entendamos que la reparación integral nace como una institución jurídica. ¿Cuál es la extensión de la reparación integral? Esta surge cuando, de alguna manera, por una omisión o acción estatal, se han vulnerado derechos y como consecuencia, el Estado debería tener la obligación de repararlos, es decir, subsanar los derechos afectados en mérito de su acción u omisión.
2. En su experiencia, ¿considera que la vía administrativa ofrece una reparación integral efectiva en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	Los funcionarios públicos normalmente tienden a mantener una línea directa; es decir, si el órgano administrativo resolvió no otorgar un derecho, normalmente el superior, cuando ingresas a través de un recurso administrativo de apelación o incluso extraordinario de revisión, suele mantener la misma línea y esto también se replica en los reclamos por daños. Tristemente, veo que hay un espíritu de cuerpo dentro de las instituciones públicas que evita justamente que esto se repare, es decir, la actuación que vulneró el derecho. Por lo tanto, es una preocupación.
3. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía administrativa en estos casos?	Definitivamente, la ventaja siempre será el tiempo; en la vía administrativa es mucho más corto que en la vía contenciosa administrativa, y hay una diferencia enorme en temas de tiempo y en procesos reglados. Ahora, ¿cuál es la desventaja y con qué nos estamos encontrando? Es lo que señalaba antes: tenemos un órgano bastante fuerte en materia de responsabilidad para los funcionarios, y es la Contraloría General del Estado. Existe miedo entre los funcionarios públicos en cuanto a la posibilidad de interpretar la necesidad de reparar un derecho a las personas. Entonces, los funcionarios públicos primero tienden a crear este espíritu de cuerpo para sistematizar o estigmatizar estas respuestas de abajo hacia arriba, y además, sienten temor de que la Contraloría General del Estado establezca a través de esta reparación que la institución pública determine un beneficio a algún administrado, lo cual podría resultar en responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado contra el funcionario.

Entrevistado	Luis Alberto Andrade Polanco
Preguntas	Respuestas
3. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía administrativa en estos casos?	En resumen, los principales obstáculos que se encuentran en responsabilidad son, en primer lugar, este espíritu de cuerpo y el temor del funcionario para establecer ciertos beneficios al administrado donde fueron vulnerados sus derechos. Estos, desde mi perspectiva, son los principales obstáculos. Recordemos que el funcionario público solo puede hacer lo que está escrito de acuerdo a los principios de legalidad, el del 82 y 226 de la Constitución. También hay un ámbito de interpretación reglado, pero precisamente este ámbito de interpretación reglada, que establece la discrecionalidad del sector público dentro del marco normativo, es donde más miedo les genera, ya que puede acarrear responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado. En definitiva, objetivamente, esos son los dos mayores problemas que existen en materia de reparación de derechos que, lamentablemente, fueron vulnerados por el Estado mismo.
4. ¿Considera que la vía jurisdiccional es más pertinente para la obtención de una reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	Particularmente, creo que suele tener mejores resultados en mérito de las sentencias, pero a expensas del tiempo que demoran los procesos judiciales en el contencioso administrativo. El gran problema que enfrentamos con la vía jurisdiccional, es la gran carga que tienen los jueces en materia contencioso administrativa y, como consecuencia de ello, la dilación, como dice un conocido refrán: <i>la justicia que no llega a tiempo no es justicia</i> .
5. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía jurisdiccional en estos casos?	Dentro de las ventajas está que un tercero resuelva, ya que a veces la misma institución, por espíritu de cuerpo, no logra obtener los resultados. Cuando es un juez, se trata de un tercero que analiza el caso. Todos sabemos también que existen muy buenos jueces contenciosos administrativos en Ecuador, pero lamentablemente la carga procesal genera un proceso casi inalcanzable e interminable para obtener una sentencia en el contencioso administrativo. El gran problema o desventaja es el tiempo. Piensen en el administrado que está esperando al Estado, que debió conferirle un derecho y no lo hizo en su momento, y que está solicitando una reparación en mérito de eso. Es complicadísimo. Encontramos casos, tal vez, contractuales o extracontractuales, o temas quizás de derechos más sencillos, pero hay derechos más complejos, como el derecho a la salud, por ejemplo, y temas de responsabilidad que generan casos dramáticos de 7, 8 años.

Entrevistado	Luis Alberto Andrade Polanco
Preguntas	Respuestas
6. En su criterio, ¿qué elementos diferencian la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado obtenida a través de la vía administrativa, de la obtenida por vía jurisdiccional?	La vía administrativa tiene un tiempo más corto que en la vía jurisdiccional. Además, es más largo debido a la carga procesal que tienen los jueces. La vía administrativa también tiene un proceso reglado con tiempos establecidos, mientras que en la vía jurisdiccional, ingresas, tienes un tiempo para demandar, pero no tienes un tiempo para resolver; entonces, toma mucho más tiempo, ¿no es cierto? Segundo, los costos: los abogados en la vía administrativa tienen un menor costo que cuando entras en la vía jurisdiccional. ¿Por qué? Porque se demora mucho más la necesidad de argumentar una demanda, de practicar pruebas, etcétera. Tienen un costo distinto. Entonces, sí reviste menor costo ir por la vía administrativa y después a la contenciosa administrativa. Además, siempre tienes que agotar la vía administrativa para que, una vez agotada, evidentemente, la vía contenciosa administrativa se convierta básicamente en un tema ratio. ¿Cómo que ya no pude ejercer mi derecho a través de la vía administrativa? Sin embargo, lamentablemente, según lo visto en las instituciones públicas o en los funcionarios públicos de los diferentes niveles, hay un espíritu de cuerpo. Muy difícilmente revierten decisiones de su inferior por miedo, desconocimiento, inseguridad o por cualquier motivo. Pero muy difícilmente, y yo tengo un resultado positivo; a mí me está pasando en algunos procesos en donde hay una evidente vulneración de derechos. Emiten una resolución en contra del cliente y ¿qué hace la máxima autoridad? La ratifica. Recordemos que la normativa dice claramente que no se puede sacrificar o vulnerar el derecho por omisión de formalidades. Pero más allá de eso, en la vía administrativa, lamentablemente, se mantiene ese espíritu de cuerpo. En la vía contenciosa administrativa, sí existe una ventaja porque hay un tercero que revisa el caso, que es un juez, una persona alejada de la institución que reviste mayor objetividad. Además, los jueces contenciosos administrativos estarán mucho mejor preparados que muchos de los funcionarios públicos, porque, lamentablemente, uno de los grandes problemas de la administración pública es que quienes resuelven estos recursos no tienen mucha idea o conocimiento de lo que es el derecho administrativo.

Nota. La tabla presenta las respuestas del entrevistado, Luis Alberto Andrade.
Fuente: Entrevista realizada por Sebastián Arguello al académico Luis Alberto Andrade Polanco a través de la plataforma Zoom (Julio de 2023).

5.5.4 Marco Morales Andrade

Tabla 14

Entrevista a Marco Antonio Morales Andrade

Entrevistado	Marco Antonio Morales Andrade
Preguntas	Respuestas
1. ¿Podría definir de manera breve qué se entiende por “reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado”?	De manera breve, es imposible, porque la teoría de la responsabilidad y la reparación depende de a quién vulneras, y en algunos casos, la responsabilidad extracontractual del Estado da lugar a una reparación tanto económica como moral. Entonces, tendrías que considerar una reparación integral, que abarca tanto el daño moral como el daño económico. Lo más cercano que podrías tener es lo que señala la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional con respecto a la reparación integral. Ahora, la responsabilidad extracontractual del Estado es otro asunto y podrías leer una biblioteca entera sobre el tema. Pero básicamente, lo que te dice el [COA] son los lineamientos clásicos de la responsabilidad civil: la existencia de una actividad normalmente culposa o dañosa que ocasione un daño, y la afectación o culpa que cause. Si es sin culpa, es porque se está contraviniendo a los famosos estándares de igualdad a las personas.
2. En su experiencia, ¿considera que la vía administrativa ofrece una reparación integral efectiva en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	Depende. En el deber ser, se entendería que sí, porque la administración pública observaría que efectivamente existió el daño, lo evaluaría y realizaría una reparación integral; en el deber ser, eso sería así. Ahora, ya en la práctica y la experiencia, en casos no solo de responsabilidad extracontractual sino en general cuando se impugna a la misma administración, normalmente las respuestas que se reciben son negativas.
3. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía administrativa en estos casos?	La ventaja de la vía administrativa es, justamente, una cercanía que existe con la administración, que se entendería, en el deber ser, que la administración sí te va a reparar adecuadamente y entonces tú vas a tener una cercanía con la administración que fue la que ocasionó el daño, para que exista una reparación, más o menos como cuando te chocas y tú tratas de negociar con la misma persona que te chocó para llegar a un acuerdo. Es mucho más fácil eso que irte a un juzgado con todo lo que eso representa. Ahora, cuál es la dificultad con la administración, la dificultad es que en muy pocos casos está dispuesta a reparar.

Entrevistado	Marco Antonio Morales Andrade
Preguntas	Respuestas
4. ¿Considera que la vía jurisdiccional es más pertinente para la obtención de una reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	La vía contenciosa administrativa es una vía adecuada y debidamente debería ser la opción si no conseguiste una reparación en la vía administrativa; y sí, también se entiende que, en base al principio de la tutela judicial efectiva, esta debería brindarte todas las alternativas adecuadas para obtener una reparación integral.
5. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía jurisdiccional en estos casos?	La ventaja es que es un tercero imparcial objetivo que se supone revisará las cosas sin afectos ni desafectos, entonces tendrás una mayor objetividad al momento de resolver; la desventaja es una, el tiempo, y dos, los costos. No todas las personas pueden costear lo que representa una adecuada defensa en el contencioso administrativo, y además, no todas las personas tienen el tiempo necesario para poder llevar esa defensa en el contencioso. Estamos hablando de que dentro de los tribunales, los casos que llegan al contencioso no demorarán menos de 3 años, y si se trata de impugnaciones a través de casación, aún más. Luego, hasta la ejecución de sentencia, estamos hablando de por lo menos una década para obtener una adecuada reparación.
6. En su criterio, ¿qué elementos diferencian la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado obtenida a través de la vía administrativa, de la obtenida por vía jurisdiccional?	En mi experiencia, la diferencia radica en la objetividad de una frente a la otra. Los jueces tienden a ser más objetivos que la administración pública. Por lo tanto, en la mayoría de las ocasiones, es preferible acudir directamente al contencioso que recurrir a la vía administrativa.

Nota. La tabla presenta las respuestas del entrevistado, Marco Antonio Morales.
Fuente: Entrevista realizada por Sebastián Arguello al académico Marco Antonio Morales Andrade a través de la plataforma Zoom (Julio de 2023).

5.5.5 Yorky Calva Suárez

Tabla 15

Entrevista a Yorky Anatoly Calva Suarez

Entrevistado	Yorky Anatoly Calva Suarez
Preguntas	Respuestas
1. ¿Podría definir de manera breve qué se entiende por “reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado”?	En primer lugar, considero importante señalar que el [COA], al referirse a la responsabilidad extracontractual del Estado, no habla de reparación integral, sino de reparación pecuniaria. No obstante, deberíamos entender por reparación integral en sentido genérico que se trata de todas las formas en las que la víctima de un daño pueda obtener la satisfacción de sus derechos. Esta visión de reparación integral es más evidente y clara en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
2. En su experiencia, ¿considera que la vía administrativa ofrece una reparación integral efectiva en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	La vía administrativa ofrece una alternativa para que la propia administración pueda analizar y resolver estos asuntos, y, de ser procedente, pueda dictarse una reparación que satisfaga las pretensiones relacionadas con el daño acusado.
3. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía administrativa en estos casos?	La ventaja sería evidentemente el ahorro de tiempo y recursos (económicos y humanos) tanto para las partes involucradas como para la administración. Otra ventaja, ligada a lo anteriormente expuesto, es que, en la eventualidad de que la pretensión prospere, la entidad evitaría asumir el pago de valores generados por intereses. La desventaja la encontramos en la poca o nula voluntad política de las autoridades; lamentablemente, las instituciones se dirigen más con criterios subjetivos y políticos que con el simple arbitrio de las autoridades y funcionarios públicos.

Entrevistado	Yorky Anatoly Calva Suarez
Preguntas	Respuestas
3. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía administrativa en estos casos?	A esto debemos sumar el temor de los funcionarios y servidores respecto a posteriores acciones de control gubernamental de la Contraloría General del Estado, por lo que las entidades públicas prefieren o se inclinan por asumir pagos o erogaciones económicas, contando con sentencia ejecutoriada y, en muchos casos, agotando todas las instancias posibles. La poca voluntad y el temor a la determinación de responsabilidades por parte de la CGE constituyen obstáculos determinantes para aceptar o asumir reparaciones sin que exista una sentencia ejecutoriada.
4. ¿Considera que la vía jurisdiccional es más pertinente para la obtención de una reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	La vía jurisdiccional es pertinente para reclamar los daños y perjuicios ocasionados por responsabilidad extracontractual del estado. No estoy seguro de que podamos hablar de <i>más pertinente</i> ; simplemente, es una alternativa más que ofrece el ordenamiento jurídico. Sin embargo, por mi experiencia, puedo afirmar que esta sería la alternativa con la que se obtienen mejores resultados.
5. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía jurisdiccional en estos casos?	No considero que existan ventajas en sí, pero podríamos decir que la intervención de un tribunal imparcial permite obtener una decisión más objetiva <i>aceptando o negando la pretensión</i> . Es decir, se ofrece un análisis más detallado de la situación, lo que incluso nos lleva a obtener un pronunciamiento en segunda instancia <i>por llamarlo de una forma genérica, ya que la casación no es otra instancia</i> .
6. En su criterio, ¿qué elementos diferencian la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado obtenida a través de la vía administrativa, de la obtenida por vía jurisdiccional?	No existiría ninguna diferencia.

Nota. La tabla presenta las respuestas del entrevistado, Yorky Calva Suarez.
Fuente: Entrevista realizada por Sebastián Arguello al académico Yorky Anatoly Calva Suarez a través de la plataforma Zoom (Julio de 2023).

5.5.6 Jaime Villacreses Valle

Tabla 16

Entrevista a Jaime Villacreses Valle

Entrevistado	Jaime Villacreses Valle
Preguntas	Respuestas
1. ¿Podría definir de manera breve qué se entiende por “reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado”?	Cuando hablamos de reparación integral, primero asumimos que existe una responsabilidad por la generación de un daño. Hubo un perjuicio y es extracontractual porque se generó ese daño en cualquier actividad que no sea la ejecución de un contrato. Es del Estado porque es realizada por un agente del Estado o por uno de sus bienes o algo que haya estado bajo tutela, responsabilidad o titularidad. Entonces, hablamos de responsabilidad extracontractual del Estado siempre que haya un daño causado a una persona por una actuación pública y en consecuencia el Estado tiene la obligación de reparar esos daños. Además, como dispone la Carta Magna, la Convención sobre Derechos Humanos o el Pacto de San José de Costa Rica, el Estado es garante de todos los derechos que constan en la Convención, entre ellos, el derecho a la vida y a la integridad personal. Entonces, cuando el Estado causa un daño, tiene la obligación de reparar ese daño. ¿Cómo tiene que reparar ese daño? Lo tiene que hacer de manera integral. ¿Y por qué de manera integral? Porque en principio es que las cosas vuelvan al estado en el que estaban, pero hay cosas que ya no pueden retrotraerse al momento en el que estaban. Ahí es justamente donde hay otras formas de reparación que sean medianamente satisfactorias para la víctima. Por ejemplo, podemos hablar de la compensación en dinero. Claro, si es la muerte de una persona, puede ser que ese dinero no sea satisfactorio. Se puede complementar esto con disculpas públicas, con una placa del familiar que murió, o quizás para la persona que quedó con algún problema en sus extremidades, otorgamiento de una beca con acompañamiento psicológico, etc.
2. En su experiencia, ¿considera que la vía administrativa ofrece una reparación integral efectiva en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	En la práctica no, muchas de las peticiones de los ciudadanos caen en silencio de la administración, aunque la norma permite a los servidores atender, en el ejercicio práctico no es eficaz.

Entrevistado	Jaime Villacreses Valle
Preguntas	Respuestas
3. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía administrativa en estos casos?	Existen limitaciones, por ejemplo, para determinar las cuantías de las indemnizaciones, entonces tanto la parte accionante como el servidor público puede hacer un ejercicio de selección de tres o cuatro sentencias que ha dictaminado la Sala de lo Contencioso Administrativo en la Corte Nacional de Justicia, usan esos criterios, los aplicamos en este caso y con eso calculamos el valor de la indemnización. Se fundamenta en base a la jurisprudencia y antecedentes judiciales. Sin embargo, y esto es lo que siempre se ha advertido, la Contraloría General del Estado le puede decir al servidor público: 'Miren, ¿cómo así han dispuesto el pago de 2 millones de dólares si no debían darle dos millones? Si solo debían darle 500,000. Nosotros somos auditores, somos técnicos, ya hicimos el cálculo. Entonces, como hay un perjuicio económico al Estado, determina una glosa u orden de reintegro por responsabilidad civil culposa. Entonces, ningún funcionario lo va a hacer. ¿Cuál es la solución para esto? La solución para esto es lo que ya se ha hablado en Colombia, que son los criterios de los jueces sean usados unificados y sean declarados como precedente y en base a esto darle seguridad jurídica a la administración pública para reparar sus daños.
4. ¿Considera que la vía jurisdiccional es más pertinente para la obtención de una reparación integral en casos de responsabilidad extracontractual del Estado?	Las acciones en temas de responsabilidad extracontractual del Estado hace que el juicio demore más de lo que ya demoran el resto de los juicios en el contencioso administrativo, cuando en realidad debería ser lo contrario. La responsabilidad extracontractual debería ser lo primero y más rápido que se deba atender. Debería haber una vía expedita, y por eso mucha gente prefiere plantear una acción de protección que una acción de responsabilidad extracontractual del Estado. Ahí viene la primera ventaja: si tuviéramos precedentes jurisprudenciales obligatorios donde se recojan los criterios que usan los jueces para calcular los valores en los casos en que al menos procedan las indemnizaciones, sería bueno. En la actualidad, tal y como está la normativa, no es cierto que los insumos con los que cuenta la víctima sean los mejores. Lo mejor es que vayan directamente a la vía contenciosa administrativa; la norma lo permite, y no exige que se tenga que plantear primero el reclamo en la vía administrativa. Esto no exige la norma. Con estos riesgos que se han advertido, si se presenta el reclamo en la vía administrativa, puede ser que nunca tenga una respuesta y que nadie le conteste, lo cual sería una pérdida de tiempo. Entonces, más bien, lo mejor sería que acuda a la vía contenciosa administrativa y con eso ya ir ganando tiempo, a pesar de que el juicio demore un poco.

Entrevistado	Jaime Villacreses Valle
Preguntas	Respuestas
5. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de optar por la vía jurisdiccional en estos casos?	La ventaja es que se va a tener una decisión justa. Ya ha habido muchos casos en los que los jueces se han pronunciado y han dispuesto al Estado la reparación en términos justos, en los casos que corresponde la reparación de daños materiales, y en los casos que corresponde daños inmateriales. A veces, en el caso de los daños inmateriales, se piensa que estos ya van incluidos por sí y que siempre van en todos los casos, pero no es así. A veces hay casos en que solo procede la reparación del daño material, pero en realidad no se ha visto que tengan un sufrimiento o una angustia.
6. En su criterio, ¿qué elementos diferencian la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado obtenida a través de la vía administrativa, de la obtenida por vía jurisdiccional?	Es un juicio muy técnico y se necesita el apoyo de peritos, no solamente de un abogado, sino también de peritos, porque se necesita, por ejemplo, determinar los daños causados en bienes materiales. Además, se necesita la plata para pagarle al abogado y al perito. Entonces, es un problema para la protección de sus derechos, y peor aún si esto, además de generar un gasto, representa un costo adicional aparte de este juicio.

Nota. La tabla presenta las respuestas del entrevistado, Jaime Villacreses.
Fuente: Entrevista realizada por Sebastián Arguello al académico Jaime Villacreses Valle a través de la plataforma Zoom (Julio de 2023).

5.6. Discusión de Resultados

5.6.1 ¿Cuál es la Vía más Pertinente para Reclamar Reparaciones por Responsabilidad Extracontractual del Estado?

5.6.1.1 Sede Administrativa

En las entrevistas previamente expuestas, los especialistas: Andrés Moreta, Cristian Guerrero, Luis Alberto Andrade Polanco, Marco Antonio Morales, Yorky Calva y Jaime Villacreses, discuten sobre la *vía administrativa* como una opción para resolver casos de responsabilidad y reparación de daños en el ámbito de responsabilidad extracontractual del Estado. Se destaca que la acción de protección ha sido mal utilizada y cuestionada debido a la falta de jueces para atender casos administrativos, lo que ha llevado a su utilización como una vía alterna para resolver el asunto de reparación integral. Se coincide que, el juicio de repetición o responsabilidades administrativas pueden generar temor en los servidores públicos a indemnizar, y que para lograr una reparación justa se requiere de abogados especializados y de una carga probatoria sólida.

En la vía administrativa, se resalta el espíritu de cuerpo y el miedo de los funcionarios públicos a asumir responsabilidades y generar sanciones por parte de la Contraloría General del Estado. A pesar de esto, también se menciona que en la vía contenciosa administrativa existe una ventaja al contar con un tercero imparcial para revisar los casos, pero que la falta de criterios unificados y precedentes puede generar obstáculos no solo en la vía administrativa, sino en la contenciosa administrativa. Se concluye que, la vía administrativa puede ser técnica y que se requiere el apoyo de peritos así también como el de abogados especializados en el área administrativa.

Los juristas expresan sus preocupaciones sobre la vía administrativa como *ineficaz e inoportuna* para resolver casos de responsabilidad y reparación de daños en el ámbito de reparación integral derivada de responsabilidad extracontractual del Estado. Asimismo, destacan el espíritu de cuerpo y el miedo de los funcionarios públicos a asumir responsabilidades y sanciones, lo que dificulta alcanzar una reparación adecuada para los administrados. También se menciona la falta de voluntad política y criterios objetivos en las instituciones, y cómo el temor a la Contraloría General del Estado lleva a algunas entidades a asumir pagos o erogaciones económicas. Se sugiere que la unificación de criterios de los jueces, como precedentes jurisprudenciales podría ser una posible solución para mejorar la vía administrativa en estos casos.

Figura 10

La pertinencia de la vía administrativa para resolver la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado



Nota. La figura muestra a través de un diagrama de Sankey, la vía administrativa como una opción inoportuna para resolver la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Fuente: Entrevistados (2023).

En la Figura 10 se visualiza al lado derecho de forma escrita a la vía administrativa, que es abordada con base en cinco criterios

que los entrevistados expresaron, siendo estos: la inoportunidad. los órganos de control (Contraloría General del Estado), Reparación Integral, Responsabilidad extracontractual y abogados especializados. En este sentido, es importante mencionar a los órganos de control, refiriéndose específicamente a la Contraloría General del Estado (CGE), debido a que la pertinencia de la vía administrativa tiene gran conexión con este elemento ya que la mayoría de los abogados especialistas han determinado que la CGE es una traba para que las entidades públicas puedan reparar adecuadamente, debido al miedo de los servidores públicos de reparar y después ser objetos de responsabilidades por parte de este órgano de control.

Respecto a los abogados especializados, la mayoría de los entrevistados concluyó que no existen abogados especializados en el área administrativa que conozcan cómo manejar adecuadamente el proceso de reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual en la vía administrativa, ya sean abogados de la propia administración pública o particulares. Esto desencadena en que esta vía sea inoportuna, tal y como se lo puede ver en la Figura 10, llevando a que no exista una amplia relación entre la vía administrativa con los casos de reparación integral derivada de responsabilidad extracontractual del Estado.

5.6.1.2 Sede Judicial

Se discute sobre la *vía contenciosa administrativa como una alternativa pertinente* para reclamar daños y perjuicios ocasionados por responsabilidad extracontractual del Estado. Los entrevistados coinciden en que esta vía es más eficaz y objetiva, ya que se cuenta con un tercero imparcial que revisará el caso sin afectos ni desafectos. Además, se menciona que en la vía contenciosa administrativa se pueden obtener medidas de no repetición que

evitan que ciertas conductas se repitan en el futuro. Sin embargo, uno de los principales desafíos es el tiempo que toman estos juicios, ya que pueden extenderse por varios años debido a la carga procesal de los jueces en materia contenciosa administrativa. También se menciona que el costo de llevar adelante un juicio en esta vía puede ser elevado, lo que dificulta el acceso a la justicia para algunas personas.

En general, los entrevistados concuerdan en que la vía contenciosa administrativa ofrece mejores resultados en términos de reparación integral, pero también destacan la necesidad de contar con abogados especializados y un adecuado manejo de la vía para presentar una demanda sólida y con la carga probatoria adecuada. Se resalta que la objetividad del juez en esta vía es preferible a la de la administración pública, y aunque el tiempo y los costos son desafíos, la búsqueda de una decisión justa justifica la elección de esta vía para obtener reparaciones adecuadas.

Asimismo, se destacan la importancia y las ventajas de contar con un *tercero imparcial* en la vía contenciosa administrativa. Los entrevistados coinciden en que tener un juez ajeno a la institución involucrada brinda mayor objetividad y permite una resolución más justa al momento de resolver casos de responsabilidad extracontractual del Estado y reclamar daños y perjuicios. Además, se menciona que los jueces contenciosos administrativos suelen estar mejor preparados que muchos funcionarios públicos, lo que contribuye a obtener un análisis más prolijo de la situación y una mayor imparcialidad en las decisiones. La figura del tercero imparcial es destacada como un factor clave para obtener una mayor objetividad y justicia en la búsqueda de reparaciones integrales.

Por otro lado, se destaca el *alto costo* asociado a la vía contenciosa administrativa. Los entrevistados mencionan que este tipo de juicios no solo implica gastos significativos en honorarios

profesionales y peritajes, sino que también son procesos largos y costosos relacionados con el tiempo. Esto puede generar una barrera para el acceso a la justicia, especialmente para personas de escasos recursos económicos, ya que la necesidad de mantener un abogado por varios años puede ser difícil de afrontar. Además, se menciona que la vía administrativa suele tener costos menores;

El tema principal también es *el tiempo y la extensa duración de los juicios en la vía contenciosa administrativa*. Los entrevistados señalan que uno de los principales problemas es el largo tiempo que puede llevar un caso en esta jurisdicción. Esto se debe a la gran carga de trabajo que tienen los jueces en materia contenciosa administrativa y a las demoras en la tramitación de los casos. Además, se menciona que la responsabilidad extracontractual del Estado es un tema que también puede tomar mucho tiempo en resolverse, y que sería deseable una vía expedita para estos casos. En resumen, el aspecto más problemático y desafiante de la vía contenciosa administrativa es la dilación en el tiempo de los procesos judiciales, lo que puede dificultar el acceso a la justicia y generar gastos adicionales para los afectados.

Respecto a *la pertinencia de la vía contenciosa administrativa* como una alternativa efectiva para reclamar daños y perjuicios ocasionados por la responsabilidad extracontractual del Estado. Los entrevistados destacan que esta vía ofrece ventajas importantes, como contar con un órgano imparcial y especializado para resolver los casos, lo que permite obtener decisiones más objetivas y justas. Además, se resalta la objetividad de los jueces en comparación con la administración pública, lo que favorece la búsqueda de una reparación integral.

Aunque se menciona que la vía contenciosa administrativa puede llevar más tiempo que la vía administrativa, la mayoría de los

Figura 11

Factor	Vía contenciosa administrativa	Vía arbitral
Pertinencia	Alto	Bajo
Tercero imparcial	Alto	Bajo
Tiempo	Alto	Bajo
Costo	Bajo	Alto

Fuente: Entrevistados (2023).

127

5.6.1.3 Comparación de las Reclamaciones en Sede Administrativa vs. Sede Judicial

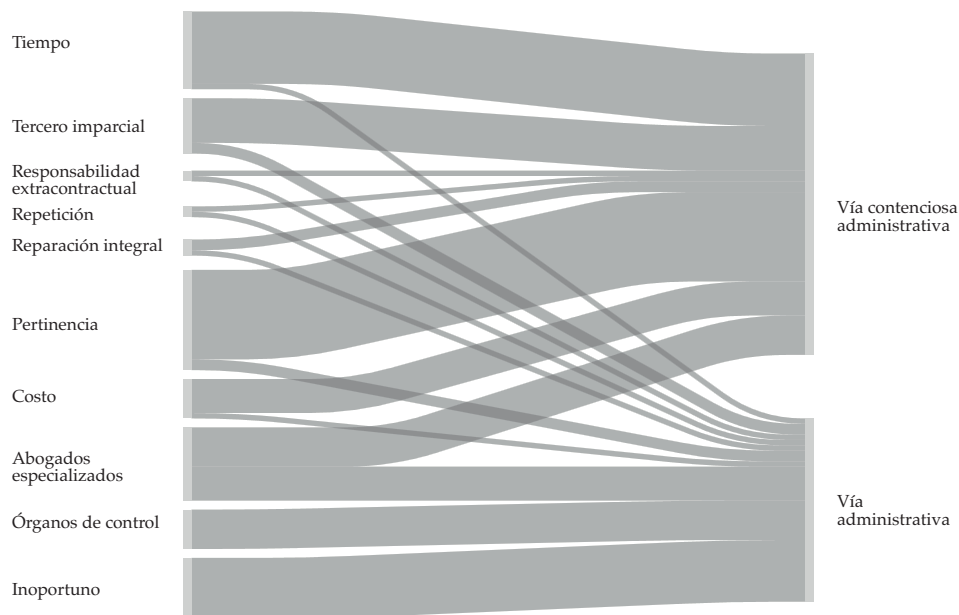
Al hablar sobre el estudio *comparado* y sobre el estudio *comparativo* suele existir cierta confusión en cuanto a ambos términos. El primero es el encargado de comprender y analizar las similitudes y diferencias entre los elementos descritos en el presente proyecto de investigación; mientras que el segundo término se enfoca en determinar el grado de superioridad o inferioridad entre cada elemento. Sin embargo, al aplicar los dos tipos de estudio es importante adecuarlos al diagrama de Sankey, entendiendo a este diagrama como:

(...) representaciones simbólicas formadas por nodos y flujos relacionados entre sí. Este tipo de diagrama posee como característica principal una anchura proporcional de los flujos y de los nodos a los valores que representan. Cada flujo se representa entre dos nodos, mostrando también la estructura y distribución del sistema representado. La representación gráfica generalmente es unidireccional, de izquierda a derecha y horizontal. En algunos casos aparecen realimentaciones, de forma que un flujo parte de un nodo posterior a un nodo anterior o al propio nodo. (García, 2021, p. 24)

En tal virtud al comparar estas dos vías es pertinente detallar cuáles son los elementos próximos a describir. En el lado izquierdo de la gráfica existen elementos como: tiempo; tercero imparcial, responsabilidad extracontractual, repetición, reparación integral, pertinencia, costo, abogados, órganos de control (CGE) e inoportuno.

Figura 12

Estudio comparado y comparativo sobre la pertinencia de la vía administrativa frente a la contenciosa administrativa para la resolución de la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado



Nota. La figura muestra, a través de un diagrama de Sankey, donde se presenta la vía contenciosa administrativa como el método eficaz y pertinente para resolver la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado.
Fuente: Entrevistados (2023).

Como se detalló con la presente gráfica, es importante entender que, por el lado de la vía contenciosa administrativa uno de los factores que más resaltan es el de la pertinencia, esto debido a que existe un tercero imparcial que puede ejercer una justicia adecuada en estos casos dándole valor y fiabilidad a esta vía. Sin embargo, el tiempo y el costo también están entrelazados y unidos a esta vía, dando lugar a una carga considerable y siendo un factor negativo como tal.

En cuanto a la responsabilidad extracontractual y a la reparación integral, también existe una baja carga, esto debido a que al día de hoy se ventilan pocos casos de reparación integral derivada

de responsabilidad extracontractual del Estado en los Tribunales Contenciosos Administrativos del Estado ecuatoriano.

Por otro lado, en la vía administrativa una de las cargas que mayor resaltan es el tema de la inoportunidad ya que, al existir órganos de control como la CGE que regulen a todas las entidades públicas y a los servidores públicos pertenecientes a estas, no se podrán solucionar asuntos de reparación integral también en esta vía debido al temor infundido por este órgano de control.

El aspecto en común que tienen estas dos vías, es el tema de los pocos abogados especializados que existen para tratar estos tipos de casos, como el de la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado; así como también el tema de la repetición como el siguiente paso de la responsabilidad extracontractual del Estado ya que, al no existir muchos casos de responsabilidad en cualquiera de las dos vías, no existen muchos casos de repetición.

Como resultado de las entrevistas realizadas a los especialistas en el área administrativa y contenciosa administrativa, se obtuvo que la vía administrativa en teoría debería ser la vía adecuada para resolver temas como la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado, ya que el COA ofrece un procedimiento específico con tiempos establecidos, lo que a diferencia del COGEP no está específicamente establecidos en estos casos, pero al existir órganos de control como la CGE, provocan o infunden un temor indirecto hacia los servidores administrativos pertenecientes a las entidades estatales, debido a la posible responsabilidad que recaiga sobre el servidor, en cuanto a si administró bien o mal la reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Así también, en la misma vía administrativa, entrevistados como Andrés Moreta, Marco Morales y Andrade Polanco definen a la responsabilidad extracontractual tal y como se encuentra en el COA. Esto conlleva a asimilar con la definición que describe Martínez (2022) y Moreno (2018). Ahora, en relación a la definición que realiza Buitrago (2018) respecto a la responsabilidad extracontractual del Estado, entrevistados como Cristian Guerrero y Jaime Villacreses se apegan a la definición de este autor aludiendo a que la responsabilidad extracontractual del Estado es el deber estatal de responder a los daños provocados por este.

Entrevistados como Marco Morales, Cristian Guerrero, Andrés Moreta y Jaime Villacreses concuerdan en que la reparación integral se divide en reparación material e inmaterial, aunque en el COA no se defina o clasifique a la reparación integral, la LOGJCC brinda un panorama amplio para poder establecer un criterio de reparación, dicho cuerpo legal se basa en la jurisprudencia, la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los estándares de la Convención Americana de Derechos Humanos, como lo define Vique (2019). En el mismo sentido, Camacho y Cárdenas (2019) mencionan que el Juez contencioso administrativo tiene la obligación de reparar y reconocer los derechos de las víctimas del daño causado por acciones u omisiones del Estado.

Como último aspecto y no menos importante, Mila (2019) establece que el juez contencioso administrativo está obligado a reparar siendo esto un requisito indispensable referente a procesos administrativos en donde se han vulnerado derechos, en relación con el punto de vista de todos los entrevistados, indicando que la vía contenciosa administrativa al contar con un tercero imparcial como lo es un juez / a, permitirá a las víctimas van a poder encontrar mejores resultados.

CAPÍTULO

VI

Epílogo

La reparación integral derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado se encuentra de forma implícita en cada una de las áreas del derecho. Específicamente en el derecho administrativo, la responsabilidad extracontractual del Estado se produce en los casos en los que el Estado ha cometido una acción u omisión hacia un individuo o grupo de individuos que no está en la capacidad de soportarlo. Una vez determinado este daño y responsabilidad, entra en juego la reparación integral, que ayuda a subsanar y reponer los bienes jurídicos vulnerados. Esto se justifica por su mayor efectividad, imparcialidad y protección de los derechos de los ciudadanos afectados.

El presente estudio contribuye de forma significativa al debate sobre el acceso a la protección de los derechos ciudadanos en situaciones en las que el Estado ha incurrido en responsabilidad extracontractual y se debe reparar.

La vía administrativa se ofrece en la teoría como una vía para poder reparar integralmente a la víctima como resultado de la responsabilidad extracontractual del Estado, de forma explícita en el libro cuarto del COA. Sin embargo, esta vía es considerada inoportuna para resolver este tipo de casos debido a factores como: los órganos de control y el espíritu de cuerpo existente en las entidades estatales, que desasisten al momento de reparar a las víctimas del daño generado por una acción u omisión del mismo Estado. Además, la falta de abogados especializados en el tema administrativo y la ausencia de precedentes jurisprudenciales que guíen a las entidades administrativas hacia una correcta aplicación de reparación integral en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado.

En cuanto a la vía contenciosa administrativa, se ha llegado a la conclusión de que el artículo 326 numeral 4 literal b del COGEP,

al proponer al órgano jurisdiccional como el encargado de resolver reparaciones integrales derivadas de la responsabilidad extracontractual del Estado, es la vía pertinente o la más adecuada para resolver este tipo de casos por factores como la existencia de un tercero imparcial, que es el tribunal contencioso administrativo. Aunque no todo es perfecto en esta vía, también existen desventajas como el tiempo y el costo, elementos que están intrínsecamente relacionados entre ellos debido a la excesiva carga procesal que tienen los contenciosos administrativos, pues resulta que al existir un exceso de carga procesal, estos juicios pueden llegar a tardar incluso décadas, llegando a entender que “Justicia que tarda, no es justicia”.

En vista de que la vía contenciosa administrativa es la vía pertinente para obtener una reparación integral por la responsabilidad extracontractual del Estado, se debe promover el fortalecimiento del sistema contencioso administrativo y de sus tribunales; esto implica mejorar en los recursos tanto económicos como humanos, para reducir la carga procesal y agilizar los tiempos de resolución de los casos. Además, se debe promover la capacitación continua de los operadores de justicia y personal judicial, esto con el fin de mejorar la calidad de las decisiones y asegurar la imparcialidad en el proceso.

En los casos de responsabilidad extracontractual del Estado, se recomienda considerar cuidadosamente la elección entre la vía administrativa y la vía contenciosa administrativa en función de las circunstancias particulares del caso. Si se opta por la vía administrativa, es fundamental abordar las limitaciones y desafíos inherentes, como la posible falta de reparación integral debido a la influencia de los órganos de control y el espíritu de cuerpo en las entidades estatales. En cambio, si se decide utilizar la vía contenciosa administrativa, es importante estar preparado para

afrontar el desafío del tiempo y el costo, teniendo en cuenta la posibilidad de largos períodos de espera debido a la carga procesal.

Por otro lado, se debe fomentar la mediación y resolución alternativa de conflictos, esto con la finalidad de reducir la carga procesal en los tribunales contenciosos administrativos, agilizando los casos de reparaciones integrales derivadas de responsabilidad extracontractual del Estado. Además de alentar a las partes involucradas, ya sean entidades públicas responsables como víctimas, a buscar acuerdos fuera del litigio, pudiendo resultar en soluciones rápidas y poco costosas. Para ello, se podría implementar precedentes jurisprudenciales adecuados que promuevan la mediación y brinden incentivos para su utilización en casos de responsabilidad extracontractual del Estado.

Referencias Bibliográficas

- Aedo, C. (2009). La actio legis Aquiliae: concepto, características y desarrollo decretal posterior. *Lecturas desde el capítulo tercero. Revista de Derecho - Universidad Católica Del Norte*, 16(1), 23–57. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=371041324002>
- Arias, E. (2021). *Mecanismos de la reparación integral a la víctima y la justicia inmaterial* [Tesis de Posgrado. Universidad Técnica de Ambato]. <https://repositorio.uta.edu.ec/jspui/handle/123456789/33067>
- Barba Tamayo, E. (2021). El principio de calidad: Sus desafíos desde el derecho administrativo en el Ecuador.. *KAIRÓS, Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas*, 9–24. <https://doi.org/https://doi.org/10.37135/kai.03.07.01>
- Becerra, K. (2020). Investigación cualitativa crítica y derecho: Análisis de su rol en la academia chilena y un estudio de caso. *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, 149–176. <https://doi.org/https://doi.org/10.5354/0719-5885.2020.55375>
- Becerra, L. (2022). *La responsabilidad extracontractual del Estado en las masacres carcelarias en el Ecuador* [Tesis de posgrado. Universidad Nacional de Chimborazo]. <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/10613>
- Buitrago, A. (2018). Responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia y constitución democrática. *Verba Iuris*, 15–45. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.41.4646>
- Cabanellas, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental* (G. Cabanellas de las Cuevas, Ed.; 11.ª ed.). Editorial Heliasta S.R.L. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina34261.pdf>

- Calderón Gamboa, J. (2013). *La evolución de la “reparación integral” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (Primera Edición). Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1479#page=1>
- Camacho D., & Cárdenas O. (2019). La Consolidación De La Reparación Integral en Virtud de la Aplicación del Control de Convencionalidad por el Juez Contencioso Administrativo. *Revista Academia & Derecho*, 49–86. <https://doi.org/https://doi.org/10.18041/2215-8944/academia.19.6008>
- Cassagne J. (1998). *Derecho Administrativo* (Abeledo-Perrot, Ed.; 7.^a edición, Vol. 1). <http://blog.pucp.edu.pe/blog/stein/wp-content/uploads/sites/734/2020/05/Derecho-Administrativo-T1-Cassagne-Argentina.pdf>
- Castro K. (2016). *La responsabilidad contractual del Estado y el rompimiento del equilibrio económico en los contratos de ejecución de obra* [Universidad Andina Simón Bolívar]. <http://hdl.handle.net/10644/5099>
- CEREM Global Bussines School. (2022). *El derecho comparado y su utilidad práctica*. Cerem Comunicación. <https://www.cerem.es/blog/el-derecho-comparado-y-su-utilidad-practica>
- Constitución Española. Boletín. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311
- Constitución Política de Colombia. (1991). Art. 90. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Cumbicus, H., & Campoverde, A. (2023). La responsabilidad extracontractual del estado frente a la crisis carcelaria. *Polo del Conocimiento*, 8, 1743–1764. <https://doi.org/10.23857/pc.v8i4>
- Cumbicus M., & Oramas M. (2019). La responsabilidad objetiva del Estado frente a la acción del derecho de repetición. *Revista: Caribeña de Ciencias Sociales*. <https://www.eumed.net/rev/>

caribe/2019/09/responsabilidad-objetiva-estado.html //hdl.handle.net/20.500.11763/caribe1909responsabilidad-objetiva-estado

Equipo de Definiciones de Wex. (2022). Rex non potest peccare. Legal Information Institute. https://www.law.cornell.edu/wex/rex_non_potest_peccare

Fonseca, J. (2009). *Funciones y límites del principio de legalidad administrativa* [Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador]. <https://bitly.ws/3cmSb>

Fuentes Contreras, É. H. (2020). Del Estado constitucional al Estado convencional de Derecho. Estudio preliminar sobre el modelo del Estado convencional de Derecho, en el contexto latinoamericano. *Revista Jurídica Digital UANDES*, 3(2), 13. <https://doi.org/10.24822/rjduandes.0302.2>

Galán, S., & Paredes, P. (2018). *La vulneración del derecho al debido proceso por la inexistencia del recurso de apelación en el proceso contencioso administrativo en Ecuador* [Tesis de posgrado. Universidad Internacional SEK]. <https://repositorio.uisek.edu.ec/handle/123456789/3208>

García, J. M. (2021). *Análisis de flujos de energía mediante diagramas Sankey para escenarios de transición energética mundial* [Tesis de grado. Universidad De Valladolid]. <https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/48764/TFG-I-2008.pdf?sequence=1#:~:text=Los%20diagramas%20Sankey%20son%20representaciones,a%20los%20valores%20que%20representan.>

González, O. (2012). Responsabilidad extracontractual del Estado. Una aproximación desde la teoría de la responsabilidad de los clásicos a su carácter de disciplina autónoma del derecho. *Revista UIS Humanidades*, 40(2), 147–171. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/administrador,+Gestor_a+de+la+revista,+3465-12011-1-CE.pdf

- Guamán, K., Hernández, E., Yuqui, C., & Lloay, S. (2021). Vista de la investigación jurídica: Objeto, paradigma, método, alcance y tipos. *Revista Conrado*. <https://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado/article/view/2006/1964>
- Guerra, D. L., & Pavón, L. D. (2020). Estado del arte de la responsabilidad extracontractual del Estado y sus elementos en Colombia. ISSN, 41.
- Guevara, S. (2020). *Responsabilidad extracontractual del Estado por error judicial y la tutela para los operadores de justicia* [Universidad del Azuay]. <https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/9875/1/15505.pdf>
- Ibarra, P. (2017). *La falta de elementos sustantivos en la legislación contencioso administrativa ecuatoriana como requisitos indispensables para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado*. [Universidad Internacional SEK]. <https://repositorio.uisek.edu.ec/bitstream/123456789/2721/1/TESIS%2010122017%20FINAL.pdf>
- Luzuriaga, M. (2021). *Análisis Jurídico del procedimiento administrativo sancionador regulado en el Código Orgánico Administrativo* [Tesis de Pregrado, Universidad de Cuenca]. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/37286>
- Machado López, L., Medina Peña, R., Germania; Vargas, V., Lianet; Céspedes, G., Erik; & Pereira, B. (2018). Reparación integral en el sistema jurídico ecuatoriano; ¿Derecho público o privado? Reparation in the Ecuadorian legal system; public or private right? 39.
- Maldonado, P. (2017). *El ejercicio del derecho de repetición del Estado frente a los funcionarios públicos* [Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar]. <http://hdl.handle.net/10644/5818>
- Martínez M. (2022). La responsabilidad extracontractual del Estado en el caso de la ex – ministra Guadalupe Larriva. <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/10275>

- Mayorga, R. (2019). *Aplicabilidad y vigencia del principio de legalidad en el régimen jurídico administrativo dentro del marco del Estado constitucional de derechos y de justicia* [Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6856/1/T2936-MDA-Mayorga-Aplicabilidad.pdf>
- Méndez A. (2019). *Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública* [Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador].
- Mila, F., Yáñez, K., & Mantilla, J. (2021). Una aproximación a la metodología de la investigación jurídica. *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica Del Derecho*. <https://doi.org/10.5354/0719-5885.2021.60341>
- Mila, D. (2019). *Reparación integral en sede contenciosa administrativa y el derecho a la tutela judicial efectiva*. <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/19491>
- Montaña, J., & Porras, A. (2011). *Apuntes de derecho procesal constitucional. Parte especial 1: Garantías constitucionales en Ecuador* (1ª ed., Vol. 2). Quito [Ecuador]: Corte Constitucional para el Período de Transición. http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Apuntes_2/Apuntes_derecho_procesal_constitucional_2.pdf
- Montaño, M. A. (2011). *El procedimiento administrativo* [Tesis de posgrado. Universidad Técnica Particular de Loja]. <http://dspace.utpl.edu.ec/jspui/handle/123456789/4794>
- Moreno Yanes, J. (2016). La responsabilidad extracontractual del Estado en el Ecuador: las limitaciones en el marco jurídico. *IURIS. Revista de La Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales*, 1(15), 103–136. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/27750>
- Moreno, W. (2018). *Reparación Integral de los daños provocados por la actividad regular de la administración pública* [Universidad Andina Simón Bolívar]. <http://hdl.handle.net/10644/6622>

- Moscoso, P. (2015). *La responsabilidad civil por daño moral en la legislación civil ecuatoriana* [Tesis de ´pregrado, Universidad de Cuenca]. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/22997>
- Palmett, A. (2020). Métodos inductivo, deductivo y teoría de la pedagogía crítica. *Revista Crítica Transdisciplinar*, 36–42. <https://petroglifosrevistacritica.org.ve/>
- Pérez Porto, J., & Merino, M. (2023). *Reparación: Qué es, definición y concepto*. <https://definicion.de/reparacion/#reparacion-como-desagravio>
- Quelal, L. (2021). *La sana crítica como concepto jurídico indeterminado para la admisión de la prueba nueva en el Código Orgánico General de Procesos* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <http://hdl.handle.net/10644/8385>
- Ramos, C. (2020). Los alcances de una investigación. *CienciAmérica: Revista de Divulgación Científica De La Universidad Tecnológica Indoamérica*, 9(3), 1–6. <http://201.159.222.118/openjournal/index.php/uti/article/view/336/621>
- Real Academia Española. (2022). Cuantía. *En Diccionario de la lengua española* (Edición 2022). <https://dle.rae.es/responsabilidad>
- Real Academia Española. (2022). Daño. *En Diccionario de la lengua española* (Edición 2022). <https://dle.rae.es/da%C3%B1o>
- Real Academia Española. (2022). Procedimiento. *En Diccionario de la lengua española* (Edición 2022). <https://dle.rae.es/responsabilidad>
- Real Academia Española. (2022). Responsabilidad. *En Diccionario de la lengua española* (Edición 2022). <https://dle.rae.es/responsabilidad>
- Redrobán Barreto, W. E. (2021). *Los principios del Estado constitucional de derechos y justicia en el procedimiento legislativo en Ecuador*. <https://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/view/131/323>

- Riera, G. (2017). *La reparación económica en la reparación integral dentro de la acción de protección en Ecuador* [Tesis de pregrado, Universidad de Cuenca]. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/27400>
- Robalino, C. (2021). *La responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano y el derecho de repetición derivada de la deficiente administración de justicia* [Tesis de grado, Universidad Nacional de Chimborazo]. <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/8550>
- Robles, S. (2016). *La jurisdicción contenciosa administrativa en el Nuevo Código Orgánico General de Procesos* [Tesis de posgrado, Universidad San Francisco de Quito]. <http://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/6196>
- Rodríguez, D. (2019). *Responsabilidad extracontractual del estado colombiano por afectación al principio básico de sostenimiento ambiental*. <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/1874/1674>
- Roncancio, A., Hoyos, J., & Restrepo, M. (2021). *La responsabilidad extracontractual del Estado: la jurisdicción contenciosa y su relevancia en la construcción de paz alrededor de los derechos fundamentales de las víctimas*. *Revista Razón Crítica*, 11, 153–181. <https://doi.org/https://doi.org/10.21789/25007807.1741>
- Ruiz Orejuela, W. (2013). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes* (ECO E EDICIONES, Ed.). <https://www.ecoediciones.mx/wp-content/uploads/2016/03/Responsabilidad-del-Estado-y-sus-regi%CC%81menes-3ra-Edicio%CC%81n.pdf>
- Sánchez, A. (2018). El método jurídico: Diferentes líneas metodológicas y una propuesta de síntesis. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho* 21, 251–278. <http://hdl.handle.net/10396/18022>

- Tacuri, R. (2023). Falta de un procedimiento especial para la sustanciación por la responsabilidad extracontractual del estado en el Código Orgánico Administrativo [Universidad del Azuay]. <http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/13083>
- Valarezo, J., Serna, M., & Reyes, S. (2022). Análisis jurídico del código orgánico administrativo ecuatoriano y el código de procedimiento administrativo y del contencioso administrativo colombiano, a la luz de los principios constitucionales y el rol de la administración pública. *Revista de Derecho de las Minorías*, 1, 102–127. [https://doi.org/https://doi.org/10.22529/rdm.2022\(1\)6](https://doi.org/https://doi.org/10.22529/rdm.2022(1)6)
- Vique, L. (2019). Parámetros de reparación material e inmaterial expuestas en sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y, su observación en sentencias por acciones de protección constitucional [Universidad Nacional de Chimborazo]. <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/5743>
- Zhingri, M. (2016). *Las personas jurídicas como víctimas y causantes del daño moral según la legislación ecuatoriana* [Tesis de pregrado, Universidad de Cuenca]. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/23331>

Legislación

Código Orgánico Administrativo. (2017). Asamblea Nacional Constituyente. <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3362/1/C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20Administrativo%20COA%20%2821-01-2022%29.pdf>

Código Orgánico General de Procesos. (2015). Asamblea Nacional Constituyente. <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/2734/1/C%c3%93DIGO%20ORG%c3%81NICO%20GENERAL%20DE%20PROCESOS%20COGEP.pdf>

Código Orgánico Administrativo. (2017). Asamblea Nacional Constituyente. https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo_organico_fj.pdf

Jurisprudencia

Sentencia N°. 092-13-SEP-CC, caso No. 0538-11-EP. (Corte Constitucional del Ecuador)

Sentencia N°. 17741-2010-0139, 17741-2010-0139 (Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, 26 de junio de 2018).

Resolución N°. 1212-2016, 27 octubre 2016. (Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativa)

Glosario

- 1. Reparación integral:** Compensación completa y adecuada que abarca todos los aspectos de los daños sufridos por una parte perjudicada, incluyendo el resarcimiento económico, la restitución de derechos afectados y la rehabilitación física o psicológica, según corresponda el caso.
- 2. Responsabilidad extracontractual:** Obligación legal y jurídica de reparar los perjuicios ocasionados a terceros que no están en la capacidad de soportar por acciones u omisiones ilícitas, no derivadas de un contrato previo, y que son atribuibles a una entidad, en este caso, al Estado.
- 3. Vía administrativa:** Procedimiento previamente establecido por la administración pública para la resolución de conflictos y reclamaciones de los ciudadanos, que no implica la intervención de un órgano judicial.
- 4. Vía contenciosa administrativa:** Proceso legal mediante el cual se resuelven los conflictos entre los ciudadanos y la administración pública, a través de la intervención de los tribunales o juzgados especializados en materia contenciosa administrativa.
- 5. Nexo causal:** Relación de causa y efecto que vincula una acción u omisión con sus consecuencias, existiendo la necesidad de demostrar que la acción u omisión del Estado fue la causa directa de los daños producidos a un tercero.
- 6. Imputabilidad del Estado:** Capacidad legal y jurídica del Estado para ser responsabilizado por las acciones u omisiones de sus entidades o por el funcionamiento defectuoso de sus servicios, cuando estos generan daños a los ciudadanos.
- 7. Cuantía:** Monto o valor económico establecido para la reparación de los daños sufridos, determinado mediante la evaluación de los perjuicios causados.

8. Sentencia: Decisión emitida por un Juez o Tribunal que establece el fallo definitivo en un proceso judicial, determinando los derechos y obligaciones de las partes involucradas en base a los argumentos legales previamente existentes.

9. Pertinencia: Relevancia o adecuación de una acción, argumento o recurso en relación con el caso o contexto específico en el que se presenta.

10. Daño calificado: Daño que cumple con ciertos criterios establecidos por la normativa o la jurisprudencia para ser considerado como grave o especialmente grave, lo cual puede influir en el monto de la cuantía de la reparación.

Sobre los autores



Edison Paúl Barba Tamayo

Licenciado en Ciencias de la Educación por la UTPL (Cum Laude); abogado por la UNACH (mejor graduado de Facultad); magíster en Diseño Curricular por la Universidad Técnica de Ambato, magíster en Derecho Administrativo por la Uniandes, doctorando en Educación Superior por la Universidad de Palermo, Argentina. Graduado en la Escuela de Formación de Líderes Sociales FLISDE-Ayuntamiento de Madrid y Secretaría de los Pueblos. Se ha desempeñado como capacitador, mentor educativo, asesor jurídico e institucional, actualmente profesor de grado y posgrado.



Sebastián Fernando Arguello Escobar

Abogado por la Universidad Nacional de Chimborazo. Actualmente está finalizando su carrera de Economía en la Universidad Técnica Particular de Loja y su maestría en Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Ecuador). Ha ejercido la abogacía en los estudios Romman firma de abogados y, Andrade & Escobar Abogados.



Alex Fabricio Lluquin Valdiviezo

Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador por la UNACH, magíster en Derecho mención Estudios Judiciales por el IAEN, excomisario de inquilinato y construcciones del GADM-Riobamba, exsecretario de Consejo Cantonal y Procurador Síndico del GADM-Penipe, exdirector de Asesoría Jurídica y Normativa – exdirector de Contratación Pública y Patrocinio de la Universidad Regional Amazónica IKIAM, experto senior en Contratación Pública de la EPMAPS, abogado litigante y consultor, docente de grado y posgrado.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
CHIMBORAZO

Gestión del Conocimiento y Propiedad Intelectual

**LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO Y
SUS SEDES DE REPARACIÓN**, se publicó en el mes de noviembre de 2024
en la Universidad Nacional de Chimborazo.

LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL **ESTADO** Y SUS SEDES DE REPARACIÓN

"La Responsabilidad Extracontractual del Estado y sus Sedes de Reparación" ofrece un análisis exhaustivo sobre la obligación del Estado de reparar los daños causados a los ciudadanos a través de su actividad administrativa. La obra explora la naturaleza de la responsabilidad extracontractual del Estado, abordando tanto los daños derivados de acciones como de la ausencia de acción administrativa.

El texto examina las dos vías disponibles para la reclamación: la vía administrativa y la vía contenciosa administrativa, sustentadas en el Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico General de Procesos. A través de un enfoque metodológico que incluye análisis jurídico y comparativo, así como una investigación de campo con entrevistas a especialistas, se concluye que la vía contenciosa administrativa es más efectiva, en el contexto ecuatoriano, para garantizar una reparación integral.

Este libro no solo se presenta como una herramienta de consulta bibliográfica, sino que también aporta un enfoque académico y científico al estudio del Derecho administrativo, ofreciendo al lector una visión clara sobre la responsabilidad extracontractual del Estado y los mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.



Vicerrectorado de **Investigación,
Vinculación y Posgrado**

Dirección de **Investigación**

Gestión del **Conocimiento y
Propiedad Intelectual**

ISBN: 978-9942-661-50-0



ISBN: 978-9942-661-51-7

