

# **UNIVERSIDAD LAICA “ELOY ALFARO” DE MANABÍ**

**CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO, INVESTIGACION RELACION Y  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL, CEPIRCI**

**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIÓN POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO**

## **TESIS DE GRADO**

**PREVIA A LA OBTENCION DEL GRADO DE MAGISTER**

### **TEMA**

**“RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LA ACCION INDEMNIZATORIA POR  
PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS ”**

**CASOS EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS 2001 – 2007**

**AUTOR**

**DR. GIORGI PALEMON GOROZABEL VINCES**

**DIRECTOR**

**DR. GERARDO CAICEDO BARRAGAN**

**MANTA – MANABI – ECUADOR**

**2010**

## **CERTIFICACIÓN**

El que suscribe Dr. Gerardo Caicedo Barragán CERTIFICA: que el trabajo de investigación titulado: “RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LA ACCIÓN INDEMNIZATORIA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS”.- (CASOS EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 2001 - 2007) ha sido revisado y se encuadra fundamentalmente en el esquema de investigación adoptado por el CEPIRCI y concluido, satisface las exigencias formales y de fondos requeridos en el nivel de posgrado.

**DIRECTOR DE TESIS**

## **AUTORÍA**

Las ideas, opiniones y discernimientos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad del autor

**DR. GIORGI GOROZABEL VINCES**

## **TESIS DE GRADO**

TEMA:

**“RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LA ACCIÓN INDETERMINATORIA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS”, CASOS EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS 2001-2007.**

Sometida a los Directivos de la Comisión del Tribunal de Tesis de Grado de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí en la Maestría en Derecho Constitucional, Político y Administrativo, como requisito previo a la obtención del grado de Magíster.

Aprobada por el Tribunal

**DR. JAIME RODRÍGUEZ CASTILLO M.P.H.E.**

**DIRECTOR DEL CEPIRCI**

**MIEMBRO DEL TRIBUNAL**

**MIEMBRO DEL TRIBUNAL**

**DIRECTOR DE TESIS**

## DEDICATORIA

A los miles de ecuatorianos afectados por la prestación deficiente de los servicios públicos, aquellas que han pagado con el precio de sus vidas esta irresponsabilidad del ente estatal o de sus funcionarios, a los héroes anónimos de nuestra población humilde, que impotentes soportan los atropellos de la máquina estatal. A las inocentes víctimas afectadas en sus vidas e integridad física, como consecuencia del deficiente sistema nacional de electrificación. A los propietarios de los afectados artefactos domésticos

A los valientes deudos que han emprendido acciones de reclamo por la irresponsabilidad estatal, a los ecuatorianos inconformes cuestionadores de este deforme statu quo institucional. A los contestatarios de todos los matices que abogan por la vigencia plena de los derechos ciudadanos. A los investigadores del derecho en contribución de la búsqueda de la verdad jurídica. A los juristas que han guiado mi inquietud intelectual de querer contribuir al desarrollo del conocimiento jurídico nacional.

En fin, esta investigación está dedicada a todos los que estén “sedientos de justicia”. Y también a ellos, a todos los que no están presentes. A los míos, a los más cercanos: Amado, Mercedes, Cleofé, Giordano, Frank, Invest, Yossenka. A los que han estado conmigo, a los que están conmigo. A la juventud estudiosa, el alma mater y su cuerpo docente, a los maestros y educadores hoy vilipendiados por el gobernante de turno. A los trabajadores de mi patria. A los irredentos de ayer, de hoy y de siempre.

EL AUTOR

## AGRADECIMIENTO

A la vida porque ha sido buena, y me ha dado tanto, hasta el punto de convertirme en un privilegiado.

Al alma máter por permitirme ser cosmopolita, a esta tierra montubia que ha cincelado mi estirpe de hombre rebelde y libre.

A los maestros nacionales y extranjeros que contribuyeron a desarrollar más mi formación jurídica y a incentivar la inextinguible llama de mi pasión por la justicia.

A los funcionarios que aportaron para alcanzar este pequeño escalón del éxito, especialmente al Dr. Jaime Rodríguez Castillo, por su silenciosa pero fructífera labor de mantener en alto el centro de investigación y desarrollo del conocimiento científico que está contribuyendo con su producto para que Manabí se ubique en el concierto de los pueblos que suben en la escala del conocimiento y vida académica, a mi entrañable amigo Darío Mendoza por su permanente apoyo, al Dr. Gerardo Caicedo Barragán por su significativo aporte para la conclusión de esta investigación, de forma especial a Frank, mi hijo y ahora también colega.

A mis compañeros de maestría: Marcelo, Magno, Jorge, Eriko, Mayra, Mariela, Antonio, Meridy, a todos por permitirme conocer una faceta diferente de la amistad.

A los presentes y a los ausentes, sencilla y sinceramente, a todos.

EL AUTOR

## **ESQUEMA**

**TEMA:** RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LA ACCION INDEMNIZATORIA POR PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS - CASOS EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS 2001 – 2007

### **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I**

#### **1. PROBLEMA**

- 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA
- 1.2 CUÁL ES EL PROBLEMA
- 1.3 INTERROGANTES SOBRE EL PROBLEMA
- 1.4 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA
- 1.5 PREGUNTAS SECUNDARIAS
- 1.6 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA
- 1.7 OBJETO DE ESTUDIO
- 1.8 CAMPO
- 1.9 ÁREA
- 1.10 ASPECTO
- 1.11 TERMINO DE RELACIÓN
- 1.12 TEMA
- 1.13 DELIMITACIÓN ESPACIAL
- 1.14 DELIMITACIÓN TEMPORAL
- 1.15 OBJETIVO GENERAL
- 1.16 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

## 1.17 JUSTIFICACIÓN

## **CAPITULO II**

### 2. MARCO TEÓRICO O CONCEPTUAL

#### 2.1 ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

#### 2.2 FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICA

#### 2.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

##### 2.3.1 EL ESTADO COMO PERSONA JURÍDICA

##### 2.3.2 ESTADO DE DERECHO

##### 2.3.3 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

##### 2.3.4 LA ADMINISTRACIÓN Y LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

##### 2.3.5 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

##### 2.3.6 RESPONSABILIDAD ESTATAL DE DERECHO PÚBLICO

##### 2.3.7 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

##### 2.3.8 RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL

##### 2.3.9 RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL

##### 2.3.10 RESPONSABILIDADES POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS

##### 2.3.11 ACCIÓN INDEMNIZATORIA POR AFECTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

##### 2.3.12 CASOS EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS

###### 2.3.12.1 COMENTARIO Y APRECIACIONES SOBRE EL PRIMER CASO

###### 2.3.12.2 COMENTARIOS Y APRECIACIONES SOBRE EL SEGUNDO CASO

###### 2.3.12.3 COMENTARIOS Y APRECIACIONES SOBRE EL TERCER CASO

###### 2.3.12.4 COMENTARIOS Y APRECIACIONES SOBRE EL CUARTO CASO

#### 2.4 HIPÓTESIS

##### 2.4.1 HIPÓTESIS GENERAL

##### 2.4.2 HIPÓTESIS ESPECÍFICA

2.5 VARIABLES

2.5.1 VARIABLE INDEPENDIENTE

2.5.2 VARIABLE DEPENDIENTE

### **CAPÍTULO III**

#### 3. METODOLOGÍA

3.1 MODALIDAD DE INVESTIGACIÓN

3.2 NIVEL DE INVESTIGACIÓN

3.3 TÉCNICAS

3.4 INSTRUMENTOS

3.5 TALENTOS

3.6 RECURSOS

3.7 POBLACIÓN Y MUESTRA

3.8 OPECIONALIZACION DE LAS VARIABLES

3.9 VARIABLE INDEPENDIENTE

3.10 VARIABLE DEPENDIENTE

3.11 RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

3.12 PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

### **CAPÍTULO IV**

#### 4. INFORME Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

4.1 VERIFICACION DE OBJETIVOS Y COMPROBACION DE HIPOTESIS

4.1.1 VERIFICACION DE OBJETIVOS

4.1.2 COMPROBACION DE HIPOTESIS

## **CAPITULO V**

### 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5.1 CONCLUSIONES

#### 5.2 RECOMENDACIONES

## **CAPITULO VI**

### 6. PROPUESTA

### 7. BIBLIOGRAFÍA

# INDICE

	PAG.
CERTIFICACIÓN	
AUTORÍA	
APROBACIÓN	
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	
ESQUEMA	
INTRODUCCIÓN	1
<b><u>CAPITULO I</u></b>	
<b>EL PROBLEMA</b>	
1.- TEMA	5
1.18 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
1.19 CUÁL ES EL PROBLEMA	6
1.20 INTERROGANTES SOBRE EL PROBLEMA	6
1.21 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	7
1.22 PREGUNTAS SECUNDARIAS	7
1.23 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	7
1.24 OBJETO DE ESTUDIO	8
1.25 CAMPO	8
1.26 ÁREA	8
1.27 ASPECTO	8
1.28 TERMINO DE RELACIÓN	8
1.29 TEMA	8
1.30 DELIMITACIÓN ESPACIAL	8
1.31 DELIMITACIÓN TEMPORAL	8
1.32 OBJETIVO GENERAL	9
1.33 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
1.34 JUSTIFICACIÓN	10

## **CAPÍTULO II**

### **2. MARCO TEÓRICO O CONCEPTUAL**

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	11
2.2 FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICA	12
2.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA	14
2.3.1 EL ESTADO COMO PERSONA JURÍDICA	14
2.3.2 ESTADO DE DERECHO	18
2.3.3 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	22
2.3.4 LA ADMINISTRACIÓN Y LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	22
2.3.5 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN	31
2.3.6 RESPONSABILIDAD ESTATAL DE DERECHO PÚBLICO	38
2.3.7 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	39
2.3.8 RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL	42
2.3.9 RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL	47
2.3.10 RESPONSABILIDADES POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS	50
2.3.11 ACCIÓN INDEMNIZATORIA POR AFECTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	66
2.3.12 CASOS EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS	70
2.3.12.1 COMENTARIO Y APRECIACIONES SOBRE EL PRIMER CASO	71
2.3.12.2 COMENTARIOS Y APRECIACIONES SOBRE EL SEGUNDO CASO	79
2.3.12.3 COMENTARIOS Y APRECIACIONES SOBRE EL TERCER CASO	84
2.3.12.4 COMENTARIOS Y APRECIACIONES SOBRE EL CUARTO CASO	87
2.4 HIPÓTESIS	93
2.4.1 HIPÓTESIS GENERAL	93
2.4.2 HIPÓTESIS ESPECÍFICA	93
2.5 VARIABLES	94
2.5.1 VARIABLE INDEPENDIENTE	94

2.5.2 VARIABLE DEPENDIENTE	94
----------------------------	----

### **CAPÍTULO III**

3. METODOLOGÍA	95
3.1 MODALIDAD DE INVESTIGACIÓN	95
3.2 NIVEL DE INVESTIGACIÓN	95
3.3 TÉCNICAS	95
3.4 INSTRUMENTOS	95
3.5 TALENTOS	96
3.6 RECURSOS	96
3.7 POBLACIÓN Y MUESTRA	96
3.8 OPECIONALIZACION DE LAS VARIABLES	97
3.9 VARIABLE INDEPENDIENTE	97
3.10 VARIABLE DEPENDIENTE	98
3.11 RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	99
3.12 PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN	99

### **CAPÍTULO IV**

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	100
4.1 VERIFICACION DE OBJETIVOS Y COMPROBACION DE HIPOTESIS	129

### **CAPITULO V**

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	134
-----------------------------------	-----

### **CAPITULO VI**

6. PROPUESTA	137
--------------	-----

7. BIBLIOGRAFIA	153
-----------------	-----

## INTRODUCCION

El jusnaturalismo o teoría del derecho natural atribuye a un ser supremo la creación del derecho, los gobernantes y el Estado, absolutizando con esta concepción, la acción del Estado e irresponsabilizar la acción de los gobernantes, quienes amparados por los efectos ideoculturales – políticos de esta concepción a lo largo de la historia actuaron con amplia irresponsabilidad para atender la inquietud de sus súbditos, etapa histórica del denominado Estado irresponsable.

El constitucionalismo en su expresión primera busca limitar el poder público, sometiéndolo a la vigencia de una Constitución, acontecimiento que se produce con la Revolución Francesa, originándose con ello el Estado Moderno, denominado también Estado de Derecho, estructura jurídica organizativa que ha evolucionado como ejemplo de responsabilidad del poder ante los ciudadanos, dando paso con ello a la vigencia del denominado Estado Responsable.

Hans Kelsen al estructurar su Teoría Pura del Derecho dio la pauta para que el Estado Moderno, cualquiera sea su origen político o la vocación filosófica de sus administradores, sea un ente totalmente responsable por los actos de sus órganos o de sus servidores.

La esencia del Estado de Derecho pos-kelseniano es la de ser un ente totalmente responsable a la luz del ordenamiento jurídico que regula estos Estados.

Este principio de la responsabilidad del Estado está presente en variadas disposiciones de la Constitución, con lo cual el ordenamiento jurídico nacional busca dar respuesta a la permanente incertidumbre que afecta a la sociedad respecto de los abusos permanentes a que ha estado sometida históricamente

por los administradores de la cosa pública. Pero resalta de entre las responsabilidades actuales del Estado, sus órganos y funcionarios, las que tienen que ver con la posibilidad de que estos entes respondan también por los daños causados como consecuencia de la prestación de los servicios públicos, obteniendo con ello el ciudadano común una respuesta adecuada a su permanente inquietud respecto de buscar resarcimiento indemnizatorio por los agravios sufridos él o sus bienes por parte del Estado cuando cumple sus fines realizando los servicios públicos.

Ha sido como una constante de normalidad en la cotidianidad de la vida de los ecuatorianos, observar y sufrir los efectos que ello produce, cuando se dañan los artefactos del hogar como consecuencia de los cambios de voltaje en el servicio eléctrico que se ha brindado en el país; los efectos han sido de mayor incidencia y los daños mucho más grave, cuando los desperfectos afectan las máquinas de plantas industriales o negocios que gozan de alta y elevada inversión. Normalmente, en todos estos casos, los particulares afectados por esta defectuosa forma de prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica, han recibido resignados estos daños, por cuanto se han sometido y se sienten impotentes para reclamar, debido que por lo general, además de lo engorroso del trámite siempre encuentran respuestas negativas de parte de las autoridades y funcionarios a los cuales se recurre. Se suma la desmoralización generalizada que existe en la población para aventurarse a iniciar una reclamación judicial, ya sea por la poca claridad jurídica que se ofrece para conocer de estos asuntos, como por los cuestionamientos existentes a la administración de justicia, que hace que la generalidad de estas reclamaciones terminen en la impunidad.

A lo largo del tiempo, el país ha contemplado con asombro, como han sucedido una serie de acontecimientos, cada uno más gravoso que otro, que además de los ingentes daños materiales-económicos causados, han afectado la vida y salud de muchos ecuatorianos, observándose que estos todavía naufragan en

una casi vana reclamación a las entidades públicas causantes de estos daños como consecuencia de la prestación defectuosa de los servicios públicos, sobresaliendo a nivel nacional los daños ecológicos y a las comunidades ocasionado por los desperfectos del oleoducto en la región amazónica de Sucumbíos y los derrames de petróleo e incendio en la zona de Esmeraldas, el incendio del beaterio en Quito, el estallido y explosión de los polvorines de armas en la Brigada Blindada “Galápagos” de Riobamba, Guayaquil y Huaquillas. Se suma a esto el suministro de agua contaminada que se ha ofrecido en Portoviejo y otras ciudades y poblaciones manabitas, la muerte de particulares inocentes en Guayaquil en el caso Fybeca y en Portoviejo en el caso Filanbanco como consecuencia del exceso de violencia en la represión policial y la electrocución de varios adultos y niños por la deficiencia en la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica en Bahía de Caráquez, siendo de reciente fecha las muertes de conductores y motociclistas que transitan en la deteriorada e inacabada vía de cuatro carriles Portoviejo-Crucita, y el medio centenar de internos muertos en el Centro de Rehabilitación de “El Rodeo”.

La desazón ciudadana para ejercitar acciones que le permitieran abrigar esperanzas de obtener atención y solución a sus reclamaciones chocaban además de la negativa de la administración e impunidad de las reclamaciones judiciales, con la carencia de normas que permitieran viabilizar de mejor manera la obligatoriedad del estado y sus instituciones para responder por las consecuencia gravosas de la prestación deficiente de un servicio público. Esta es una institución poco desarrollada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, de poco conocimiento de los particulares y de complicada aplicación para los operadores de justicia. En relación a la responsabilidad patrimonial del estado y la acción indemnizatoria a los particulares por la prestación deficiente de los servicios públicos gira la problemática que tiene que ver con la deficiencia de los servicios públicos, los daños sufridos por los particulares, los montos y mecanismos indemnizatorios, la negativa a indemnizar por las entidades

públicas, la impunidad judicial, limitación jurídica sustantiva y procesal, etc. En la búsqueda de opciones legales que permitan enfrentar y superar esta problemática, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido pautas legales y constitucionales a favor de los ciudadanos y particulares para que puedan ejercitar acciones y reclamar garantías en su gestión indemnizatoria.

La Constitución Política en vigencia, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la vía jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo y otras normas vigentes, instituyen preceptos que pueden ser utilizados por los particulares para viabilizar su reclamación indemnizatoria por deficiencia en la prestación de servicios públicos, todo lo cual es el objeto de estudio del presente trabajo investigativo, por lo que mediante el conocimiento de casos referentes a la responsabilidad patrimonial del Estado que se han tramitado en los cuatros Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo que existen en el Ecuador en el período del 2000 al 2005, nos proponemos contribuir a resolver los problemas planteados, pues es de relevancia que los miles de ecuatorianos que se encuentran afectados por los males del deficiente servicio público puedan tener claras y de ser posible mejores opciones legales y procesales para ejercitar su derecho, sea para prevenir los daños, sea para obtener los valores indemnizatorios. La importancia práctica del estudio que realizamos se encuentra en la aspiración de poder realizar una sistematización sustantiva procesal de las normas existentes con posibilidad de incremento de nuevas disposiciones que sean necesarias para que el país pueda contar con un ordenamiento sustentado en esta materia.

**TEMA: “RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LA ACCIÓN INDEMNIZATORIA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS”.- (CASOS EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 2001 - 2007)**

## **CAPITULO I**

### **1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

**PROBLEMA.-** Las dificultades que tienen los particulares, colectividades y aglomeraciones difusas para poder ejercitar acciones administrativas y jurisdiccionales para alcanzar del Estado indemnizaciones por los daños recibidos por el funcionamiento defectuoso de los servicios públicos.

En Ecuador de los últimos años ha sido testigo de los daños ecológicos y a las comunidades ocasionadas por los desperfectos y mal funcionamiento de los oleoductos en la región amazónica de Sucumbíos y los derrames de petróleo e incendios en la zona de Esmeraldas, el estallido y explosión de los polvorines de armas en la Brigada Blindada “Galápagos” en Riobamba, Guayaquil y Huaquillas, sumándose a esto el suministro de aguas contaminadas que se ha ofrecido en Portoviejo y otras ciudades y poblaciones manabita, la muerte de particulares inocentes en Guayaquil en el caso Fybeca y en Portoviejo en el caso Filanbanco como consecuencia del exceso de violencia en la represión policial, la electrocución de varios adultos y niños por el suministro de energía eléctrica en Bahía de Caráquez, la muerte de reciente de conductores y motociclistas en la autovía Portoviejo Crucita. El ecuatoriano también ha observado y sufrido los efectos cuando los artefactos de hogar como consecuencia de cambio de voltaje en el servicio eléctrico, los efectos han sido de mayor incidencia y en los daños muchos más graves cuando los desperfectos afectan las maquinas industriales o negocios. Personas naturales, conglomerados difusos y colectividades han recibido los estragos del deficiente

funcionamiento de los servicios públicos de una manera resignada por que se han sentido impotentes para reclamar en unos casos, porque desconocen los mecanismos legales en otros, por lo engorroso del trámite administrativo en donde encuentran respuestas autoritarias y evasivas o negativa de autoridades y funcionarios o por la desmoralización generalizada que existe en l población para aventurarse a iniciar una reclamación judicial, ya sea por la sea por la poca claridad jurídica que se ofrece para conocer de estos asuntos como por los cuestionamientos existentes a la administración de justicia, que hacen que la generalidad de estas generalidad de estas reclamaciones termine en la impunidad.

### **1.1. INTERROGANTES SOBRE EL PROBLEMA**

- ¿Cual es la fundamentación jurídica que determina la responsabilidad del Estado?
- ¿Que tipo de responsabilidad aplica el Estado para reparar los daños de los particulares por el defectuosos accionar de los servicios públicos?
- ¿De qué forma se ejerce la responsabilidad del Estado?
- ¿Cual es la fundamentación Jurídica que faculta a los particulares reclamar indemnización al Estado por los daños provenientes del accionar de los servicios públicos?
- ¿Cuáles son las características Jurídicas de la acción indemnizatoria?
- ¿Cuáles son los impedimentos y dificultades que inciden para que los particulares colectividades y grupos difusos puedan reclamar indemnización al estado por los daños sufrido por la prestación de los servicios públicos?

- ¿Cómo está determinada la actuación jurisdiccional en los casos de reclamación de indemnización por la responsabilidad del Estado por la prestación de los servicios públicos?

## **1.2.- FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Es responsabilidad del Estado indemnizar al que recibe daños por los funcionamientos de los servicios públicos?

## **1.3.- PREGUNTAS SECUNDARIAS**

¿Qué es la responsabilidad del Estado?

¿En que consiste la responsabilidad por los Servicios Públicos?

¿Qué es la acción indemnizatoria contra el Estado por los daños provenientes de los Servicios Públicos?

¿Qué determinan los casos seguidos en los Tribunales Contenciosos Administrativos de reclamar indemnización al Estado por la prestación de los Servicios Públicos?

## **1.4.- DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA**

El Estado tiene responsabilidad en todas las aéreas en las que realiza el servicio público, pero nuestra investigación se concentrara exclusivamente a los casos jurisdiccionales de responsabilidad del Estado e indemnización por prestación de los Servicios Públicos.

### **1.5.- OBJETO DE ESTUDIO**

La acción investigativa recaerá sobre los casos que sobre la institución jurídica de la responsabilidad del estado y la acción indemnizatoria o por prestación de Servicios Públicos se ventilan en los Tribunales Contenciosos Administrativos.

### **1.6.- CAMPO**

Esta investigación Jurídica en el campo del Derecho Publico Contencioso Administrativo.

### **1.7.- AREA**

Responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado.

### **1.8.- ASPECTOS**

### **1.9.- TERMINO DE RELACIÓN**

La acción y casos en los Tribunales Contenciosos Administrativo.

### **1.10.- TEMA**

Responsabilidad del Estado y la acción indemnizatoria por prestación de Servicios Públicos (Casos de los Tribunales Contenciosos Administrativos 2001 - 2007).

### **1.11.- DELIMITACIÓN TEMPO - ESPACIAL**

- Los casos objetos de estudio son aquellas causas seleccionadas que sobre la institución jurídica de las Responsabilidades del Estado y la Indemnización por

los Servicios Públicos que han seguido en los Tribunales Distritales Contencioso Administrativos en el periodo comprendido de enero del 2001 hasta Diciembre del 2007

- El escenario físico en que realizara la investigación son los Tribunales Distritales Contenciosos Administrativos del Ecuador. Jueces de los Tribunales Contenciosos Administrativos. Abogados Administrativistas Litigantes. Abogados Especialistas. Usuarios de la Administración de Justicia. Autoridades y Funcionarios Públicos. Servidores Públicos. Administrados y Ciudadanos.

## **2.- OBJETIVOS:**

### **2.1.- OBJETIVO GENERAL**

Establecer la responsabilidad del Estado en su parte teórica doctrinal como en su desenvolvimiento jurisdiccional procesal, en relación con la **acción** de los particulares que buscan indemnizaciones por agravios recibidos por el servicio público, las dificultades y limitaciones que tiene estas instituciones en el ordenamiento Jurídico Social.

### **2.2.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Determinar el nivel de conocimientos que tienen los ciudadanos/as acerca de la prestación de servicios públicos que debe brindar el Estado.

- Indagar sobre el criterio que tiene la población acerca del procedimiento legal que se utiliza en los casos de responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos.

- Establecer si los juicios por responsabilidad del Estado han permitido resarcir el daño causado a los administrados

- Proponer alternativas de solución al problema de indemnización del Estado por la prestación de Servicios Públicos.

### **3.- JUSTIFICACIÓN**

La incidencia dañosa del deficiente funcionamiento de los servicios públicos es cada vez mas extensiva a vastos sectores ciudadanos, los que además de sufrir de manera no justificada, encuentran también bien complicado el poder ejercitar acciones de reclamo,, sabiendo de que por medio están las instalaciones del Estado, entes a los que como normalidad el ordenamiento administrativo vigente los respalda y garantiza, sumándose a ello el desconocimiento que existe de la obligatoriedad del Estado de responder por los agravios que cause de manera directa o por el accionar de sus representantes así como también el ignorar de que existen maneras legales Administrativas y Jurisdiccionales que permiten a los ciudadanos poder obtener indemnizaciones que compensen los agravios recibidos. En esta expresión de afectación social presente está el problema de la investigación, radica la importancia del presente trabajo y la importancia practica del estudio a realizarse se encuentra en la aspiración de aportar opciones y alternativas de superación y solución al problema, pues como en ninguna otra institución jurídica, la de la acción indemnizatoria y la responsabilidad estatal, son de palpitante expresión de realidad social.

## **CAPÍTULO II**

### **2.- MARCO TEÓRICO O CONCEPTUAL**

#### **2.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS**

Revisado los trabajos realizados en la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí no existen trabajos relacionados a determinar conceptual y doctrinalmente el significado de la responsabilidad del Estado, pero no se ha encontrado un trabajo completo que incluya el tema relacionado a la indemnización por daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos. En Manabí no existe un estudio directo que sirva de antecedente a esta investigación. Con una publicación del 2007 el Dr. Jorge Zavala Egas realiza una exposición doctrinaria sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado por daños causados por las Administraciones Públicas, sus Delegatarios y Concesionarios” a propósito de lo que considera una sentencia ejemplar de la ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador.

#### **2.2.- FUNDAMENTACION FILOSOFICA<sup>1</sup>**

La filosofía se la considera como “la madre de todas las ciencias”, pues en su orígenes buscaba explicaciones a los problemas más generales de todo lo existente, incluidos los aspectos de la organización social, de la autoridad que la conduce, de la norma que la regula y del poder que la encausa. El “amor al saber” que resumía su significado etimológico, encierra la actividad que realiza aquél que está interesado en saber, es decir en conocer, en desarrollar el conocimiento, en la búsqueda de la verdad. El conocimiento (verdad) está determinado en la relación que surge entre el sujeto que conoce y el objeto que

---

<sup>1</sup> **GROZABEL VINCES**, Giorgi; “Temas Constitucionales, Políticos y Administrativos”; Primera Edición; Casa de la Cultura Ecuatoriana “Benjamín Carrión”, Núcleo de Manabí “Eloy Alfaro Delgado”; Impresión “La Letra”; Manta; 2006.

se conoce o se está por conocer, ambos vinculados por una interacción, por una mutua interrelación, cada uno con sus propias y ajenas circunstancias, con sus tendencias al ascenso y al descenso, dentro de la circunferencia que delimita el espacio de libertad de los fenómenos y objetos, atraídos y repelidos por las centrifugas y centrípetas fuerzas que los condicionan. El conocimiento deriva de resolver las incógnitas que guían la relación entre el hacer y el saber, entre la práctica y la teoría, entre la realidad y la teoricidad, entre la materialidad y la subjetividad. La verdad (conocimiento) es un producto primario y no acabado sujeta al desnudamiento de las trabas que aprisionan el fenómeno. Es la resolución por la síntesis de sus internas contradicciones. La visión primera del conocimiento son las apariencias, las primeras impresiones del objeto (fenómeno, realidad, cosa, materialidad, práctica, hacer, etc) al sujeto que permiten obtener las generalidades del perfil. La segunda visión consiste en la elaboración mental del concepto (fotografía mental del objeto) sometido a reflexividad (depuración lógica crítica). La tercera visión se produce en el retorno del concepto convertido en teoría para volver indagar en el objeto, para horadarlo a su interioridad para conocer su esencia (fondo o contenido). El quehacer filosófico va de lo externo a lo interno, de las apariencias a las esencias, de la observación a la reflexión. En la búsqueda de las claves que mantienen el nudo de la contradicción encuentra la llave que permite tener acceso a las condicionantes normas que regulan el objeto y las leyes que rigen el fenómeno. El conocimiento para arribar a su instancia actual, ha cruzado todo el largo período de vicisitudes históricas que ha afectado a la humanidad, teniendo instancias primarias de un conocimiento común plagado de imprecisiones y generalidades, pasando por especulaciones ebrias hasta arribar al momento de confluencia de la filosofía sobria con la objetividad práctica que caracteriza el conocimiento científico moderno.

En el campo de las ciencias jurídicas el conocimiento ha transitado desde las fantasmagóricas apreciaciones subjetivas de los conceptos del bien, del mal, de la justicia, hasta la elaboración de las conceptualizaciones teocráticas del

derecho y del poder, pasando por el iusnaturalismo y el positivismo idealista, el normativismo jurídico, el contractualismo convencionalista, el constitucionalismo y neoconstitucionalismo, como obligados pasos conceptuales que nos llevan a la antesala de la verdadera ciencia jurídica. Kelsen y Marx son los que con su crudo desnudamiento de las envolturas de falsa racionalidad que aprisionaban al derecho, son los que sin velo de ninguna clase, dan las pautas para la estructuración de la auténtica verdadera ciencia jurídica. “El desarrollo de las ciencias naturales”, la utilización del método experimental y la implementación del Positivismo Jurídico trajo como consecuencia que Kelsen con los preceptos contemplados en su Teoría Pura del Derecho instituya las auténticas bases que determinan la existencia del derecho considerando como una verdadera ciencia jurídica... El derecho como ciencia pertenece a las ciencias morales, sociales y políticas que tratan del conjunto de conocimiento relativo a la naturaleza moral e intelectual del hombre, a su sociabilidad y a los medios de garantizar la seguridad del ejercicio de la Justicia para el goce de sus bienes y de las ventajas que se obtienen en sociedad..La ciencia jurídica se alimenta del positivismo jurídico, destierra toda conceptualización metafísica e idealista, se fundamenta en la experimentación, elimina referencias trascendentes de dios, naturaleza, etc; instituye un constructivismo jurídico y un ordenamiento jurídico eminentemente normativo, piramidal, que se sostiene en la concepción y vigencia de la Ley Suprema o Fundamental. La ciencia jurídica es una ciencia normativa que concreta su estudio en el derecho positivo, en el derecho dado, en el derecho que es, en la norma en su aspecto de efectividad práctica y validez jurídica, dotada del poder sancionador y de imperio. Desde esta óptica el Estado como objeto de estudio tiene que ser visto en su realidad, en su materialidad, en sus incidencias e implicaciones, en su evolucionar y accionar cambiante, es decir en su condición cambiante. El estudio de los textos referentes a la institución Estatal y su característica de responsabilidad tiene que realizarse con una concepción dialéctica. La teoría del conocimiento vista desde el punto de vista del método dialectico establece una relación de movimientos entre el sujeto cognoscente y el objeto (Estado y Responsabilidad)

por conocer, por lo que el estudio que corresponde hacer de la responsabilidad estatal es de una realidad institucional jurídica cambiante, producto de la practica social, consecuencia de la acción de los hombres, con un momento de origen, con una realidad actual y una proyección inmediata. El derecho escrito (positivo) que está contenido en las resoluciones de los jueces, en las sentencias dictadas en los casos, permite objetivizar la realidad y vigencia actual de la magnitud jurídica de la institución estudiada. Ese es el aporte del estudio de los casos. La casuística vista dialécticamente nos permite apreciaciones objetivas, estadísticas, comparativas, reflexivas, analíticas y críticas. Es decir, nos permite realizar críticas con alternativas de superación-solución de la problemática en estudio. Es lo que denominamos la utilización del paradigma critico-propositivo. En lo expuesto radica la fundamentación filosófica que guía la presente investigación.

## **2.3.- FUNDAMENTACION JURÍDICA**

### **2.3.1.- EL ESTADO COMO PERSONA JURIDICA**

La realidad fáctica económica social al adquirir el componente jurídico coercitivo se denomina Estado, entidad creada por el hombre y definida como la sociedad política y jurídicamente organizada, asentada en un territorio determinado, dirigida por un gobierno dotado de poder político, con expresión de autonomía y plena soberanía, que tiene como fin resolver las necesidades colectivas en búsqueda del bien común. Al regirse por una norma escrita de carácter supremo y someterse al imperio de la Ley, se llama Estado de Derecho, caracterizado por la división del poder en diversas funciones, legitimando ese poder por el sistema de la representación, estableciendo mecanismos de control de su desenvolvimiento e instituyendo mecanismos de garantizar los derechos fundamentales de las personas.

El Estado es sinónimo de un gran organismo social en cuanto al ejercicio de sus funciones y se lo considera igual que una persona en cuanto al ejercicio de sus derechos y obligaciones. El Estado Persona es el mismo Estado de Derecho dotado de las facultades jurídicas que les permiten a las personas ser sujeto activo de derechos y obligaciones. Es decir, Estado Persona es el ente susceptible de ejercer derechos y contraer obligaciones en el campo jurídico.

Persona deriva de la raíz latina *personare*, palabra que en el teatro antiguo servía para designar a los actores que usaban máscaras. Persona es todo hijo de mujer. En el ámbito jurídico persona es todo ente capaz de tener derechos o deberes; todo ente susceptible de figurar como término subjetivo en una relación jurídica; o también, todo ente susceptible de ser sujeto.

Las personas pueden ser, naturales o jurídicas. Las primeras son los individuos físicamente considerados y las segundas son ficciones creadas por la Ley, ambas dotadas de capacidad jurídica para ejercer derechos y contraer obligaciones. Esta capacidad que le atribuye el ordenamiento jurídico integra la denominada personalidad jurídica y personería jurídica que identifica a las una y a las otras.

El Derecho Romano no consideraba la personalidad y la capacidad jurídica como un atributo de la naturaleza humana, sino como una consecuencia del Estado en una especie de privilegio o concesión de la Ley. Así, carecía totalmente de personalidad el esclavo, que era considerado cosa por carecer de *status libertatis*. Carecía de personalidad a los efectos del *ius civile*, el extranjero, porque no tenía el *status civitatis*; y, tenían limitada la capacidad jurídica los *alieni juris*, porque carecían del *status familiae*. El Derecho medioeval conoció la llamada muerte civil, institución mediante la cual el individuo a consecuencia de ciertos votos religiosos o de ciertas condenas penales perdía su personalidad jurídica, por lo menos en el campo del derecho privado.

El Derecho vigente reconoce personalidad jurídica a entes distintos a los individuos de la especie humana, pero que persiguen fines humanos, como el Estado, etc. Son las llamadas personas jurídicas, complejas, morales, abstractas o colectivas. La idea de reconocer personalidad jurídica a entes que no fueran individuos de la especie humana, sólo apareció en forma clara y distinta en la etapa bizantina del Derecho Romano, bajo Teodosio II, pero el desarrollo de la institución de las personas jurídicas fue obra laboriosa de la jurisprudencia medioeval apoyada en los aportes del Derecho Romano, una doctrina coherente en la materia. La Revolución Francesa no prestó atención a esta institución, lo que explica que el Código Napoleónico no las regule. La reglamentación legislativa expresa de las personas jurídicas tiene su origen en el siglo XIX. Fue el Código Civil Chileno de 1855 el primer Código importante que reglamentó dichas personas, siguiéndole el viejo Código Civil Portugués, algunos códigos civiles americanos y el Código Civil español, etc. Pero la historia moderna de la personalidad jurídica del Estado se inicia en Alemania dándole concreción Albrecht Wilhelm Eduard, quien utilizando un método estrictamente jurídico origina la escuela de Derecho Público Germana, que la construye distanciándose de la antigua concepción jurídico – privada del Estado, todo expuesto en la presentación del libro de Marenbrecher publicado en 1837. La personalidad jurídica del Estado se convierte en el fundamento y punto de partida de todo el Derecho Público, afianzado después en 1852 por Carl Von Gerber. Luego vendrán Paúl Laband (1876) y George Jellinek (1889), quien afianza la concepción de los derechos públicos subjetivos y en su famosa conferencia en la “Sociedad de Juristas de Viena” expone un razonamiento categórico sobre la personalidad jurídica del Estado. “Si el Estado ha de tener derechos, necesita reconocer otras personas de las que pueda exigir, esto es, respecto de las cuales tenga derecho. Una relación efectiva de poder adviene jurídica si los dos miembros de la relación, dominante y dominado, se reconocen uno a otro como mutuos titulares de derechos y deberes. La existencia del derecho público depende por tanto de la existencia de derechos

por parte de sus miembros. El derecho público objetivo, de una parte, y el subjetivo del Estado, de otro, están condicionados por el hecho de la relación de independencia tanto del soberano como de los súbditos”.

La idea del Estado como persona jurídica fue expuesta originalmente por Hobbes y abalanzada últimamente por tratadistas como Jellinek, Gierke, Hauriu, Savigni y actualmente aceptada por la generalidad de los tratadistas de Derecho Público como una ficción legal y necesaria, reconociéndole al Estado la calidad de sujeto de derecho y obligaciones. Kelsen y su Teoría Pura del Derecho consagra la identificación absoluta de Estado y Derecho. Toda esta corriente jurídica doctrinal sobre el derecho público es recogida por el Derecho Constitucional moderno, concluyéndose definitivamente que “si el Estado es quien reconoce la personalidad jurídica individual y crea los entes colectivos atribuyéndoles derechos y obligaciones, se colige que el Estado mismo es persona jurídica en cuanto fuente productora de derecho”. De esto trata en definitiva la cuestión de la personalidad jurídica del Estado. No es la creación de un ser físico, corporizado, sino de la construcción por el método jurídico, de una categoría unificadora que hace factible que el Estado se relacione jurídicamente con los individuos y con otros Estados. La persona puede ser física como todo ser humano o jurídica como el Estado. La persona jurídica es un tecnicismo artificial, ideal y ficticio, creado por el legislador dentro de una organización política y social, a quien el ordenamiento jurídico le concede capacidad legal para obrar lícitamente para adquirir derechos y obligaciones. El Estado como organización política es una persona jurídica de carácter público y de existencia necesaria. El Estado Persona es una construcción jurídica, esencialmente artificial, ya que es el resultado de una actividad razonada y voluntaria del hombre, que sólo puede actuar a través de personas físicas. La Personalidad Jurídica constituye un atributo superior a la organización jurídica del Estado, la misma que ha adquirido consistencia nacional e internacional, llegando a representar a nombre de ella los intereses permanentes de la República. A

través de la personalidad jurídica se hace presente el poder del Estado, sus actos de voluntad, de autoridad y de imperio.

### **2.3.2.- ESTADO DE DERECHO**

El Estado de Derecho es una fórmula relativamente reciente en el Derecho Constitucional, con la que se quiere significar que la organización política de la vida social, el Estado, debe estar sujeta a procedimientos regulados por la Ley. El concepto de Estado de Derecho culmina una larga evolución histórica cuyos inicios se pueden situar en los orígenes mismos del Estado Constitucional, distinguiéndose tres momentos fundamentales en su formulación: en el primer momento se luchó para que el Estado, personificado en el monarca y en las instituciones en que se fundamenta (burocracia, ejército y aristocracia), se sometiera en el ejercicio del poder a formas jurídicas bien establecidas, reglas generales, dadas con el consentimiento de la representación de la sociedad en el Parlamento, discutidas y públicas, reconociéndose los derechos fundamentales de los ciudadanos expresados en la libertad civil, igualdad jurídica, independencia del poder judicial y garantía de la propiedad. En un segundo momento, el Estado de Derecho implicó también la extensión del control judicial a la actividad administrativa, produciéndose a finales del siglo XIX un fuerte debate en torno a esta cuestión, que cristalizó con el desarrollo de la administración contencioso administrativa, encaminada a romper la impunidad e irresponsabilidad del Estado ante sus propias acciones. El tercer momento se inició después de la primera guerra mundial en que el concepto de Estado de Derecho pasó a incluir la legitimación democrática del poder del Estado, que también tiene que estar sometido a norma jurídica. Por lo tanto, el Estado de Derecho supone el reconocimiento de los derechos personales (IMPERIO DE LA LEY), la responsabilidad del Estado y la legitimación democrática del mismo.

Hermán Jaramillo Ordoñez manifiesta que “el Estado de Derecho históricamente llegó a sustituir el absolutismo de la época feudal. Se caracteriza porque reconoce que la soberanía radica en el pueblo. Admite la división de las funciones del Estado, determina la independencia de la función judicial, esgrime que la administración pública debe estar sometida a la Ley, establece la jerarquía de las normas jurídicas, reconoce los derechos constitucionales o fundamentales de las personas y establece una dualidad entre el Estado y la sociedad”<sup>2</sup>.

El Estado de Derecho es la máxima herencia cultural que recibe la contemporaneidad y constituye también la más alta expresión de racionalidad política – jurídica creada por el hombre para lograr su convivencia ordenada, justa y civilizada. Es la obra cimera del constitucionalismo. Es el estatus mediante el cual todos los componentes de una sociedad se hallan sometidos, sin excepción de persona alguna, a una norma fundamental que tiene por objeto principalmente la exclusión de toda clase de arbitrariedades que pueda cometer el poder público. Es la expresión fidedigna del reino o imperio de la Ley. La Ley Suprema es la Constitución y sólo la violación de sus disposiciones es lo que pone al individuo en plan de ser sancionado de conformidad a lo que ella estipula.

El Estado de Derecho se caracteriza por estar sometido al imperio de la Ley, existir una disminución del poder estatal en la llamada teoría de la división de poderes, en la legalidad de la actuación de la administración y la garantía de los derechos fundamentales o humanos. Sus principios rectores son el de juridicidad que implica el respeto al derecho en su concepción más amplia, es decir, tanto al derecho positivo como a los principios generales del derecho, expresión estos del denominado derecho natural. El principio de control establece la necesidad de que los órganos del poder público fiscalicen el

---

<sup>2</sup> **JARAMILLO ORDOÑEZ**, Hermán; “Manual de Derecho Administrativo”; V Edición; Loja; 2005; pág. 55.

respeto a la juridicidad. Principio de Responsabilidad, implica que la violación a la juridicidad tenga consecuencias jurídicas. De nuestra parte, consideramos a la representación, como un cuarto principio rector de este ente. “La teoría de la representación, para la cultura occidental, constituye el fundamento del Estado Occidental Moderno conocido como Estado de Derecho, también denominado democrático, por la circunstancia de que levanta y sostiene su estructura institucional en el sometimiento de toda su actuación a los preceptos establecidos en una norma básica de derecho que es la Constitución y sostiene la designación de los titulares del ejercicio del poder y dirección de entidades claves del Estado, en la elección de dignatarios con delegación de facultades para ejercitar el poder. Con la representación se opera una sustitución legítima que transmuta la personalidad del pueblo a sus representantes por medio de un acto de voluntad de carácter público actual, de manera que los actos del representante se consideran como si fueran realizados por el representado”<sup>3</sup>.

Diario “El Expreso” en publicación del 27 de Marzo de 1998, en artículo de Rómulo López Sabando expresaba que “el Estado de Derecho es la más importante creación del talento humano para lograr vivir en sociedad. Es la única protección contra las arbitrariedades y los atropellos del hombre contra el hombre, tiene por fines la protección y el respeto a los derechos básicos de los seres humanos; es el detente de las arbitrariedades y los abuso”<sup>4</sup>.

Superando las deficiencias y limitaciones del Estado de Derecho expresadas en el carácter meramente de enunciados de la supuesta protección a los derechos de las personas y acogiendo el mandato de la nueva época, preñada de inequidades e impregnada de presencia de masa con motivación de cambio, el siglo XX albergó el surgimiento de lo que ahora se llama el Estado Social de Derecho.

---

<sup>3</sup> **GOROZABEL VINCES**, Giorgi; “Temas Constitucionales, Políticos y Administrativos; Primera Edición; Casa de la Cultura Ecuatoriana “Benjamín Carrión”, Núcleo de Manabí “Eloy Alfaro Delgado”; Impresión “La Letra”; Manta; 2006; Pág. 78.

<sup>4</sup> Diario “El Expreso”; Edición 27 – Marzo – 1998.

“La falta de instrumentos para garantizar en forma efectiva los derechos de los ciudadanos ha dado lugar al nacimiento del Estado Social de Derecho, ha adquirido categoría universalmente aceptada. Se fundamenta en la filosofía humanista, en la axiología de la personalidad y en los sólidos cimientos de la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad del ser en dimensión social y democrática y no en el individuo considerado aisladamente en abstracto”<sup>5</sup>.

El Estado Social de Derecho no realiza las concepciones y principios esenciales del Estado Liberal clásico, ni los derechos individuales, sino que perfecciona el sistema otorgando a la población una base material y económica para lograr el ejercicio real de dichos derechos individuales.

El Estado Social de Derecho protege en primer lugar a la sociedad, y a los individuos, como integrantes de esa sociedad por acción del Estado. El Estado no es ya, como sistema de protección de derechos fundamentales, un mero garante de dichos valores esenciales y permanentes del ser humano, sino que se convierte en un activo promotor de los mismos, pasando de ser un Estado Legal de Derecho a constituirse en un Estado material de Derecho, que controlará el contenido de la actividad estatal y no la mera formalidad al momento de ejercer el poder del Estado. El Estado Social de Derecho no solo legaliza el poder sino que legitima el poder, trata de la configuración estatal de la época actual como un intento de adaptar el Estado tradicional a la realidad de la sociedad industrial y pos industrial, con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas y organizativas para enfrentarlas. El Estado Social de Derecho dirige su acción no solo a las clases más desposeídas y grupos sociales vulnerables, sino que dirige su accionar también a las clases medias; es decir que de una política sectorial se pasa a una política social generalizada. Busca superar una democracia política para la instauración de una democracia social que se conforma a través de una

---

<sup>5</sup> **JARAMILLO ORDOÑEZ**, Hermán; Obra citada; pág. 55.

democracia económica y empresarial. El régimen democrático va más allá del respeto a las diferencias y elección de los gobernantes y busca ampliarlos a que se establezcan las condiciones de que sirva simultáneamente a los valores políticos, económicos y funcionales de una sociedad.

### **2.3.3.- RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

El Estado surge como una realidad fáctica; consecuencia directa de la sociabilidad del hombre y de la necesidad de reglar su desenvolvimiento histórico, va de la mano del derecho desde su génesis hasta el instante de su institucionalización con la jerarquización del poder. Su expresión inicial concreta es elitista, aristocrática y absolutista. Como consecuencia de ello el ejercicio del poder de sus administradores resulta totalmente irresponsable para el objeto de reclamaciones de sus súbditos por las incidencias de agravios recibidos por estos de parte del gobernante o sus dependientes, que equivale a decir también de los agravios irrogados por esa realidad fáctica llamada Estado o por cualquiera que actúe a nombre de ella y la represente.

Para contrarrestar todas esas formas de autoritarismo de los gobernantes y de irresponsabilidad estatal, el constitucionalismo busca poner límites al poder público sometiendo la conducta de los gobernantes al respeto de una norma escrita de carácter supremo denominada constitución, originando con ello el denominado régimen constitucional, sustento filosófico – político – jurídico de la herencia cultural recibida por la Edad Moderna que se la conoce con el nombre de Estado de Derecho.

### **2.3.4.- LA ADMINISTRACION Y LA FUNCION ADMINISTRATIVA**

La Persona Jurídica denominada Estado en virtud del atributo de su personalidad jurídica, puede al igual que las personas naturales, ejercer toda clase de actos y contratos, ejercer derechos y contraer obligaciones; todo ello

en el cumplimiento de sus funciones y para la realización de sus fines que es la consecución del bien común.

El poder político que gobierna y dirige los negocios del Estado, es en primer lugar un poder administrador de los bienes colectivos, es un administrador de la cosa pública, función que la realiza a través de lo que se denomina la administración pública, actividad institucional jerarquizada que por su importancia y complejidad se le atribuye características de una verdadera función.

Administración es la acción y efecto de administrar, palabras estas que derivan del verbo latino “administrare” que significa servir, gobernar, ejercer un cargo, significa también la idea de subordinación, obediencia, de prestación de servicios, etc., de ahí que primeramente administración es la actividad subordinada de quien sirve en favor de otro o el ejercicio de una actividad para la consecución de un fin determinado. “administración es el ejercicio consiente e intencional de ciertas actividades cumplidas por el administrador con el propósito de obtener un fin determinado”<sup>6</sup>.

Las primeras aportaciones al pensamiento sobre administración se remontan a los egipcios, extendiéndose hasta 1300 a.n.e., encontrándose que la interpretación de los primeros papiros dan importancia a la administración y organización en la antigüedad. En la antigua China se encuentra en las parábolas de Confucio registros contables que contienen sugerencias para la administración pública. La Grecia antigua estableció una forma de vida con gran preferencia por el pensamiento administrativo. Roma concedió mayor conocimiento de la función administrativa expresada en la existencia de los magistrados romanos con sus jurisdicciones funcionales de autoridad y sus niveles de importancia, lo que revela una relación jerárquica que se la

---

<sup>6</sup> **GRANDA GALINDO**, Nicolás; “Fundamentos del Derecho Administrativo”; Cuarta Edición; Editorial Jurídica del Ecuador; Quito; 2002; Pág. 97.

encuentra en los organismos comerciales actuales. El cristianismo convirtió a la iglesia en la más importante fuerza institucional en la estructuración del pensamiento administrativo, pasando a ser la organización formal más eficaz de la historia de la civilización occidental. La creación de la jerarquía de la autoridad, el proceso de promoción desde dentro, el estudio de problemas por comisiones, la especialización de actividades de acuerdo con líneas funcionales y la utilización del consejo del personal asesor, son prácticas administrativas comunes que en la actualidad se emplean. También la milicia ha desempeñado un importante papel en la elaboración de principios administrativos, en este sentido la historia está llena de dirigentes militares que comunicaron eficientemente sus planes y objetivos a sus subordinados, convirtiéndose también en instrumentos válidos en la práctica de la organización lineal y en la utilización de funciones de asesoría. Tanto la iglesia como los militares constituyen importantes fuerzas que han contribuido al desarrollo de los principios y prácticas de administración.

El concepto moderno de administración surgió primero en las organizaciones de negocios, ya que fueron ellas las que adoptaron sistemas de aplicación del conocimiento a la organización del trabajo, a la optimización del uso de las herramientas y a los procesos productivos.

Conceptos de administración varían de acuerdo al tratadista que lo formule, así por ejemplo para el nacional Nicolás Granda Galindo “la administración en general consiste en el ejercicio consciente e institucional de cierta autoridad cumplida por el administrador con el propósito de obtener un fin determinado”. Para V. Clushkov “es un dispositivo que organiza y realiza la transformación ordenada de la información, recibe la información del objeto de dirección, la procesa y la transmite bajo la forma necesaria para la gestión, realizando éste proceso continuamente”. Guzmán Valdivia sostiene que “es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”. J.D. Mooney dice que “es el arte o técnica de dirigir e

inspirar a los demás, en base a un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana”. Para E.L.Brech “es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa para lograr un propósito dado”.

Esta actividad de gerenciar procesos y fenómenos se llama administración privada cuando el objeto de su actividad son los bienes y cosas de los particulares y se denomina administración pública cuando se trata del manejo de los bienes del Estado o el gobierno de la cosa pública.

Rodrigo Borja Cevallos en su “Enciclopedia de la Política” establece tres significaciones para el término administración. Una en el campo empresarial particular identificada en la llamada administración privada y las otras dos en el campo político que se las ubica en la llamada administración pública, pudiendo esta también realizar gerencias de empresas del Estado, es decir que existe también una administración pública de empresas estatales. En el ámbito político, según éste autor, se entiende por administración, una de las tres funciones cardinales de la República, los Ministros, los funcionarios y los empleados subordinados, siendo su función manejar los bienes y recursos del Estado, recaudar e invertir los fondos fiscales, prestar los servicios públicos y asegurar el orden jurídico, todo lo cual lo realiza por medio de actos concretos, inmediatos y asegurar el orden jurídico, dado que las tareas administrativas son ininterrumpidas. Lo importante de resaltar en el criterio de éste autor, es de que ya, a la actividad administrativa de la cosa pública por parte del gobernante le atribuye suma importancia al calificarla de una verdadera función estatal cuando la llama Función Administrativa. En este campo la administración representa una de las dos ramas de las complejas formas de gobierno, en que una son las actividades concretas y cuantificables y la otra hace relación al liderazgo moral y político sobre la comunidad nacional que es de naturaleza intangible. Es decir, la acción de gobernar tiene estas dos dimensiones: conducir personas y manejar cosas. La administración tiene que ver con la segunda, por lo que esta

vendría a ser "... la promoción dentro de la Ley de los asuntos concretos del Estado". En el campo jurídico, la doctrina, desde el Derecho Romano diferencia las facultades de disponer y las de administrar las cosas, que resultan facultades contrapuestas. La primera o facultad dispositiva, según el derecho civil, implica la de enajenar un bien, mientras que la administrativa es solamente la de usufructuarlo con cargo de conservar su naturaleza y forma. El propietario tiene la facultad de disponer la cosa y el mero tenedor sólo está asistido de atribuciones administrativas. Lo expuesto nos conduce a considerar que la ordenación del Estado se guía también por criterios técnicos y no meramente políticos, por lo que a la función de gobierno le nació una nueva dimensión que es la administrativa, por lo que gobernar es la doble operación de conducir personas y administrar cosas. La aplicación que realiza el poder político de los principios teóricos y reglas técnicas de la administración para conducción de personas y gerencia de las cosas integrantes del Estado origina lo que se conoce como administración pública.

Ramiro Borja y Borja en su obra "Teoría General del Derecho Administrativo" manifiesta que la administración pública "es la actividad por la que el Estado procura realizar directamente, actuando con sus propios órganos, las condiciones en cuyo conjunto consiste el orden social"<sup>7</sup>. El Tribunal Constitucional del Ecuador en publicación de su autoría considera que "... es la estructura orgánica compuesta por el conjunto de organismos y personas con funciones de administración que están situadas en las tres funciones del Estado... a las que hay que agregar las puramente administrativas". Para Nicolás Granja Galindo en su ya citada obra "Fundamentos de Derecho Administrativo" nos dice que "la Administración Pública es el conjunto de organismos públicos o semipúblicos, autónomos o semiautónomos con personalidad jurídica"<sup>8</sup>. José García Falconí sostiene que "es un conjunto de

---

<sup>7</sup> **BORJA Y BORJA**, Ramiro; "Teoría General del Derecho Administrativo"; Segunda Edición; Quito; 1995; Pág. 33.

<sup>8</sup> **GRANDA GALINDO**, Nicolás; Obra citada; Pág. 99.

servicios públicos, organizados para realizar los fines del Estado”<sup>9</sup>, la Ley de Control Constitucional señala que “son varios organismo públicos autónomos que utilizan una multiplicidad de instrumentos jurídicos y de medios para facilitar la actuación estatal”.

La ciencia política origina la administración pública, que es de carácter universal, siendo la manifestación diaria en que se expresa la acción del Estado, también son las actividades estatales que dimanan de un órgano especializado que se distingue esencialmente como administrativo. Ramiro Borja y Borja entiende a la administración pública como las funciones de aquél complejo orgánico regido por relaciones de dependencia que se revelan en el derecho a dar instrucciones del órgano superior y en el deber de obedecerlas del órgano inferior.

Para nosotros la Administración Pública es la estructura orgánica y jerarquizada por la que actúa el Estado para realizar y cumplir sus fines, originándose con ello una convergencia teleológica de similitud de fines entre Estado y Administración en lo que algún autor denomina identidad teleológica, por lo que la teleología del Estado en acción es la teleología de la Administración Pública, fenómeno que puede darse solamente por el traspaso sin beneficio de inventario que de su personalidad jurídica hace el Estado a la Administración Pública. De esto se hace eco el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) al definir a la administración pública “como la organización con personalidad jurídica que desarrolla su actividad para satisfacer el interés general”.

La Administración Pública está dotada de igual personalidad jurídica de la que está investida el Estado, pero conviene reseñar que la Administración Pública en si no es una persona jurídica, por lo que la personalidad o personería jurídica

---

<sup>9</sup> **GARCÍA FALCONI**, José; “El Juicio Especial por la Acción de Amparo Constitucional”; Primera Edición; Quito; 1999; Pág. 139.

con la que actúa es la que le corresponde a la persona jurídica Estado, entendiéndose por personalidad jurídica el centro final de imputación de derechos y deberes, es decir, es el atributo legal que le permite al Estado y a la Administración Pública realizar actos y contratos. Lo importante de esta institución es que se pueden atribuir competencias, patrimonios, obligaciones y responsabilidades a un punto de convergencia que es la persona jurídica Estado, pudiéndose asignar atribuciones a diferentes órganos públicos, como la aplicación de Justicia a nombre del Estado, la contratación a su nombre o la suscripción y ratificación de convenios internacionales a nombre de ese mismo Estado, no obstante tratarse en todos los casos de diferentes órganos o personas.

Al considerarse a la Administración Pública en similitud de condiciones que la persona jurídica Estado, debemos entender que se cuenta con la Administración Pública Central o del gobierno central, las otras funciones o poderes y todas las entidades del sector público dotadas de personería jurídica. Nicolás Granja Galindo en su obra "Fundamentos de Derecho Administrativo" a la Administración Pública la denomina también persona administrativa y la describe como el sujeto de derecho dotado de una especial facultad o potestad administrativa, entendiéndose a esta como la facultad o poder que se tiene para mandar o disponer de las personas o las cosas. Esta persona administrativa que es la Administración Pública, en virtud de la personalidad jurídica de que está investida, realiza una serie de actividades jerarquizadas impuestas por potestad para cumplir los fines del Estado. Es una actividad compleja, diversa y estrictamente especializada la que realiza esta persona administrativa, a tal punto de compleja, que por eso también se le ha dado la categoría de una verdadera función.

El Diccionario de la Lengua Española "Pequeño Larousse Ilustrado" define el término función como la "actividad ejercida por un elemento vivo, órgano o célula...". Partiendo de esto podemos ensayar diciendo que la Función

Administrativa es la actividad especializada y técnica que realiza la persona administrativa o la actividad que tiene que ver con el funcionamiento que realizan los órganos que actúan en nombre de la Administración Pública. Se entiende por órgano administrativo el ente, entidad o institución creada por el ordenamiento jurídico para cumplir las actividades específicas y concretas encomendadas por la persona administrativa denominada Administración Pública, derivando de esto que la Administración Pública actúa operativamente por medio de los órganos administrativos. Esencialmente función administrativa y administración coinciden. Ramiro Borja y Borja sostiene que “la Función Administrativa es aquella en cuyo ejercicio el Estado procura realizar por sus propios órganos una o varias de las condiciones en cuyo conjunto consiste el orden social” (“TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO”), también se dice que son “las actividades estatales provenientes de un órgano administrativo”, es decir, de un órgano especializado en lo administrativo esencialmente distinguido. Sobre el tema, entendiéndose que el elemento órgano es lo principal en una función, Rodrigo Borja al referirse a los órganos del Estado u órganos estatales, da cuenta de las entidades que dentro de los límites de su competencia realizan actividad oficial por cuenta del Estado, expresándose a través de estos órganos la voluntad estatal. Julio Cesar Trujillo nos dice que el órgano – institución es un ente abstracto, conjunto de reglas o normas que necesitan ser llevados a la práctica por las personas naturales o físicas, únicas capaces de realizar actos requeridos, de lo que resulta que los actos de los funcionarios públicos en cuanto servidores, son actos de los órganos del Estado. La doctrina administrativa considera que órgano es un complejo o unidad de competencias de una organización con personalidad jurídica, distinto a su gestor o administrador (persona física), quien no es su titular, pues, el único titular de tales competencias es la persona jurídica (la organización) Estado. Órgano no es la persona física que realiza las funciones del ente que se trate, ni el ámbito de competencias a éste asignadas, sino la combinación unitaria de ambos elementos, sumado a esto, los medios materiales que sirven para su funcionamiento. Se trata de tres elementos que

integran una unidad: el objetivo, que son las competencias o atribuciones; el subjetivo, que es la persona o personas encargadas de su funcionamiento; y, el material, conformado por la infraestructura.

El Estado – Persona actúa a través de sus órganos, a los que se les atribuye las potestades o competencias para enmarcar sus actuaciones a través de sus funciones específicas y generales, de ahí que no existe Estado – Persona Jurídica sin órganos por los cuales esa persona pueda manifestar y concretar su voluntad. Los órganos se configuran jurídicamente, por sus normas reguladoras que representan un conjunto ideal de sus atribuciones, unos medios materiales y financieros para su cumplimiento y un titular, que es la persona física cuya voluntad se imputa al órgano. Legalmente se consideran como órganos aquellas unidades administrativas a las que se atribuyen funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros. El órgano administrativo es un conjunto de atribuciones o de competencias que serán luego desempeñadas por una persona física determinada, que expresa su voluntad a otra dentro del marco de las atribuciones conferidas. A los hombres que obrando por el Estado actúan como órganos de éste, puede llamárselos “órganos del Estado” en sentido amplio; es decir, todos quienes realizan habitualmente las actividades de éste, de manera consciente y reflexiva. Esta posición que las personas físicas asumen para concretar la actuación de la Administración Pública determina el fenómeno conocido como la organización administrativa, integrado por los elementos de unidad territorial, jerarquía administrativa, jurisdicción y competencia, centralización, descentralización, concentración, desconcentración y delegación.

A la Función Administrativa le corresponde la producción de normas generales que se comprenden en el conjunto de los actos por los cuales el Estado procura realizar directamente las condiciones del beneficio general, a la que se denomina norma administrativa, correspondiéndole además la producción de todos los actos meramente ejecutores de derechos llamados también actos

ejecutivos. Las normas administrativas establecen directamente deberes sólo para órganos del Estado, por lo que solamente individuos investidos de la calidad de órgano estatal son capaces de realizar la conducta que antecede a la sanción establecida o declarada por tales normas. Corresponde también a la Función Administrativa la emisión de actos creadores, modificadores o extintores de derechos, lo que realiza con la emisión del acto administrativo y las demás formas con las que se expresa la Administración Pública. Por cuanto lo común a todos los actos administrativos es la ejecución de derechos, a la Función Administrativa se la ha llamado también Función Ejecutiva, correspondiéndonos aclarar, que ahora, la actividad que realiza la Administración Pública, corresponde cumplirla también a todo el aparato burocrático integrante de las otras funciones y órganos del Estado y no exclusivamente al aparato de la Función Ejecutiva.

### **2.3.5.- RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION**

Hablar de la responsabilidad de la administración, es hablar de la responsabilidad del Estado, teniendo en cuenta como hemos visto de que los dos conceptos son sinónimos en cuanto al ejercicio de la potestad jurídica que les permite realizar actos y contratos y participar en el mundo de los negocios jurídicos. Habíamos identificado que la realidad fáctica social denominada Estado primeramente irresponsable ante los súbditos por la consecuencia de los actos dañinos en contra de ellos, al adquirir la categoría de Estado de Derecho, acepta conscientemente someter todas sus actuaciones a los preceptos del derecho y someter sus actos a fiscalización de órganos competentes y al control cotidiano de la Ley. Este Estado de Derecho al cualificarse en Estado Persona, se convierte en una persona jurídica, en una ficción de la Ley, dotado de la potestad decisoria que se la otorga el atributo de la personalidad jurídica que le es inherente, por lo que al igual que cualquier persona natural, puede adquirir derechos y contraer obligaciones, realizar actos y contratos, conceder delegaciones y representaciones, celebrar negocios con

los propios particulares, con las personas jurídicas manejadas por los particulares, con otras potestades públicas e incluso con otros Estados. Pero lo más importante, en sentido de beneficio para los ciudadanos o súbditos, es que, además de la realización de los servicios públicos con los que se busca satisfacer las necesidades colectivas, es la obligatoriedad que le impone el propio ordenamiento jurídico de rendir cuenta de sus actos y de reparar los daños producidos como consecuencia de la realización de los mismos, incluso, aun cuando se tratase de la realización de actos que estén orientados a la consecución del bien común. Estamos hablando de un Estado responsable, de un Estado reparador de daños y resarcidor de perjuicios. Hablamos también de una Administración Pública responsable, de una Función Administrativa responsable.

Responsabilidad, según el Pequeño Diccionario Larousse Ilustrado, es la calidad de responsable, y éste es el que está obligado a responder de ciertos actos. Responder significa contestar, dar respuesta. Para Guillermo Cabanellas de Torres en su Diccionario Jurídico Elemental, responsabilidad significa obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. José García Falconí en su libro “El Juicio Especial por la Acción de Amparo Constitucional” establece que responsabilidad “es la obligación de asumir las consecuencias de un acto o de un hecho que se cumplió anteriormente y estos pueden ser muy diferentes o corresponder a áreas o disciplinas muy distintas”<sup>10</sup>.

La Responsabilidad de forma general, según el mismo Cabanellas, puede ser civil, contractual, criminal, del Estado, judicial, ministerial, objetiva, patronal, etc. El fundamento de la responsabilidad, según José García Falconí, lo encuentra en una serie de elementos que tienen como resultado un daño inferido, y, puede tener dos fuentes: el incumplimiento contractual que arrastra tras sí una responsabilidad contractual; y, el incumplimiento de un deber genérico de no

---

<sup>10</sup> **GARCÍA FALCONI**, José; Obra citada; Pág. 158.

dañar que implicaría una responsabilidad extracontractual. El fundamento de la responsabilidad es el motivo o la razón que impone reparar los perjuicios ocasionados. Se trata en síntesis de no dejar indemne a la víctima y por tal dejarla como se encontraba con anterioridad de ocurrir el hecho dañoso.

En el tema que tratamos, cabe reseñar que una cosa es la responsabilidad de la administración y otra es la responsabilidad de los administradores de la administración; es decir, que una cosa es la responsabilidad del Estado y otra es la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos que dirigen y laboran en la administración. En este segundo caso, la responsabilidad de los administradores surge de los daños que puedan ocasionar a la propia administración o los agravios que puedan realizar a los administrados, todo esto en el ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de sus deberes, pudiendo el daño ser ocasionado voluntaria o involuntariamente, situación subjetiva que se determinará de acuerdo al procedimiento establecido para determinación de responsabilidades, las que en este caso pueden ser de carácter administrativa, civiles o penales.

Hermán Jaramillo Ordoñez en su obra “Manual de Derecho Administrativo” establece que en el área de la administración a la responsabilidad se la puede analizar desde el punto de vista del cumplimiento o incumplimiento del deber. Desde la segunda óptica, la responsabilidad es la obligación que tienen los servidores para responder administrativa, civil y penalmente por los actos cometidos en contra del ordenamiento jurídico. El principio universalmente aceptado es que todo servidor es un depositario de la confianza ciudadana, de la fe pública, por lo tanto es un deber jurídico responder por todos los actos dolosos o culposos cometidos por acción u omisión.

La responsabilidad se deriva de la Ley y se la entiende como el deber de los funcionarios o empleados de rendir cuenta ante una autoridad superior y ante la comunidad, por los fondos o bienes del Estado a su cargo y / o por una misión

encargada y aceptada, pudiendo ser sujetos de estas responsabilidades los servidores que se encuentren en funciones o que hayan dejado de desempeñar por cesación definitiva de funciones, tomando en cuenta los plazos de prescripción y caducidad previstos en la Ley.

El mismo autor en la obra citada señala que la Responsabilidad de los servidores públicos “es el deber ético y jurídico que tienen las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública para cumplir con voluntad, capacidad, eficiencia y transparencia las funciones y actividades encomendadas de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales y responder administrativa, civil y penalmente por sus actos y consecuencias”<sup>11</sup>.

La Constitución de 1998 en su artículo 20 (ART. 11, No. 9 CONSTITUCION 2008) establece de manera expresa la responsabilidad de todos los servidores públicos por los actos u omisiones realizadas en el ejercicio de sus funciones, precepto que se encuentra ratificado en el artículo 1, 10 y 18 del Reglamento de Responsabilidades y Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, así como también en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y artículo 69 de su reglamento y los artículos 114 y 195 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE).

La Responsabilidad jurídica de los funcionarios emana de la violación de las obligaciones específicas del funcionario, que producen efectos negativos en el campo administrativo, civil y en el campo penal.

La responsabilidad administrativa se origina en las faltas cometidas por el servidor público en el ejercicio de sus actividades lo que trae consigo sanciones disciplinarias, según se determina en el artículo 43 de la Ley Orgánica de

---

<sup>11</sup> **JARAMILLO ORDOÑEZ**, Hermán; Obra citada; pág. 379.

Servicio Civil y Carrera Administrativa en relación con los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

La responsabilidad penal se origina cuando el servidor público realiza actos considerados delitos por el Código Penal, en los considerados “delitos en contra de la administración pública”, o cuando estos funcionarios hubieren realizado delitos comunes prevalidos de su autoridad, función o cargo, todo esto de acuerdo a lo preceptuado en los artículos 257 del Código Penal y 345 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

La responsabilidad civil es la obligación que tienen los servidores públicos de pagar los daños y perjuicios ocasionados a los administrados o al Estado por la comisión de actos dolosos o culposos en el cumplimiento de las actividades administrativas. El Código Civil en el artículo 2247 señala que toda persona es responsable por sus propias acciones y de los hechos que estuvieren a su cuidado, lo que se relaciona con lo que dispone el artículo 134 del ERJAFE, que establece la responsabilidad subsidiaria de los servidores públicos.

Dos son los elementos de la responsabilidad civil: la culpa o dolo y el daño. La primera puede ser por acción u omisión. La indemnización del perjuicio comprende el daño emergente y el lucro cesante. El daño se relaciona con la afectación desfavorable que recae sobre el patrimonio económico de la persona natural o jurídica; y, el lucro cesante recae sobre los ingresos que el propietario deja de percibir a consecuencia del daño. El cobro del daño tiene un tratamiento jurídico independiente del que se aplica a la responsabilidad administrativa y penal.

La responsabilidad civil se transmite por sucesión en caso de muerte, de tal manera que en caso de fallecimiento del servidor público causante del daño, la responsabilidad se extiende a sus herederos. Para que opere esta responsabilidad se requiere que el daño sea causado por un servidor público;

que sea consecuencia del dolo o culpa de éste servidor; que el daño sea cierto y determinado; y, la existencia de la norma jurídica que mande a pagar los daños ocasionados.

La responsabilidad civil es interna cuando se origina en los daños ocasionados al Estado por los servidores públicos o las personas naturales o jurídicas de derecho privado por acción u omisión y es establecida privativamente por la Contraloría General del Estado. Al respecto el artículo 52 de la Ley de esta entidad se refiere a este tipo de responsabilidad.

La responsabilidad civil es externa cuando los servidores de la administración pública causan daño y perjuicio contra el patrimonio de los administrados, que legalmente no están obligados a soportar. Aquí estamos hablando propiamente de lo que denominamos responsabilidad de la administración pública, que equivale a decir, la responsabilidad de la Función Administrativa o de la responsabilidad de la persona jurídica a la que ellas representan; es decir, hablamos propiamente de la responsabilidad del Estado.

Hermán Jaramillo en su libro “Manual de Derecho Administrativo” manifiesta que “hablar de la responsabilidad del Estado era una utopía, un acto de insurrección, una herejía. Sólo las personas particulares eran sujetos de responsabilidad administrativa, civil o penal y víctimas constantes de los atropellos del poder del Estado”<sup>12</sup>, etapa a la que se la conoce como la época del Estado Irresponsable, a lo que ya nos hemos referido en líneas anteriores. Al inicio sólo se admitió la responsabilidad extracontractual del Estado, se la consideraba solamente en el campo del derecho privado, pues al Estado soberano considéraselo irresponsable, salvo casos especialmente previstos por la Ley. Más tarde se aceptó la responsabilidad del agente público, no así la del Estado. Luego la de ambos (agente y Estado). Y finalmente, la del Estado en

---

<sup>12</sup> **JARAMILLO ORDOÑEZ**, Hermán; Obra citada; pág. 381.

forma directa. Ahora bien, es comprensible que en el cumplimiento de sus funciones y en el ejercicio de sus actividades, el Estado llegue a lesionar a los administrados o particulares, sea en sus derechos patrimoniales o no patrimoniales. De ahí surge el problema de la responsabilidad del Estado, para determinar si éste es responsable por los daños que ocasione.

La responsabilidad del Estado, como en general la de todo ente jurídico puede ser de dos tipos esenciales: a) contractual; b) extracontractual, según que ella respectivamente obedezca o no al incumplimiento de obligaciones convenidas. Esos dos tipos de responsabilidad pueden regirse por el Derecho Público o por el Derecho Privado, lo que dependerá de la índole de la cuestión que la promueva.

La aceptación de la responsabilidad del Estado, cuando éste desarrolla su actividad en el ámbito del Derecho Público, fue de tardía aparición en la historia, y así, como originariamente la irresponsabilidad del Estado constituía el principio, en la actualidad dicha irresponsabilidad constituye la excepción. Hoy se acepta la responsabilidad del Estado, como una consecuencia jurídica de su personalidad propia, y entre los principales argumentos que la sustentan tenemos los que refieren que el Estado es un protector de los derechos de sus asociados, un guardián de la comunidad, un asegurador universal y que al igual que una persona natural, es responsable por los perjuicios que pueda ocasionar por acción u omisión en la prestación de bienes y servicios públicos.

La responsabilidad estatal en el campo del Derecho Público, por sus actos o hechos dañosos, es una consecuencia lógica del complejo de principios propio del "Estado de Derecho", ya que no es concebible un Estado de Derecho irresponsable; sería un contrasentido; más bien, existe correlatividad entre estos conceptos. Esta responsabilidad existe cualquiera sea el órgano estatal – legislativo, ejecutivo, judicial causante del agravio, pues cualquiera de sus órganos al actuar, lo hace en nombre del Estado, a cuya estructura pertenece.

Los postulados o principios rectores del Estado de Derecho tienen como finalidad proteger el derecho. Son de esos principios que forman un complejo y que buscan todos lograr la Seguridad Jurídica y el respeto de los derechos de los administrados, de donde surge el fundamento de la responsabilidad estatal en el campo del Derecho Público. Enumerándolos, tenemos el respeto del derecho a la vida e integridad física, a los derechos adquiridos y respeto a la propiedad, las normas sobre expropiación por utilidad pública, la igualdad ante las cargas públicas, afianzamiento de la Justicia, reconocimiento de los derechos esenciales y las garantías de la libertad, principios todos estos que forman parte de nuestra dogmática constitucional, lo que nos permite decir que el fundamento jurídico de la responsabilidad del Estado o de la administración pública se encuentra en primer lugar en la propia Constitución.

### **2.3.6.- RESPONSABILIDAD ESTATAL DE DERECHO PÚBLICO<sup>13</sup>**

La responsabilidad estatal es la respuesta reparadora e indemnizatoria que está obligada a cumplir esta persona jurídica por los daños y perjuicios ocasionados a los administrados por parte de la administración pública en el ejercicio de sus funciones para el cumplimiento de sus fines. Entendido como está, que el Estado como persona jurídica es una ficción legal, una creación del legislador, debemos considerar que los daños ocasionados por la administración pública, son consecuencias del accionar directo de los servidores públicos o de su omisión, culposa o inintencional. La acción gravosa puede provenir también del funcionamiento deficiente de los servicios públicos; en este caso, no es requisito la intervención directa del servidor, sino que puede ser consecuencia del deterioro o imperfección acumulada del servicio público. A diferencia de la acción del servidor cuando en el cumplimiento de sus funciones causa daño a la administración pública en que la responsabilidad a la que está obligado a

---

<sup>13</sup> **HERNANDEZ ENRIQUEZ**, Alir; "Responsabilidad Extracontractual del Estado"; Primera Edición; Ediciones Nueva Jurídica; Bogota; 2007.

cumplir es o puede ser administrativa, civil o penal; cuando la acción u omisión del servidor o el ineficiente funcionamiento del servicio público causa daño a los administrados, la responsabilidad que se origina es solamente de carácter civil, pues la persona jurídica Estado no puede ser objeto de sanciones administrativas, ni penales, que solamente pueden aplicarse a las personas físicas o naturales, entendiéndose a la responsabilidad como una sanción resarcitoria impuesta por el ordenamiento jurídico. Esta responsabilidad civil de la administración pública, solamente puede cumplirse afectando el peculio del Estado para compensar el peculio del administrado afectado por la acción dañosa del administrador, encontrándonos con el hecho cierto de que la Responsabilidad del Estado es exclusivamente de carácter patrimonial o meramente civil.

### **2.3.7- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

La responsabilidad civil supone un daño privado y recae directamente sobre los bienes del obligado; es decir, sobre su patrimonio. Según Cabanellas, patrimonio es el conjunto de bienes, créditos y derechos de una persona y su pasivo, deuda u obligaciones de índole económica. En el Derecho Romano por patrimonio se entendía al conjunto de bienes pertenecientes al pater familias y que integraban el activo bruto del patrimonio familiar; posteriormente se conoció al patrimonio como la masa de bienes pertenecientes a un hombre libre y afectado a la persona de su titular. Durante el clasicismo jurídico de Roma por patrimonio llegó a entenderse todos los derechos activos que con valor apreciable en dinero corresponden a una persona, tanto sean derechos crediticios como derechos reales. La concepción actual establece como parte integrante del patrimonio de las personas, tanto el activo como el pasivo de los bienes, así también, los bienes presentes y futuros.

Patrimonio del Estado sería el conjunto de bienes presentes o futuros que integran el activo y el pasivo de esta persona jurídica. Es sobre éste conjunto de

bienes que el Estado debe disponer para cumplir con la responsabilidad derivada del funcionamiento de la administración y los daños y perjuicios que causare a los administrados.

“El reconocimiento y la aplicación efectiva de un principio general de responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, constituye una de las piezas maestra dentro del sistema de relaciones jurídicas existentes entre la administración y los ciudadanos”<sup>14</sup>, así lo reconoce Jesús Laguna Villa en su libro “Responsabilidad Civil de la Administración Pública”, quien considera que no son suficientes los controles judiciales de legalidad, ni los extrajudiciales de naturaleza política o social, para sujetar al poder público al imperio de la Ley. Es preciso y necesario que la administración indemnice o repare los daños que sus actividades causen a los particulares.

En investigación realizada por Fernando Reglero Campos, este autor hace conocer que “los modernos regímenes de responsabilidad por daños, tienen su origen en la Lex Aquilia Romana, cuya importancia reside en el hecho de que derogó todas las leyes anteriores sobre “domini injurire” e introdujo por vez primera, con carácter general, sin necesidad de pacto, la posibilidad de sustituir la pena de daños por su reparación”, lo cual constituye un gran avance, teniendo en cuenta que durante el largo período del derecho común, esta responsabilidad se sustentó en la idea de la culpa, y, en consecuencia, en la responsabilidad personal, comprendiendo la esfera jurídica en la que se desenvolvía, el régimen del ius civile o del derecho privado. Se respondía por hecho propio y no por hecho ajeno. Este estado de cosas comenzó a cambiar a partir de la revolución industrial del siglo XIX, época a partir de la cual, la responsabilidad ha estado sometida a profundo y constante proceso de evolución, caracterizado por tres factores fundamentales: el predominio de su función reparatoria - compensatoria e indemnizatoria; la progresiva implantación

---

<sup>14</sup> **LEGUINA VILLA**, Jesús; “Responsabilidad Civil de la Administración Pública”; Segunda Edición; Reimpresión 2007; Madrid; Pág. 295.

de criterios objetivos de imputación; y, la aparición y desarrollo de los seguros de responsabilidad civil. El siglo XX ha incorporado nuevos factores, destacando entre ellos, la rápida expansión de sistemas públicos indemnizatorios, centrándose el debate actual, en determinar los mecanismos necesarios más idóneos para lograr el propósito reparador.

En la responsabilidad civil o patrimonial, la administración responde objetivamente frente a terceros, con entera independencia de culpa en la producción del daño resarcible. Aquí, la culpabilidad personal del funcionario o agente físico podrá generar, además, su propia responsabilidad frente a la víctima o frente a la propia administración, pero el deber de resarcimiento de esta última no está forzosamente vinculado a la conducta culpable de sus agentes, sino que puede serle exigido por el simple funcionamiento defectuoso de los servicios públicos, haya habido o no culpabilidad en la producción del hecho dañoso.

La responsabilidad directa y objetiva es aplicable a todas las administraciones públicas como objetivo natural y necesario de trasladar las consecuencias lesivas de una acción, de la esfera jurídica de quien las sufre, a la de quien la causa, de donde resulta que el presupuesto obvio de la responsabilidad, es la lesión; el daño, siendo su finalidad, la reparación del daño causado. Esta responsabilidad tiene la función común a toda la institución resarcitoria, pero tiene su perfil específico que se expresa en el criterio de imputación que el legislador ha elegido y configura su carácter objetivo, frente el carácter subjetivo o culposo de la responsabilidad civil, que rige, por lo general, en las relaciones entre personas particulares. El fundamento de esta responsabilidad patrimonial se encuentra en la idea de socialización de los riesgos derivados de la existencia de la propia administración y en el principio de igualdad ante las cargas públicas, por lo que no es admisible el daño singularizado que recae de modo especial sobre algún o algunos ciudadanos, sea cual sea su situación económica. La responsabilidad patrimonial se identifica con el aseguramiento

frente a los riesgos que crea la propia existencia y funcionamiento de la administración; es decir, que la responsabilidad patrimonial sirve exclusivamente a la solidaridad ante los riesgos generados por las propias estructuras administrativas y su actuación.

Para nosotros, la responsabilidad patrimonial del Estado, es la respuesta reparadora o indemnizatoria que con bienes de su peculio brinda esta persona jurídica, a los administrados que han recibido daño en su persona o bienes, por el funcionamiento de la administración pública, sea que la causa sea atribuible a acción u omisión culposa del servidor público responsable de la prestación del servicio o por simple deficiencia en el funcionamiento de éste no atribuible esta deficiencia a la voluntad del servidor. Esta responsabilidad civil o patrimonial, además de ser objetiva y directa, también puede ser, contractual o extracontractual, pudiendo estas ser, de derecho privado o de derecho público, según el régimen jurídico aplicable al caso.

### **2.3.8.- RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL**

En secuencia de lo que hemos visto, es obvio, que nos estamos refiriendo a la responsabilidad patrimonial del Estado proveniente de la celebración de contratos, sea que estos se rijan por el derecho privado o civil o por las disposiciones del derecho público.

Guillermo Cabanellas en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, de la responsabilidad contractual dice: “La procedente ante infracción de un contrato válido;... aquella que resulta del incumplimiento de una obligación nacida de un contrato”<sup>15</sup>. Según el Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, contrato es el “pacto que se celebra entre dos o más personas”. Para Cabanellas es “la convención o acuerdo de dos o más personas sobre un objeto de interés

---

<sup>15</sup> **CABANELLAS TORRES**, Guillermo; “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”; Vigésima Quinta Edición; Editorial Eliasta; Buenos Aires; 1997; Tomo VII; Pág. 119.

jurídico...; constituye una especie particular de convención, cuyo carácter propio consiste en ser productor de obligaciones”. Savigny dice que contrato “es el concierto de dos o más voluntades sobre una declaración de voluntad común, destinada a reglar sus relaciones jurídicas”. Para el mismo Cabanellas de Torres en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, contrato es un “convenio obligatorio entre dos o más partes, relativo a un servicio, materia, proceder o cosa”. “El contrato es una convención por la cual una o más personas se obligan, hacía otra o varias más, a hacer o no hacer alguna cosa” o “la convención generadora de derecho. El contrato es una especie particular de convención”. La academia caracteriza al contrato como “el pacto o convenio entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas”. Para nuestra legislación, el Código Civil en su artículo 1454, establece que “contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser una o muchas personas”.

La validez de los contratos está determinada por el cumplimiento de los requisitos que para cada uno de ellos ha establecido el ordenamiento jurídico, siendo estos: requisitos esenciales, sin los cuales no puede existir el convenio, que hacen relación a la capacidad y consentimientos de las partes, objeto y causa lícita, es decir que el negocio a convenir sea de aquellos permitidos por el ordenamiento jurídico; requisitos formales es el cumplimiento de determinadas solemnidades externas sumamente necesarias para la validez del contrato. También existen los requisitos naturales, que son los que están incluidos en el contrato y los incidentales o incorporados libremente por las partes.

La teoría de los contratos establece que éste es una de las fuentes de las obligaciones, lo que se desprende del precepto contemplado en el artículo 1561 del Código Civil que indica que “el contrato es ley para las partes”. Esta misma teoría establece variado y amplio material sobre esta institución, relacionado a

las diversas clases de contratos, los elementos para su validez, sus requisitos, reglas sobre su interpretación, la condición resolutoria y nulidad, etc.

De la resolución contractual de las partes, lo que es importante para el objeto de nuestro estudio, son estos dos aspectos: la exigibilidad de un proceder; y, una responsabilidad ante el ajeno incumplimiento. Aplicados estos preceptos para entender lo que es la responsabilidad estatal contractual, podemos decir que es la obligación que tiene la administración para compensar los daños causados como consecuencia del incumplimiento de las reglas contractuales. Esta responsabilidad contractual de la administración pública, según que se someta al régimen jurídico del derecho civil, es una Responsabilidad Estatal de Derecho Privado; y, si se regula por normas del derecho público, es una Responsabilidad Estatal de Derecho Público. Para el primer caso se aplica la normatividad jurídica contemplada en el Código Civil, Mercantil, Societario, etc. Para el segundo, se aplican las disposiciones que rigen el contrato administrativo y la contratación pública.

El Contrato Administrativo es el convenio de voluntad celebrado entre la administración con un particular para asegurar el funcionamiento de un servicio público. Cabanellas sostiene que “es el celebrado entre la administración, por una parte y un particular o empresa, por la otra, para realizar una obra pública, explotar un servicio público u obtener la concesión de alguna fuente de riqueza, dependiente de la entidad de Derecho Público. Esta combinación de voluntades, desiguales por su calidad: pública y aún soberana la una, y, privada, aún sometida en aspectos generales la otra; revela la flexibilidad de los vínculos contractuales y anticipa la singularidad de éste contrato”<sup>16</sup>. A estos contratos administrativos se los califica también como contratos públicos. El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en su artículo 75 señala que “contrato administrativo es todo acto o declaración

---

<sup>16</sup> **CABANELLAS TORRES**, Guillermo; Obra citada; Tomo II; Pág. 340.

multilateral o de voluntad común, productor de efectos jurídicos, entre dos o mas personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa”.

En la formación de los contratos administrativos se presenta la fase precontractual y la etapa contractual o de ejecución. Entre sus elementos encontramos a la parte contratante que necesariamente tiene que ser la administración pública; la parte contratista, que puede ser una o varias personas naturales o jurídicas de derecho privado o también persona jurídica de derecho público. Estas partes tienen que actuar con competencia la que representa a la administración pública y con capacidad las personas naturales y jurídicas privadas. Deben expresar su voluntad y consentimiento en la forma prevista por la Ley. El objeto es la materia del contrato y se refiere a las obras, los bienes o los servicios públicos. La causa es el motivo por el cual se contrata, orientada siempre a la satisfacción del interés público. La finalidad es alcanzar este bienestar general. Las formalidades son el conjunto de solemnidades o requisitos externos que deben cumplirse de acuerdo a lo dispuesto por la Ley.

La característica peculiar del contrato administrativo está dada por su finalidad de realizar la obra o el servicio público. Otra característica es la desigualdad de las partes o la existencia de prerrogativas favorables a la administración que se objetivizan en las denominadas cláusulas exorbitantes o leoninas. Son contratos de los llamados *intuitu personae*, dado de que los contratos se celebran en “razón de la persona”; interesa la persona del contratista, motivo por el que debe asegurarse de sus capacidades técnicas, económicas y jurídicas, lo que conlleva a calificar a estos contratos como intransferibles. La indivisibilidad es otra de las características de este tipo de contratos, pues solo por excepción la Ley señala los casos en los que puede contratarse por etapas.

Los contratos administrativos han sido clasificados por los tratadistas tomando en cuenta la prestación u objeto, diferenciándose los de atribución, los de colaboración y los de derecho común. Los de atribución se refieren a la

concesión de uso de dominio público, en donde se incluyen los contratos de concesión de minas, hidrocarburos, zonas de playas, etc, cada uno normado por leyes especiales y en todos se atribuye el uso, explotación o goce de un bien o actividad declarados de propiedad o explotación reservada al Estado. Los de colaboración se refieren a la concesión de un servicio público y están normados por la Ley de Modernización del Estado, Ley para Construcción y Mantenimiento de Obras Públicas, Ley Orgánica de Aduanas, Ley de Telecomunicaciones, etc. Los contratos administrativos de derecho común son típicos contratos en los que el Estado actúa revestido de su poder de imperio en que sobresale la supremacía que tiene el Estado sobre el contratista. Corresponde a este tipo de contratos, los de ejecución de obras, prestación de servicios o adquisición de bienes, todos ellos regulados por la Ley de Contratación Pública.

La contratación pública es el proceso contractual en el que participan el Estado o entidades públicas y particulares respecto de la ejecución de obras y la adquisición de bienes al que le son aplicables los preceptos que integran la denominada teoría de los contratos proveniente del Derecho Civil.

El contrato público es una figura jurídica que pertenece al derecho en general y se lo define como “el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrativo, para satisfacer necesidades públicas”. Este contrato es regido por normas de orden público, por tal corresponde al ámbito del Derecho Público; es sinónimo de contrato solemne por lo que consta en Escritura Pública, llamándosele también “negocio jurídico de derecho público” o “contrata”, que es la Escritura Pública o simple obligación firmada para seguridad del contrato hecho por las partes.

El principio jurídico “el contrato es ley para las partes” que regula la contratación en la esfera del Derecho Civil, también es aplicable a la esfera del Derecho Público, de tal manera que el incumplimiento de cualquiera de las cláusulas contractuales por parte del Estado, conlleva implícitamente, la obligación reparadora que subsane las consecuencias de tal incumplimiento. Esta responsabilidad derivada del incumplimiento estatal de las reglas contractuales, comprende la reparación del daño y la indemnización de perjuicios, y, exige, para su viabilidad procesal, que quien reclama la responsabilidad contractual ha de probar la existencia de la relación obligatoria y el incumplimiento de lo debido. En antítesis de la responsabilidad contractual, encontramos la denominada responsabilidad estatal extracontractual, de reciente vigencia que ahora nos corresponde examinar.

### **2.3.9.- RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL<sup>17</sup>**

En contraposición a la responsabilidad contractual, que es aquella obligación generada por el incumplimiento de lo previamente acordado por las partes, tenemos la responsabilidad extracontractual, a la que podemos considerar que es aquella obligación que se genera fuera del contenido de los contratos y que está determinada por el incumplimiento que de los deberes impuestos por la Ley realice la Administración Pública. José García Falconí considera que “... es aquella que surge de una conducta cualquiera de los órganos del Estado no referida a un acuerdo previo de voluntades con el sujeto agraviado”. Para Ignacio J. Buitrago “... la responsabilidad extracontractual del Estado constituye la obligación que éste tiene de reparar económicamente los daños lesivos a la esfera garantizada de otro y que le sean imputables en ocurrencia de comportamientos unilaterales, ilícitos o lícitos, comisivos u omisivos, materiales o jurídicos”. Para Guillermo Cabanellas es “la exigible por culpa de tercero, cuando medie dolo o culpa, y aún por declaración legal sin acto ilícito ni

---

<sup>17</sup> HERNANDEZ ENRIQUEZ, Obra citada.

negligencia del que resulte así responsable”. Primeramente la responsabilidad extracontractual se establece como causa de las obligaciones nacidas de delito o cuasidelito. “El que por acción u omisión causa daño a otro interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”, de esta definición surgen los sujetos de esta responsabilidad: la víctima, que es el perjudicado por el daño; y, el responsable, autor culpable o doloso de los hechos. El elemento objetivo lo configura el daño, fundamento de esta responsabilidad. El elemento subjetivo lo integra la culpa y la negligencia. Desde el criterio de la relación de causalidad, la responsabilidad extracontractual va evolucionando del criterio antiguo subjetivo de auténtica responsabilidad por culpa, al moderno sistema objetivo, aún sin culpa, sin más que el hecho de ser autor del daño o perjuicio. Ahora, de acuerdo al fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado, esta responsabilidad no requiere indispensablemente la existencia de culpa o dolo imputable al Estado, tampoco es necesario recurrir a la idea de “riesgo objetivo”, y, menos aún, a la de enriquecimiento sin causa. Esta responsabilidad es total, puede resultar de su actividad legal, como de actividad ilícita; vale decir, exista o no culpa en la especie.

La responsabilidad extracontractual del Estado es de carácter civil – patrimonial, objetiva, directa y de forma externa. Esto quiere decir que el Estado está obligado a reparar con sus bienes de manera directa por actos realizados por los administradores, sin consideración del grado de responsabilidad que hubiere tenido en la irrogación del daño a los administrados.

Al igual que en la responsabilidad estatal contractual, la responsabilidad extracontractual puede ser también de derecho privado o de derecho público, según sea el régimen jurídico en que actúe la administración. Todo depende de la actuación desplegada por el Estado, es decir, si éste actúa ejercitando su normal capacidad (competencia) de derecho público o si ejerció su capacidad excepcional de derecho privado, de lo cual se colige que la responsabilidad extracontractual del Estado se rige normalmente por las normas del Derecho

Público y de manera eventual por las del Derecho Privado. Al respecto, Ignacio J. Buitrago manifiesta: "... las modernas concepciones señalan que los problemas que atañen a la responsabilidad estatal deben resolverse en el ámbito del derecho público y solo subsidiariamente aplicarse los principios del derecho civil", criterio que es mayoritariamente sostenido en la actualidad por la doctrina y la jurisprudencia. Es que la actuación del Estado en su realidad específica de tal, en modo alguno se rige por el derecho privado o civil, pues el Estado por principio es una persona de derecho público que actúa dentro de éste. Incluso la propia personalidad del Estado en su calidad específica, no surge del Código Civil, sino de la Constitución. La responsabilidad extracontractual del Estado en el campo del derecho público, se rige por principios de derecho público, que fundamentalmente se encuentran contenidos en la Ley Suprema y que por ello mismo, son jerárquicamente superiores a los contenidos en el Código Civil; o se rige por principios que la teoría general considera como preceptos capitales de derecho.

Las circunstancias que originan la responsabilidad extracontractual del Estado en el campo del Derecho Público se presentan en infinidad de situaciones, por lo que siendo difícil enumerar a todas, a título de ejemplo, mencionamos las siguientes: a).- Ley formal que cause lesión en el patrimonio de los administrados, como en los casos en que la Ley, sin establecer indemnización alguna, declara del patrimonio público, bienes hasta entonces del patrimonio privado; b).- Sentencia judicial que por error condenó a un inocente, circunstancia reconocida después por otra sentencia; c).- Muerte o lesiones causadas con automotores del Estado, ya se trate de un automotor de la administración pública civil o de la administración pública militar; d).- Daños ocasionados por el Estado por negligencia en la guarda o custodia de sus cosas: "el Estado fue condenado a pagar una indemnización por la muerte de una persona que se desplomó con un ascensor, cayendo junto con éste al vacío por el hueco destinado a su desplazamiento" (**RESOLUCION DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE ARGENTINA**); e).- Se declara también la

responsabilidad del Estado por hechos ilícitos de sus empleados: por sustracción de mercaderías de depósitos fiscales; por informes erróneos suministrados por el Registro de la Propiedad; por la cancelación anómala de una hipoteca en el Registro de la Propiedad, etc; f).- Extralimitación del Estado en el ejercicio de sus atribuciones; g).- Por los daños y perjuicios resultantes de no hacer funcionar un servicio público ya creado y organizado; h).- La obligación del Estado de indemnizar en los casos de “hechos del príncipe”; i).- La obligación del Estado de indemnizar cuando el valor del bien del administrado se ve disminuido a causa de una operación administrativa. Es el caso frecuente de perjuicios causados a la propiedad privada por la construcción de obras públicas; j).- Obligación del Estado de indemnizar a los colindantes con dependencias del dominio público, si estas fueren desafectadas de su destino al uso público, con lo que dichos colindantes se ven privados de ventajas de que antes gozaban. De las circunstancias expuestas que pueden originar la obligatoriedad del Estado a responder con su patrimonio para reparar el daño causado a los administrados por la actuación de la administración pública en lo que se denomina responsabilidad extracontractual, resaltamos la relacionada con el funcionamiento de los servicios públicos, responsabilidad estatal que constituye el objeto particular de nuestro estudio.

### **2.3.10.- RESPONSABILIDAD POR LOS SERVICIOS PUBLICOS**

La responsabilidad estatal por los daños causados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, es la obligación que tiene el ente estatal de reparar con su patrimonio los daños causados a la persona o bienes del administrado por la actividad realizada por la administración en el funcionamiento de los servicios públicos. Esta es una responsabilidad externa, patrimonial o civil, objetiva, directa y extracontractual. Es externa porque surge de la relación entre la administración y los administrados, es decir que está fuera del ámbito interno que caracteriza la relación de la administración con los servidores públicos, quienes responden administrativa, civil o penalmente por

actuación lesiva a los bienes e intereses estatales. Cuando la acción u omisión de los servidores en cualquiera de sus categorías afecta la persona o bienes de los administrados, estamos en el campo de la responsabilidad externa. Es patrimonial, por cuanto a la persona jurídica Estado, por ser ficticia, solamente le es aplicable la responsabilidad civil o patrimonial y ninguna de las otras dos, atribuibles solamente a las personas físicas o naturales. Esta responsabilidad es objetiva, por cuanto, el elemento básico para que exista, se lo encuentra en el resultado dañoso que ocasiona la actuación de los servidores y no en la calificación de la conducta de ese servidor. Es decir, que se la mide por el resultado objetivo de la actuación de los funcionarios y no por el carácter subjetivo de la actuación de los mismos. Esta responsabilidad es directa, si se entiende que la actuación de los servidores es en nombre y representación de la administración pública, que equivale a decir que actúan por y para el Estado, de tal manera que la responsabilidad que se deriva del actuar de los delegados o representantes es atribuible de forma directa al ente o persona que delega o confiere la representación. Y, es extracontractual, por cuanto la obligación de reparar del Estado, deriva del incumplimiento de la Ley o de los deberes impuestos por la Ley a la administración y no de infringir las cláusulas contempladas en un contrato. Esta es una de las más avanzadas formas de responsabilidad del Estado moderno, con lo que se busca normar eficazmente la convivencia, proteger a las personas y sus bienes; es decir, brindar una seguridad razonable a sus asociados.

El fundamento de la responsabilidad del Estado frente a los particulares, por los daños y perjuicios que le irroga, está ligado a la esencia misma de la razón de ser del Estado, que consiste en activar toda su institucionalidad para respetar y hacer respetar los derechos de las personas y procurar su ejercicio pleno. Responsabilidad extracontractual que se origina en las obligaciones constitucionales de respetar, proteger y promover los derechos humanos y los de prestar servicios de calidad.

Respecto de las características anotadas, tenemos el concepto de varios tratadistas. Jesús Leguina Villa, manifiesta que en esta materia “los preceptos legales siguen un amplio criterio objetivo, eliminando el requisito de que en la actuación de la administración haya intervenido culpa o negligencia, estableciéndose incluso la obligación de la administración de indemnizar los daños patrimoniales ocasionados como consecuencia de una actuación administrativa lícita. Responsabilidad que con base profunda en un principio de solidaridad, se ha transformado en un dispositivo objetivo de reparación de daños que persigue primordialmente cubrir los riesgos que para los particulares puede entrañar la actividad del Estado”<sup>18</sup>. Enrique Rojas Franco expresa que esta responsabilidad “... se enmarca dentro de un régimen objetivo, que engloba en su fundamento tanto la teoría del riesgo, cuanto la teoría del equilibrio en la actuación patrimonial, con lo que se procura la reparación indemnizatoria a quien ha sufrido una lesión atribuible a la organización pública como centro de autoridad. Este criterio finalista produce a su vez, una transformación plena en el eje central de la responsabilidad misma, pues abandona la observación analítica del sujeto productor del daño y la calificación de su conducta, para ubicarse en la posición de la víctima, que menguada en su situación jurídica, queda eximida en la comprobación de cualquier parámetro subjetivo del agente público actuante”<sup>19</sup>. El mismo Jesús Leguina Villa en el citado libro de la “Responsabilidad Civil de la Administración Pública” al referirse a la institución que examinamos sostiene que esta es siempre directa, porque el ente público responde directamente frente a la víctima, sin necesidad de que proceda la previa identificación del funcionario o agente que con su conducta culpable haya causado materialmente el daño. “La garantía patrimonial directa de los ciudadanos frente a la administración cubre, tanto los daños causados por acciones administrativas imputables a agentes públicos concretos, como las

---

<sup>18</sup> **LEGUINA VILLA**, Jesús; Obra citada; Pág. 334.

<sup>19</sup> **ROJAS FRANCO**, Enrique; “Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo”; Lima; 2007; Pág. 450.

lesiones patrimoniales producidas por el funcionamiento impersonal, institucional o anónimo de la organización administrativa”<sup>20</sup>.

La responsabilidad de la administración por el funcionamiento de los servicios públicos es la última etapa en la evolución de la teoría de la responsabilidad. Y la más avanzada, pues, ahora no se requiere probar la culpa del funcionario encargado de la prestación del servicio, por lo que en esta institución, la responsabilidad extracontractual recae sobre quien, fuera de toda relación contractual previa, ha causado daño a la esfera jurídica de otro sujeto, por culpa o a través de la puesta en marcha de una actividad riesgosa o creación un riesgo social. Enrique Rojas Franco considera que el acto administrativo entraña responsabilidad estatal si existe una falta de servicio, esto es, si al cumplirse la función se causa un daño, aún cuando el funcionario ejerciera su labor como tal, actuando con negligencia o incurriendo en omisiones o errores vinculados al servicio, o cuando no se cumplía la función o se efectuaba tardíamente, actuación del funcionario que ahora ya no cuenta si se tiene establecido que todo acto administrativo implica responsabilidad, siempre que exista una falta del servicio. La construcción del sistema de éste tipo de responsabilidad tiene su origen en la teoría del servicio público y en los conceptos de falta de servicio que con precisión se originaron en el Consejo de Estado Francés, ya que es a través de estos fallos jurisprudenciales que se dimensionan los conceptos de falla personal y falta de servicio, el principio de solidaridad que existe entre el funcionario y el Estado, etc. Es en los primeros años del siglo XX cuando el Consejo de Estado extiende a los actos de autoridad el principio de responsabilidad patrimonial por los servicios públicos, expresión que tiene su origen concreto en las conclusiones del Comisario Teisser en el asunto Leberre (Mayo 1903), a partir de lo cual se propagó rápidamente. La falta es obviamente del funcionario o agente, pero se trata de una falta anónima, es decir, su autor no ha sido identificado o es desconocido, por lo que la falta se atribuye al servicio, por lo que en adelante, el acto

---

<sup>20</sup> LEGUINA VILLA, Jesús; Obra citada; Pág. 334.

administrativo entraña responsabilidad estatal si existe una falta de servicio, esto es, si al cumplirse la función se causa un daño, sin necesidad de considerar la culpa del funcionario encargado de la prestación.

La Legislación Española ha establecido un conjunto normativo considerado el más avanzado que incluso ha servido de modelo para legislaciones extranjeras, estableciendo el criterio de que procede la responsabilidad directa de la administración por los daños ocasionados como consecuencia del normal o anormal funcionamiento de los servicios públicos, siempre que tales daños reuniesen los caracteres de ser efectivos, evaluables económicamente y singularizados en relación con una persona o grupo de personas. Alier Hernández Enriquez denomina a este régimen como de “responsabilidad sin falta”, caracterizados porque no requieren que el Estado haya incurrido en una falla del servicio para que vea comprometida su responsabilidad patrimonial, por lo que al actor le basta probar el hecho dañoso, el daño sufrido y el nexo causal entre uno y otro, en tanto que la exoneración para el Estado quedará sujeta a la prueba de una causa externa como fuerza mayor o el hecho exclusivo de la víctima o de un tercero (“Responsabilidad Extracontractual del Estado”). De lo expuesto podemos establecer que la institución jurídica de la Responsabilidad Estatal por la Prestación de los Servicios Públicos, requiere para su estructuración y vigencia de los elementos siguientes:

- 1) El sujeto causante del daño, que siempre es la administración pública, independientemente de la actuación lícita o ilícita del funcionario o servidor que acciona el servicio público e igualmente independientemente del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Se utiliza la expresión administración pública en su sentido subjetivo u orgánico e integra tanto las administraciones territoriales como las institucionales u organismos públicos de Ley, de organización y funcionamiento de la Administración del Estado e incluso, las restantes entidades de Derecho Público que actúan en

régimen de Derecho Privado en tanto que no dispongan otra cosa sus normas de creación. La administración es un sujeto activo a la cual se le imputan los daños derivados de las actuaciones dolosas o gravemente culposas del personal a su servicio, siempre que se integre en su estructura orgánica, sea cual sea el tipo de relación funcional, estatutaria o contractual laboral o administrativa que los vincule a aquella, incluidos los representantes políticos;

- 2) El sujeto que recibe el daño, denominado también sujeto pasivo de la lesión, sujeto paciente o dañado o conocido simplemente como los particulares. Es básicamente la persona natural que sin estar obligada por la Ley recibe la carga pública que ocasiona daños sea a su integridad física o patrimonial e incluso psicológica – moral. Se entiende también por particulares a las personas jurídicas de derecho privado que sufren el impacto ilegítimo de las cargas públicas, existiendo criterios como los de la legislación española que extienden la utilización del término particulares a otras administraciones públicas que se vean perjudicadas por hechos o actos imputables a una administración diferente. El razonamiento para esta consideración se apoya en el objetivizar la posición del sujeto dañado por una administración pública en relación con el régimen jurídico que regula esta institución, en que precisamente por el carácter objetivo, patrimonial y extracontractual de esta responsabilidad, se le concede identidad de situación jurídica con independencia de cualidad subjetiva; es decir, que se encuentra en igualdad de condiciones para ejercer acciones indemnizatorias todo aquél que reciba el daño de la administración, sea el sujeto pasivo una persona natural, jurídica de derecho privado u otra administración pública, criterio con el que estamos de acuerdo si consideramos que por la potestad jurídica para ejercer derechos y contraer obligaciones de que están dotadas estas administraciones públicas afectadas posibles por el funcionamiento

de los servicios públicos y los intereses descentralizados, regionales y concretos que puedan ellas representar, estas administraciones pueden ser consideradas sujeto pasivo receptor del daño. Es necesario puntualizar que si razonable y aceptable es esta equiparación de administración pública – particulares, no puede confundirse o equipararse la relación entre el particular y el funcionario que en el curso del desempeño de su actividad profesional sufre daños claramente imputables a las condiciones en que desarrolla su trabajo, en cuyo caso, estamos hablando de la figura del accidente de trabajo o de riesgo laboral, susceptible de ser indemnizable vía jurisdicción laboral o por los sistemas de seguridad social y no por el sistema de la prestación deficiente de los servicios públicos;

- 3) El daño es el agravio y perjuicio que recibe una persona, sea en su integridad física, moral o patrimonial. Cabanellas lo define como “toda suerte de mal material o moral o el detrimento, perjuicio o menoscabo que por acción de otro se recibe en la persona o en los bienes. El daño puede provenir de dolo, de culpa o de caso fortuito, según el grado de malicia, negligencia o casualidad entre el autor y el efecto. En principio, el daño doloso obliga al resarcimiento y acarrea una sanción penal; el culposo suele llevar consigo tan sólo indemnización; y el fortuito exime en la generalidad de los casos, dentro de la complejidad de esta materia. La lesión o perjuicio es un elemento esencial de la responsabilidad, porque sin la existencia de ese menoscabo o deterioro, la responsabilidad no se pone en movimiento, hasta el punto de que sin la existencia de ese perjuicio, no existe responsabilidad. Es el presupuesto necesario de la institución resarcitoria y para que tenga la condición de lesión indemnizable, a de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas y esencialmente

antijurídico, entendiéndose por tal, aquél que el particular no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. Es decir, que el perjuicio indemnizable o resarcido debe tener características de efectiva existencia del perjuicio, ser real, actual y cierto. No futuro y eventual; debe de existir relación directa e inmediata de causa a efecto entre el daño alcanzado y la conducta estatal. El perjuicio no debe ser mediato ni indirecto y la doctrina lo denomina relación de causalidad, causación o causalidad adecuada; el ordenamiento legal debe atribuir imputabilidad jurídica de los daños ocasionados por el Estado, exceptuándose los casos de caso fortuito o fuerza mayor; el daño debe afectar un derecho subjetivo de la o las personas y no meros intereses. Es necesario establecer que existen criterios que consideran que la responsabilidad debe extenderse cuando también se afecten meros intereses, siempre que se cause perjuicios materiales al administrado, no siendo necesario distinguirse entre agravio a un derecho subjetivo o a un mero interés del particular; cabe reparación por el daño moral al hacer efectiva la responsabilidad extracontractual del Estado en la esfera del Derecho Público, cuando el agravio moral es susceptible de engendrar perjuicios materiales o económicos; el daño debe de ser individualizado con relación a una persona o grupo de personas, debiendo ser especial, particular o singular y no general o universal. Respecto de la antijuridicidad del daño, la generalidad de la doctrina y la Ley establecen que esta deriva de la ausencia de un deber jurídico de soportar el daño por parte del perjudicado. El carácter antijurídico del daño no guarda relación con el comportamiento del sujeto causante del daño, dado que en nuestro ordenamiento, la responsabilidad patrimonial de la administración es objetiva, de carácter externa, por lo que no cabe imponer al particular el deber de recibir el daño, teniendo en cuenta que la administración además de estar sometida al principio de legalidad, lo está también al de eficiencia. Daño antijurídico es aquél

que la víctima no tiene el deber jurídico de soportar. Alier Hernández Enríquez manifiesta que "... la antijuridicidad del daño no depende de la antijuridicidad del hecho que lo causa, de modo que el mismo seguirá siendo antijurídico aunque su causa sea lícita, razón por la que el análisis del daño se ha situado en sede de la víctima y no en la del agente como ocurría antes"<sup>21</sup>;

- 4) La causalidad es otro requisito necesario para que se viabilice la indemnización que debe brindar el Estado por los daños que irroga el funcionamiento defectuoso de los servicios públicos. Si el daño es presupuesto indispensable para que pueda hablarse de responsabilidad patrimonial, la relación de causalidad entre acción lesiva de un sujeto y el daño padecido por otro, es el elemento necesario para su actualización concreta en una relación jurídica, con independencia de cuales sean los criterios de imputación que puedan caracterizar un determinado tipo de responsabilidad patrimonial. En estos casos, la relación de causalidad en si misma agota por completo el criterio de imputación con el que, en último término, se identifica. Basta la relación de causalidad entre la actuación de la administración y el daño, para que aquella deba indemnizar. De ahí que el debate procesal específico en un juicio sobre responsabilidad patrimonial de la administración, se ciña a determinar el daño y su relación lesiva. En consecuencia, la primera cuestión que debe plantearse es la de determinar qué circunstancias pueden romper esa relación de causalidad, reconociéndose plenamente solamente una: la de fuerza mayor; es decir, el evento irresistible y externo al causante del daño, lo que supone la negación de esta virtualidad al caso fortuito como acontecimiento inherente a las propias circunstancias de la acción lesiva. Esta relación de causalidad es

---

<sup>21</sup> **HERNANDEZ ENRIQUEZ**, Alier; Obra citada; Pág. 31.

eminentemente una cuestión fáctica, por lo que los procedimientos jurisprudenciales se mueven en el marco del más amplio casuismo;

- 5) La indemnización es otro elemento de la responsabilidad estatal extracontractual derivada de la actuación de los servidores y del funcionamiento de los servicios públicos; es un elemento propiamente objetivo con el que se trata de neutralizar los efectos nocivos del daño, de ahí que sea razonable la pretensión de reparación integral que entraña. La indemnización es el resarcimiento patrimonial que se hace para reparar o compensar los daños recibidos. Esta indemnización pecuniaria puede sustituirse por la compensación en especie y su abono mediante pagos periódicos, si así resulta más adecuado para lograr la reparación debida, convenga al interés público y se llegue a un acuerdo con el interesado. Para que proceda la indemnización deben de cumplirse requisitos como los siguientes:
- 1) Daños que puedan mensurarse, aquilatarse, calibrarse, calcularse, razón por la cual la responsabilidad es objetiva, es de carácter externo, por lo que a mayor daño, mayor es la indemnización, sin ser necesario que se examine si el acto estuvo motivado por el dolo o culpa de quien actúa, en cuyo caso sería subjetiva, que habría que hurgar, ahondar en la subjetividad del sujeto para fijar la responsabilidad;
  - 2) El daño actual o futuro, tiene que ser directo, siempre real y posible. Puede afectar bienes materiales o inmateriales, a personas o cosas. El hecho de que el daño sea en ocasiones de difícil determinación, no impide la condena al pago.

En el esquema de la teoría de la responsabilidad directa se llega a reconocer la responsabilidad de la administración por más del simple funcionamiento del servicio, sin que el demandante tenga necesidad de probar la culpa de los agentes. Aquí no es necesario probar la culpa del funcionario encargado de la prestación, pero si es preciso establecer dos situaciones especiales que se

derivan de la circunstancia expuesta: ¿Qué pasa en los casos de responsabilidad por daño lícito? ¿Qué sucede en los casos en que la deficiencia del servicio es responsabilidad del funcionario?. En el primer caso encontramos que en la responsabilidad por daño lícito, solo se indemniza el daño emergente, no el lucro cesante. La razón de esta exclusión radica en la circunstancia de que la situación del administrado no es igual en ambos casos, ya que en la responsabilidad por acto legítimo el particular soporta un daño en virtud de los deberes o cargas impuestas por la Justicia legal o general, en la responsabilidad por acto ilegítimo, él no debe contribución o servicio alguno al Estado, ya que nadie está obligado a soportar la actividad dañosa o legítima y menos sin indemnización. Por esta causa, el Estado le debe al particular perjudicado por un acto ilegítimo una reparación integral, mientras que en la responsabilidad por acto legítimo la restitución no comprende el lucro cesante. En el segundo caso, cuando la responsabilidad del funcionamiento deficiente del servicio público es atribuible al funcionario, esto no excluye el hecho de que sea el Estado el que tenga que responder de forma directa por el daño ocasionado por el servicio público, atribuyéndosele la responsabilidad a la administración y no al funcionario o servidor, pero abriendo la posibilidad de que se puedan ejercitar acciones de cobro por el Estado al funcionario responsable en lo que la doctrina señala como derecho de repetición, pudiendo ejercitarse éste derecho también en vía contraria, esto es, de que si el que hubiere cubierto el pago fuere funcionario, éste podría intentar contra el Estado la repetición de lo pagado, ya fuere en parte o en forma total, siempre que se considere que no estaba obligado a cumplirlo él personalmente.

El fundamento de la responsabilidad estatal se encuentra en la Constitución, así lo sostiene Enrique Rojas Franco cuando en su libro “Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo” en relación a la legislación española expresa lo siguiente: “La Constitución recoge un derecho fundamental innominado o atípico, que es el derecho de los administrados al buen funcionamiento de los servicios públicos, que se infiere de las disposiciones que contienen parámetros

deontológicos de la función administrativa, tales como el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, buena marcha del gobierno y eficiencia de la administración”<sup>22</sup>. Este derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos le impone a los entes públicos actuar en el ejercicio de sus competencias y la prestación de los servicios públicos de forma eficiente y la obligación correlativa de reparar los daños y perjuicios causados cuando se vulnera esta garantía constitucional.

Este fundamento de la responsabilidad estatal, igualmente se lo encuentra en las convenciones americanas sobre derechos humanos, tratados que establecen también la posibilidad de exigirle al Estado responsabilidad por sus actos formales o materiales, por lo que si a una persona se le han violado sus derechos fundamentales, puede recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por medio de ella a la Corte Interamericana, órgano internacional que puede dictar reparaciones de daños y perjuicios en contra de Estados integrantes del sistema.

La institución jurídica de la responsabilidad patrimonial estatal por daños derivados del accionar de los servicios públicos cumple una función reparatoria – compensatoria, preventiva – punitiva y de defensa de los derechos subjetivos, y, su presencia como tal, en nuestro ordenamiento constitucional se la encuentra en la Constitución de 1967 que incorpora una disposición que configura la denominada responsabilidad sin culpa u objetiva o extracontractual para que el Estado y las entidades de Derecho Público y semipúblico, indemnice a los particulares por los perjuicios irrogados en sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y servidores en el desempeño de sus cargos (CONSTITUCION 1967; ART. 27). Las reformas constitucionales del 16 de Enero de 1996 añadieron después del artículo 21 del texto constitucional uno

---

<sup>22</sup> **ROJAS FRANCO**, Enrique; Obra citada; Pág. 454.

que hacía al Estado civilmente responsable en todos los casos de error judicial y por violación de las normas sobre seguridad y libertad personales. La Asamblea Nacional Constituyente de 1998 aprobó e introdujo al texto constitucional, numerosas y nuevas reformas constitucionales, cambiando profundamente el artículo 20, sufriendo un retroceso la institución de la responsabilidad estatal, exigiéndose como requisito que el servicio público sea deficiente, lo cual no acontecía en la Constitución de 1967. El texto constitucional de 1998 expresaba lo siguiente: Art. 20.- (RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LOS SERVICIOS PUBLICOS).- “Las instituciones del Estado, sus legatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos...”. La Constitución del 2008 de Montecristi en el artículo 11 numeral 9 ha contemplado esta institución jurídica.

La obligación estatal de indemnizar es consecuencia directa del carácter responsable del Estado ecuatoriano, según lo establecía en el artículo 1 de la Constitución de 1998 (LO CUAL NO SE CONTEMPLA EN LA ACTUAL CONSTITUCION) y de la obligación de responsabilidad que conlleva la actuación de todos los miembros del sector público, los que según el texto del artículo 120 de la Constitución de 1998 no están exentos de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones (ART. 233 CONSTITUCION 2008).

La norma del artículo 20 de la Constitución de 1998 y actualmente el artículo 11 No. 9 de la Constitución del 2008 amerita comentario respecto de dos aspectos: el uno es el relacionado a la utilización del término particulares como los sujetos que puedan ser indemnizados; y, el otro, es el hecho de que solamente el accionar deficiente del servicio público es lo que daría lugar a la obligación de reparar por parte del Estado. Al respecto, cabe decir en relación a los

particulares que si se realiza una interpretación literal del término, este excluye la posibilidad de que si el sujeto pasivo que recibe el daño sea otra entidad pública pueda ejercitar la acción indemnizatoria o si el afectado es un servidor o empleado público, pueda este intentar su reclamo. La teoría y la doctrina han establecido que se entiende por particulares a todos los ciudadanos sometidos al poder de la administración, denominados genéricamente administrados. Lógicamente se excluye de considerar como particulares a aquellos servidores públicos que laboran en la propia administración causante del daño y a la que se le debe reclamar indemnización, que en este caso sería de indemnización por accidentes de trabajo o riesgo laboral, que como hemos visto su reclamación corresponde realizarla vía jurisdicción laboral o administrativamente ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), mas no en instancia contencioso administrativa que es en donde se tramita las acciones indemnizatorias por prestación de servicios públicos. En cuanto al segundo considerando, esto es, de que solamente el servicio público deficiente es el originario de acción indemnizatoria, además de reseñar de que esta disposición es un retroceso en relación al carácter amplio contemplado en la primera legislación en esta materia, vale puntualizar que vista así las cosas la diferencia del servicio puede prevenir de acción negligente del servidor, en cuyo caso respondería en repetición o la deficiencia puede derivar del propio desgaste del servicio, independientemente de la voluntad del servidor, en cuyo caso, él estaría exonerado de responsabilidad y lógicamente también de la repetición.

De acuerdo al contenido del artículo 20 de la Constitución de 1998 y artículo 11 No. 9 de la Constitución del 2008, el Estado y sus instituciones son los directos responsables de indemnizar por los daños que ocasionen los servicios públicos, entendiéndose por tales instituciones, las comprendidas en el artículo 118 de la Constitución de 1998 y 225 del texto constitucional vigente, que establece el catálogo de las consideradas instituciones del Estado en la jerarquía siguiente:

- 1) Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y

Judicial; 2) Los organismos electorales; 3) Los organismos de control y regulación; 4) Las entidades que integran el régimen seccional autónomo; 5) Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; 6) Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos. En la Constitución del 2008 no existe mayor variación, únicamente se crean la función electoral y de transparencia y control social, dejando de lado el concepto de los exclusivos tres poderes del Estado.

Junto al Estado y sus instituciones, también deben pagar las indemnizaciones a los particulares, los delegatarios y concesionarios del Estado y las entidades citadas en el artículo 118 de la Ley Suprema de 1998 y 225 del texto constitucional vigente, advirtiéndose, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 249 de la referida Constitución que los delegatarios y concesionarios son tales, en el manejo de los servicios públicos, más no en la construcción de la obra pública, por lo que en este segundo caso no se puede demandar indemnización por deficiente prestación de servicio público (la Constitución del 2008 restringe la figura jurídica de la delegación y la concesión, según el ART. 316), pero bien puede demandarse a esos delegatarios o concesionarios ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, no para solicitar una indemnización que dimane de su responsabilidad extracontractual, sino como ejecutores de toda clase de actos administrativos en sus actuaciones delegadas o concesionadas.

El artículo 249 de la Constitución de 1998 (ART. 314 Y 315 DE LA CONSTITUCION DEL 2008) dice: SERVICIOS PUBLICOS. DELEGACION.-

“Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de

naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones.

El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos”.

De acuerdo a lo que hemos examinado, encontramos que una vez superada la etapa de la irresponsabilidad del Estado, la existencia misma del Estado de Derecho, presupone el principio de responsabilidad de los actos propios y de aquellos que son consecuencia del accionar de sus funcionarios y administradores directos, así como también de lo realizado por todos aquellos que actúan por delegación, intermediación o concesión otorgada por el Estado o las entidades integrantes del sector público, encontrándose plasmado tal principio en el artículo 1 de la Constitución de 1998 (ART. 11 numeral 3 de la Constitución del 2008) que establece el carácter responsable del gobierno en lo político y del Estado en lo civil, en relación con el artículo 249 de la Constitución de 1998 que extiende tal responsabilidad estatal para resarcir los daños causados por la prestación de servicios públicos de acuerdo a la regla del artículo 20 del Código Constitucional (ART. 11, No. 9 CONSTITUCION 2008) que es la norma fundamental que instituye la acción indemnizatoria que pueden utilizar los administrados para reclamar al Estado por los daños recibidos.

### **2.3.11.- ACCION INDEMNIZATORIA POR LA AFECTACION DEL SERVICIO PÚBLICO**

La palabra acción tiene un significado objetivo cuando se la relaciona con el verbo hacer y significado subjetivo al relacionarla con la facultad de los individuos para proponer reclamaciones sea en el campo administrativo o el área jurisdiccional. Para el Diccionario de la Lengua Española significa "el derecho que se tiene a pedir un cosa en juicio...o el termino como modo legal de ejercitar ese derecho"<sup>23</sup>. El Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado asimila el término como equivalente a una demanda judicial. De lo expuesto tenemos que acción en el campo jurídico es la facultad que tienen las personas para proponer demandas y reclamar sus derechos judicialmente. Guillermo Cabanellas manifiesta que la palabra acción deriva del latín agere, hacer, obrar. Es la manifestación positiva o externa del obrar, equivalente el acto positivo en contraposición de la omisión. Forma legal de ejercitar una potestad a través de la justicia. La acción es el derecho de pedir en juicio lo que a uno se le debe (Diccionario Enciclopédico de Derecho usual.- tomo I A – B 25 Edición 1997, Editorial Eliasta S.R.L. Buenos Aires). En la línea del tratadista citado, refiriéndose a los modernos procesalistas, a la acción se la concibe como "un derecho público subjetivo que tiene el individuo como ciudadano para obtener del Estado la composición del litigio", también como el derecho público subjetivo al procedimiento judicial en general, pero no a la sentencia justa; se está ante la potestad jurídica de darle vida a la condición para la actuación de la ley. La acción es el derecho mismo en ejercicio y a la manera de actuarlo ante los tribunales. Por indemnización se entiende la reparación de un daño o el resarcimiento de un perjuicio y deviene del término indemnizar. Cabanellas define la indemnización como "el resarcimiento económico del daño o perjuicio causado, desde el punto de vista del culpable; y del que se ha recibido, enfocado desde la víctima. Suma o cosa que se indemniza. En general, reparación de un mal. Compensación. Satisfacción de ofensas y agravios

---

<sup>23</sup> Diccionario de la Lengua Española, Ediciones Nauta S.A.; Barcelona; 1978.

(Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual T. IV. 1997, Editorial Heliastra.- Buenos Aires). La indemnización está ligada al concepto de responsabilidad, por cuanto la una es consecuencia de la otra, por lo que así como la responsabilidad puede ser administrativa, civil y penal, también la indemnización puede ser de estas tres clases. La indemnización civil procede en caso de incumplimiento de contrato, la administrativa si ha existido culpa en la actuación del individuo y la indemnización es penal si la actuación del individuo que ocasiona el agravio ha estado marcada por el dolo. La indemnización que nos ocupa es la de carácter civil, no por devenir de la vigencia de un contrato, sino por el carácter de reparación material que ella implica, pues la indemnización civil actúa esencialmente en el campo de los bienes, economía y reparación material del agravio irrogado. Así lo habíamos establecido al realizar el estudio de la responsabilidad civil del Estado en el ejército de la realización de los servicios públicos, en donde reseñábamos que esta responsabilidad era patrimonial y extracontractual, susceptible de cumplirse con indemnizaciones materiales. Igualmente habíamos indicado que la indemnización como elemento componente de la responsabilidad estatal por la actuación de los servicios públicos, es un elemento objetivo con el que se trata de neutralizar los efectos nocivos del daño, razón esta que determina que la indemnización busque la reparación integral, siendo eminentemente pecuniaria, con posibilidad de sustituirse por compensación en especie o abonos de pagos periódicos, si así resulta más conveniente y adecuado para lograr la reparación debida. Ya en la sección correspondiente al estatuto de la indemnización como elemento de la responsabilidad estatal, habíamos puntualizado los requisitos para que esta proceda, lo cual conviene recordar, por lo que ahora corresponde, ahora, es determinar cuál y como es la vía jurídica que ha determinado el derecho para que pueda cumplirse tal indemnización.

Por acción de indemnización se entiende “la entablada para reclamar y obtener la reparación económica de un daño o perjuicio, de carácter contractual o

extracontractual, por acción culposa o dolosa e incluso fortuitamente, de estar así previsto en convenciones o ley, y sea acción y omisión civil o penal. Las acciones de indemnización más generalizadas son consecuencias de la responsabilidad civil<sup>24</sup>.

La acción indemnizatoria que estudiamos es la proveniente del daño causado por la prestación de los servicios públicos, que se relaciona con la obligación que tiene el Estado y la administración pública de reparar los agravios que ocasione su accionar, a la que podemos definir como la potestad que tienen los individuos para proponer reclamaciones ante los órganos establecidos por la ley para buscar reparaciones económicas que compensen los daños sufridos por el funcionamiento de los servicios públicos.

La forma de aplicarse éste artículo y el camino a seguir para viabilizarse la indemnización está contemplado en el documento denominado Normas de Procedimiento Administrativo Común de la Función Ejecutiva publicado en el Registro Oficial N° 733 del 27 de Diciembre del 2002 que sustituyen los artículos 100 al 140 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE). El artículo 209, al referirse a la responsabilidad patrimonial del Estado expresa: “Para hacerse efectiva la responsabilidad patrimonial a la que se refiere el artículo 20 de la Constitución Política de la República, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública Central o Institucional de la Función Ejecutiva, ante el órgano de mayor jerarquía, las indemnizaciones por daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio por el funcionamiento de los servicios públicos. La reclamación será inmediatamente puesta en conocimiento de la Procuraduría General del Estado para la coordinación de la defensa estatal. Están legitimados para interponer esta petición, los particulares a quienes las instituciones del Estado sus delegatarios y concesionarios les hubieren irrogado perjuicios”. De acuerdo a lo contemplado en el artículo 2 del ERJAFE, la

---

<sup>24</sup> **CABANELLAS TORRES**, Guillermo; Obra citada; Tomo I; Pág. 77.

Administración Pública Central está integrada por la Presidencia de la república, la Vicepresidencia y los órganos dependientes o adscritos a ellas; los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos. Por su parte, la Administración Institucional la integran las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia, a la Vicepresidencia de la República o a los Ministerios de Estado y las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central. Según las referidas normas de Procedimiento Administrativo Común de la Función Ejecutiva en los artículos 210 y 211 se refieren al daño e indemnización, estableciendo que el daño debe ser real y determinado con relación a una persona o grupo de personas y serán indemnizables los daños causados a las personas cuando estas no tengan la obligación jurídica de soportarlos y la acción de cobro prescribirá en el plazo de tres años contabilizado desde que el acto se produjo.

El artículo 212 establece la competencia y jurisdicción del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo para conocer las demandas de los particulares para ejercitar la acción indemnizatoria si existiere negativa total o parcial de su reclamación administrativa o si no se le respondiere en el plazo de tres meses, debiendo de advertir que en estos casos no opera la figura jurídica del silencio administrativo positivo. En apoyo de esta disposición existe el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado que determina que sean estos órganos jurisdiccionales los encargados de conocer y resolver todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos y hechos que hayan sido expedidos, suscritos o producidos por el Estado y otras entidades del sector público, debiendo el administrado afectado por tales actividades presentar su demanda ante el Tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio, aplicándose el procedimiento previsto en la Ley de la materia. De tal manera, que existiendo normativa constitucional, legal y reglamentaria, tanto de manera sustantiva como adjetiva, aunque no abundante, corresponde conocer la suerte corrida por

las acciones indemnizatorias para reparar los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos que se han tramitado en los Tribunales Distritales Contencioso Administrativos, para lo cual realizaremos el estudio de cuatro casos concretos que han llegado a resolución por parte de las instancias jurisdiccionales superiores.

### **2.3.12.- CASOS EN LOS TRIBUNALES DISTRITALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVO.**

Es objetivo general del presente trabajo conocer de manera concreta la complejidad inherente en la institución de la responsabilidad del Estado con el estudio de casos de indemnización por prestación de Servicios Públicos que se han seguido en los Tribunales Distritales Contenciosos Administrativos en el periodo comprendido entre el año 2001 al 2004. Los objetivos específicos propuestos son los de determinar las formas de responsabilidad del Estado para indemnizar por los casos de prestación de servicios públicos, identificar la principal forma que tiene el Estado para indemnizar en estos casos, precisar cómo y en qué condiciones se han solucionados los casos de responsabilidad del Estado, analizar alternativas de solución al problema de indemnización del Estado por prestación de sus servicios, concretar las acciones que pueda realizar el Estado para recuperar los valores invertidos en indemnización, realizar una sistematización sustantiva – procesal de las normas relacionadas con la responsabilidad patrimonial del Estado, encontrar los elementos conceptuales que permitan a los particulares y a los operadores de justicia contar con mejores instrumentos para ejercitar la acción indemnizatoria o la fundamentación justa de las resoluciones y difundir los resultados de la investigación de casos mediante un plan dirigido al foro profesional, académico y ciudadano.

El estudio de los juicios N° 117 – 2001: 298-2001; 312-2003; 40-2003 y 70-2004; 62-2005 que se han tramitado en los (cuatro) Tribunales Distritales Contenciosos Administrativos del país, nos permitirá extraer los datos necesarios para precisar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Utilizando la metodología de análisis de casos, nos guiaremos por el instructivo siguiente:

1. Identificar el fallo de análisis y fundamentos conceptuales;
2. Análisis del fallo en relación con la constitución, Ley de modernización, ERJAFE y otras leyes y normas aplicables a la materia;
3. Determinar si el caso en estudio se enmarca en la Institución de la responsabilidad estatal patrimonial;
4. Establecer las condiciones en que actúa el Estado para cumplir las indemnizaciones como consecuencias de su responsabilidad;
5. Concretar preceptos que orienten el cumplimiento de los objetivos propuestos;

#### **2.3.12.1.- COMENTARIO Y APRECIACIONES SOBRE EL PRIMER CASO<sup>25</sup>**

##### **RESOLUCIÓN N° 60-2000**

##### **JUICIOS N° - 117 – 2001**

Juicio de impugnación seguido por el señor Luis Edmundo Zabala Coronel en contra del Ministro de Finanzas y Crédito Público y otro.

Síntesis: La Sala desestima el recurso de casación intentado por la falta de fundamento. La norma del art. 131 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva exige que el daño alagado sea "real y

---

<sup>25</sup> Juicio contencioso administrativo: Edwin Abata Velastegui (Luis Edmundo Zavala Coronel – Procurador Común) contra Ministerio de Finanzas; Tribunal Distrital No. 1 (117-2001).

determinado”, hecho que no se ha Introducido dentro de los autos; en especial, estipula la norma, que este daño para ser indemnizable tiene que ser causado a las personas y estas no estén en la obligación jurídica de soportarlo. Al establecerse por ley las indemnizaciones a que tienen derecho los ex miembros de la Policía Militar Aduanera, que no iban a ser tomados en cuenta para el Nuevo Servicio de Vigilancia, estos tienen la obligación jurídica de soportar el daño; y de estimar que dicha ley violó normas constitucionales, su nulidad debió ser demandada, no en juicio contencioso administrativo, sino, en su respectiva acción de inconstitucionalidad.

Ahora nos corresponde realizar el respectivo examen y comentario:

**Identificación de fallo:** es la resolución N° 66-2000, juicio N° 1-17-2001, emitida por la Sala especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia del 10 de Abril del 2001, las 10H45, juicio seguido por Luis Edmundo Zabala Coronel contra el Ministerio de Finanzas y Crédito Público:

La demanda es Materia de Justicia Administrativa, Jurisdicción en proceso Contencioso Administrativo y Fundamentos Conceptuales: el recurso propuesto es el de plena jurisdicción o subjetivo, institución jurídica que se invoca es la “Responsabilidad Patrimonial del Estado” y la indemnización de daños y perjuicios, se impugna nulidad e ilegalidad de un acto administrativo e inconstitucionalidad de un acto administrativo anterior, existe pluralidad de actores y se utiliza la figura del procurador Común.

En la contestación a la demanda: se invoca las figuras jurídicas de caducidad de los derechos de los actores por carecer de fundamentos, plus petitio, legalidad del acto administrativo impugnado, separación voluntaria y supresión de puesto y se invoca los artículos 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, 523 de la Ley de Modernización del Estado y 23 de la Constitución;

**Análisis del fallo:** Respecto al marco legal vigente a la fecha en que se emitió el acto administrativo impugnado está conformado por la Constitución de 1978 vigente hasta el 10 de Agosto de 1998, la Ley de Modernización del Estado vigente desde el 31 de Marzo de 1994, el ERJAFE vigente desde el 31 de Marzo de 1994. En relación a la sentencia emitida por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo N° 1 con asiento en Quito el 14 de enero del 2000, las 16H00, guarda la estructura formal de acuerdo a lo exigido por la técnica jurídica a las exigencias y requisitos contemplados tanto en la Ley de la materia, como en las artículos 269, 275 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, cuerpos legales vigentes tanto al instante de producirse los acontecimientos administrativos que se impugnan, como cuando se presenta la impugnación jurisdiccional o también cuando se emite la resolución de primera y única instancia. Sobre el contenido del fallo cabe formular estas observaciones; la primera va dirigida al considerando primero, en su parte final, en la invocación que se hace del artículo 196 de la Constitución (se trata de la Constitución de 1998, vigente a la fecha de la emisión de la sentencia) para fundamentar la jurisdicción y competencia del Tribunal Distrital ara conocer la causa, cuando consideramos que debería primeramente invocarse es el artículo 99 de la Constitución de 1978, norma jurídica suprema que estaba vigente al instante de emitirse el acto administrativo impugnado y de presentarse la respectiva demanda. La segunda observación la dirigimos al mismo considerando primero, en la parte final en que se citan las disposiciones que sirven de fundamento al Tribunal que justifican su jurisdicción y competencia, porque creemos que se ha omitido citar el Artículo 38 de la Ley de Indemnización del Estado, norma vigente desde el 31 de Marzo de 1994 que dispone que los Tribunales Distritales Contenciosos Administrativo conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos y hechos que han sido expedidos, suscritos o producidos por el Estado y otras entidades del sector público. La tercera observación va dirigida en la parte resolutive de la sentencia, en la sección que “declara legales la resolución N° 229 del 2 de Abril de 1997;

y, el acuerdo N° 284 del 28 de Abril de 1994". Lo que consideramos una tautología Jurídica, pues según el principio de Legalidad y Legitimidad inherentes a todos los actos de la administración pública, estos tienen vigencia independientemente de la confirmación judicial o cualquier reconocimiento que realice cualquier autoridad. Solamente la resolución judicial en contrario, puede restar la validez y legalidad del acto. En cuanto a las apreciaciones respecto de la resolución del recurso de casación emitida por la sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el 10 de Abril del 2001 las 10H45, este fallo adolece de igual falencias de las enunciadas existentes en la resolución de primera y única instancia, pues la sala casacional no ha considerado ninguna de las observaciones por nosotros formuladas, lo que creemos es una limitante que se autoimpone la sala, ya que con su facultad de intérprete del Derecho, puede brindar lecciones doctrinarias y jurisprudenciales respecto de los casos sometidos a su conocimiento y resolución, lo cual amerita en el presente caso, además de que es obligación de tal órgano jurisdiccional pronunciarse de esa manera en todos los casos sometidos a su conocimiento. En esta línea, creemos también que la sala casacional debió pronunciarse respecto de la duplicidad de Legislación Constitucional que sirve de marco legal en el caso en estudio, pues nos encontramos que para cuando se emiten los actos administrativos impugnados y para cuando se propone la demanda estaba en vigencia la Constitución de 1978 y para cuando se emiten las resoluciones de primera y única instancia y la sentencia casacional, estaba vigente la Constitución de 1998 cada una contemplando en los artículos 20 la institución de la responsabilidad patrimonial del estado por los actos de sus funcionarios y en relación a los servicios públicos, pero es necesario (esa es la obligación del intérprete del derecho – sala casacional-) reseñar las diferencias existentes entre una y otra disposición entre una y otra constitución. Ya en líneas anteriores habíamos señalado el retroceso que se había producido en la Constitución de 1998 respecto de la Institución de responsabilidad estatal cuyo artículo 20 condiciona dicha responsabilidad al funcionamiento o "prestación deficiente de los servicios público", lo que no acontecía en la Constitución de

1978, texto cuyo artículo 20 se refería a los servicios públicos de manera general, sin restricciones a reseñar, esta diferencia es de suma importancia doctrinaria y practica, pues de ella depende la mayor o menor cobertura de protección de los derechos subjetivos de los administrados afectados por estos servicios. Como ejemplo, puede darse el caso de que el servicio público no sea deficiente e igualmente tampoco sea deficiente la actuación del funcionario o servidor público, pero sin embargo se puede ocasionar perjuicio a los administrados, los que si se guiaran solamente por el criterio expuesto en el referido artículo 20 de la actual Constitución de 1998, tendríamos que estarían imposibilitados de ejercitar acciones de reclamos indemnizatorios por los daños recibidos por el accionar eficiente y legal de los servicios públicos y de los funcionarios públicos. De lo expuesto encontramos que lo importante para los ciudadanos (administrados o particulares), para preservar sus derechos subjetivos de los agravios que pueda sufrir del accionar de la administración, no es el criterio del funcionamiento deficiente del servicio público (por lo que no es necesario que así conste en el citado artículo 20 del texto constitucional), sino que lo importante es que esta disposición tenga en su contenido el criterio de que el ciudadano agraviado no tenga la obligación de recibir la carga publica, como bien lo establece la doctrina y otras legislaciones, razón por la que recomendamos sea incluida esta apreciación en el precepto constitucional, proponiendo para el efecto un modelo de redacción del mentado artículo:

Constitución de 1978:

Artículo 20.- el estado y más entidades del sector público están obligados a indemnizar a los particulares por perjuicios que les irrogaren como consecuencia de los servicios públicos o de los actos de sus funciones y empleados en el desempeño de sus cargos...;

Constitución de 1998:

Artículo 20.- (responsabilidad del Estado por los servicios públicos):

Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que le irrogaren como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos...;

Propuesta a incluirse en el artículo 20 de la constitución de 1998 o en la constitución elaborada por la constituyente del 2008:

Artículo 20.- (responsabilidad del estado por los servicios públicos) las instituciones del estado, sus delegatarios y concesionarios, están obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que sin estar obligados a recibir, los recibieran como consecuencia de la prestación de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios o empleados en el desempeño de sus cargos...;

Corresponde determinar si el presente caso en estudio se enmarca en los conceptos de la institución examinada es decir si se trata de un caso de responsabilidad estatal patrimonial. Al respecto, expresamos nuestro acuerdo con el criterio que tiene la sala casacional expuesto en el considerando **CUARTO**, en donde establece que si algún reclamo indemnizatorio tiene que hacer la parte actora, es consecuencia directa de la afectación de sus derechos subjetivos administrativos del derecho al trabajo y a la estabilidad laboral afectados por la decisión estatal de la supresión de puesto o venta de renuncia a aplicarse en esa entidad estatal (Policía Militar Aduanera), agravio que está obligado a soportar el servidor en los casos específicos contemplado en la legislación. Es decir, que de lo que se trata en el caso en estudio, es de un conflicto que se da al interno de la administración entre la entidad pública y algunos de sus servidores y empleados afectados por la supresión de sus partidas, por lo que correspondía es el ejercicio del recurso de plena jurisdicción o subjetivo para impugnar un acto administrativo en aplicación de los derechos

de los servidores públicos contemplados en la LOSCCA, pero en ningún caso se trata, de aplicación de lo preceptuado en el artículo 20 de la Constitución que se refiere a la institución de la responsabilidad estatal por la prestación de los servicios públicos.

El razonamiento que la sala casacional hace en el considerando **CUARTO** de la resolución en estudio, es interesante, porque establece la posibilidad de contradecir un criterio que habíamos expuesto en el capítulo II (2.4 Responsabilidad por los servicios públicos) en el que se expresaba la imposibilidad del servidor público de ejercitar acción indemnizatoria en contra del Estado por daño recibido por la administración cumpliendo el servidor sus funciones para la propia administración, por lo que hablamos de la existencia de la figura de accidente de trabajo o riesgo de trabajo o riesgo laboral, susceptible de reclamarse indemnizatoriamente sea vía laboral o por el sistema de seguridad social. El caso en estudio determina que como consecuencia de la implementación de la disposición legal que al suprimir la Policía Militar Aduanera también suprime puestos y partidas reconociendo indemnizaciones a los funcionarios afectados para esta medida (el servidor puede ejercitar el recurso de plena jurisdicción o subjetivo para impugnar un acto administrativo violatorio de disposiciones de la LOSCCA), también podría ejercitar la acción indemnizatoria contemplada en el art. 20 de la constitución por la consecuencia dañosa del funcionamiento de los servicios públicos o de los funcionarios, si es que el reclamante demostrare de manera adicional al daño sufrido por la supresión del puesto (al que está obligado a soportar) por la aplicación de la ley, de que ha sufrido otro daño concreto, demostrable de manera real y determinada, distinto al originado por la supresión de la Policía Militar Aduanera y al hecho de no haber sido tomado en cuenta en la entidad creada en su sustitución, como por ejemplo, que tal supresión, le impusiere también una sanción equivalente a destitución que le impida ejercer otro cargo público, o le impida acceder a los beneficios de la jubilación o la cesantía que implemente el sistema del IESS, etc. Por cuanto el caso estudiado no es de

aquellos que tenga relación con la institución de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por la prestación de los servicios públicos reglado por el artículo 20 de la Constitución, no corresponde emitir opinión sobre el requerimiento de establecer las condiciones en que actúa el Estado para cumplir con las indemnizaciones derivadas del precepto de la responsabilidad.

De lo examinado y en relación con el requerimiento de que en este trabajo se concreten preceptos que orienten el cumplimiento de los objetivos específicos propuestos, vamos solamente a enunciar algunos lineamientos generales que desarrollaremos en la parte final de la investigación, tales como los siguientes:

- 1).- Conforme está expuesto en líneas anteriores, el artículo 20 de la Constitución debe establecer de manera clara el criterio de que la responsabilidad del Estado procede como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin determinar la eficiencia o deficiencia del mismo;
- 2).- El mismo artículo establece el criterio de que el afectado no está obligado a recibir la carga pública como requisito para ejercer la acción indemnizatoria ;
- 3).- El mismo artículo 20 de la Constitución en el inciso segundo en que establece la facultad del Estado para ejercitar el derecho de repetición en contra de los servidores responsables de que el Estado pague indemnizaciones, debe de contemplar de forma expresa el criterio de que para asegurar valores que hagan viable el pago de la reposición debe de establecerse el fondo de la reposición, que se nutrirá con descuentos que se realizará a la administración pública en general y a los servidores públicos en particular, con derecho de devolución al cesar en funciones el servidor y reconocimiento de intereses, si es que no ha sido objeto de que se le aplique la repetición;
- 4).- Lo expuesto amerita para que se elabore un borrador de lo que sería la Ley de Ejercicio del Derecho de Repetición.

### **2.3.12.2- COMENTARIOS Y APRECIACIONES SOBRE EL SEGUNDO CASO<sup>26</sup>**

#### **RESOLUCIÓN No.- 309-2002**

#### **JUICIO No.- 298-2001**

Juicio Contencioso administrativo que por impugnación siguió Alfredo Medardo Luna Narváez contra el Presidente de la República.

**SINTESIS:** Se ha demandado la ejecución del silencio administrativo que operó respecto de los daños causados al recurrente por la no prestación de servicios del CONADIS, Consejo Nacional de Discapacidades. Para las entidades demandadas, Procuraduría General del Estado y Presidencia de la República, el fallo del Tribunal Contencioso Administrativo quedó ejecutoriado por el Ministerio de la Ley, por lo tanto, no caben las alegaciones que han dirigido al proceso estas entidades. Respecto de ellas, la Sala, únicamente con finalidades doctrinarias, hace las siguientes precisiones: El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que es de aparición posterior a la Ley de Modernización del Estado, no reforma el efecto del silencio administrativo positivo, por haber sido dictado en una norma inferior a la Ley y de ninguna manera ha reformado o variado el plazo de quince días establecidos en la Ley de Modernización, lo que se ve reforzado con una norma del ART. 272 de la Constitución Política que declara la vigencia del principio jerárquico kelseniano. A continuación, el 18 de agosto de 2002 entra en vigencia la ley para la Promoción de la inversión y de la Participación Ciudadana y en su Art. 13 dispone que a continuación del Art. 28 de la ley de Modernización se agregue un innumerado que ordene que los actos administrativos se regirán por las normas del Estatuto del régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, lo que permite concluir, que solo desde agosto 18 del 2002 el

---

<sup>26</sup> Juicio contencioso administrativo: Alfredo Medardo Luna contra Presidente de la República; Tribunal Distrital No. 1 (298-2001).

indicado Estatuto no ha modificado el efecto del silencio administrativa de positivo a negativo, porque la norma requerida expresamente solo se refiere a que el interesado tendrá derecho a la acción Contenciosa Administrativa sin que en ningún caso señale otro efecto distinto. Respecto del caso de marras, la Sala advierte, tan ilegal es la fijación de la indemnización hecha por parte del actor interesado, como la del Tribunal Contencioso Administrativo, por cuanto, pese a no haberse pronunciado el Tribunal respecto de la procedencia del silencio administrativo, este se entendería únicamente procedente en aquello que no lo afectaría de nulidad absoluta, en el caso, la fijación del monto de la indemnización; la indemnización demandada en aplicación del Art. 20 de la Constitución no responde al actor sino que se hará conforme los procedimientos que franquea la Ley. El Tribunal debió ordenar, conforme el Art. 40 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, las pruebas conducentes al establecimiento del real valor de la indemnización y no como discrecionalmente lo hizo. Este el único motivo por el cual se acepte el recurso interpuesto y se casa el fallo.

**FUNDAMENTOS CONCEPTUALES:** El recurso propuesto es el de plena jurisdicción o subjetivo; se invoca la institución jurídica del silencio administrativo y la norma del artículo 20 de la Constitución que establece la institución de la responsabilidad del Estado y la obligación de indemnizar a los particulares por los perjuicios causados por la ineficiente prestación de servicios públicos, se utiliza la confesión judicial como instrumento de prueba y existe una declaración de inconstitucionalidad de varios artículos del Reglamento General de la Ley de Discapacidades e intervención del Defensor del Pueblo, buscando la seguridad jurídica. Como observación hacemos notar que la sentencia de la primera y única instancia en su parte expositiva no hace constar el contenido básico de la contestación a la demanda y omite las excepciones formuladas, elemento necesario sobre el que tiene que pronunciarse la sentencia. Ya en la parte motiva en el considerando cuarto se deja constancia de que la caducidad es una las excepciones propuestas.

**ANALISIS DEL FALLO:** El marco legal vigente a la fecha de emitirse el acto administrativo que se impugna y la sentencia del Tribunal de instancia está determinado por la constitución de 1998, se invocan los artículos 196 para justificar la jurisdicción y el 20 de la carta magna para sustentar la institución de la responsabilidad del Estado. Se invoca el artículo 38 de la Ley de Modernización del estado para justificar así mismo la jurisdicción y competencia del tribunal juzgador. La Ley de Casación se la invoca para regular la utilización del recurso de casación interpuesto por el actor al citar la causal cuarta del artículo 3 de la Ley Casacional, considerando que la sentencia a resuelto lo que no fue materia de litis y el Código de Procedimiento Civil para establecer la afectación de lo dispuesto en el artículo 277, que se refiere a la obligatoriedad de la sentencia de decidir exclusivamente sobre los puntos en litigio. En relación a la sentencia emitida por el tribunal de instancia, en cuanto a su estructura, encontramos que guarda relación con el formato señalado en los artículos 269, 273 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, encontrándose afectada de la omisión de establecer las excepciones de los demandados conforme hemos observado en líneas anteriores.

En cuanto al fallo en si mismo, encontramos que en la parte motiva solamente cuenta con cinco considerando de los cuales dos (el primero y el cuarto) están dedicados al examen de la jurisdicción y caducidad y los otros tres a lo que es materia de la litis, estableciéndose con ello un limitado análisis jurídico del asunto controvertido, razón esta que nos lleva a considerar que esta resolución aparece diminuta y con falta de fundamentación por lo que se afectaría la garantía constitucional del debido proceso contemplada en el artículo 24 numeral 13. Esto no solamente por el criterio aritmético de la escases de considerando, sino por el limitado análisis jurídico, legal, doctrinario que se hace de las varias instituciones jurídicas implicadas en el pleito, pues no existe explicación suficiente sobre la pertinencia de la aplicación de la institución de la responsabilidad estatal y la obligación indemnizatoria e

igualmente no existe razonamiento basta que explique y dilucide la pretensión del actor de que se le atienda su demanda resolviendo en torno a la institución del silencio administrativo, tema del que existe sobrada teoría y jurisprudencia, resaltándose el hecho de que según la relación que se hace en la parte primera de la sentencia, la acción se fundamenta en la invocación del artículo 28 de la ley de Modernización del Estado y la configuración del Silencio Administrativo, el Tribunal de Instancia poco o nada dice sobre este hecho, desechándolo propiamente, para tomar partido por acoger la impugnación del actor del acto administrativo de respuesta negativa según se constata en la parte resolutive del fallo, ejerciendo con ello una discrecionalidad más de la que no tenía atribución el tribunal, pues siendo la institución del silencio administrativo la sometida a criterio de resolución judicial, sobre este tópico debería haber girado el contenido de la resolución, por lo que al no hacerlo por lo menos demuestra una limitada utilización de la teoría y doctrina del derecho administrativo en esta materia, que resalta más al recordar las incidencias del silencio administrativo positivo al transformar una simple reclamación administrativa consecuencia del derecho constitucional de petición, en la fuente originaria de un nuevo derecho que reconoce como adquirido lo reclamado, lo que da paso para proponer un juicio de ejecución y no de conocimiento, como erróneamente lo ha permitido el Tribunal al pronunciarse de la forma como lo hizo. Además, en la parte formal, la sentencia en el considerando primero, no cita los artículos 1, 3 y 10 como las disposiciones de la Ley y Jurisdicción Contencioso Administrativo que le conceden jurisdicción y competencia para conocer de la causa. Tampoco se refiere al cumplimiento de las formalidades y disposiciones legales que permitan declarar la validez procesal y la inexistencia de violación de trámite. La sentencia de casación emitida el 4 de septiembre del 2001; las 10h00 es interesante por la formulación de apreciación doctrinal respecto de las varias instituciones jurídicas involucradas en la causa. Tal es el caso, el criterio sobre los límites de la materia casacional y lo que necesariamente tiene que ser materia de resolución, sentando el principio de la inalterabilidad de la resolución no impugnada,- (erróneamente se utiliza el

término de apelar, que cabe emplearlo procesalmente para pasar las causas a conocimiento de la Sala Casacional) y ejecutoriada, quedando en firme dicha resolución para la parte que no utilizó el recurso de casación. “Al renunciar a su derecho de casar la sentencia,... se renunció definitivamente por su parte a cualquier reclamación procesal”, premisa que determinó que el pronunciamiento de la sala sea casando la sentencia impugnada en lo que hace relación a la fijación del monto de la indemnización, realizando un importante análisis doctrinario sobre el contenido y significado de esta institución, cuyo monto, corresponde establecerlo, no en relación a la pretensión del actor, y mucho menos, en virtud del arbitrio del juzgador, sentándose de manera clara el precepto de que la fijación del monto de la indemnización corresponde establecerla es al juzgador, en este caso, el Tribunal Contencioso Administrativo aplicando un procedimiento sumarísimo de ejecución de la sentencia con intervención de peritos y otros medios, llamándose la atención al Juez a quo sobre la discrecionalidad indebida para establecer monto indemnizatorio y sobre la necesidad de decretar también en la resolución los fundamentos probatorios que sustenten tal monto indemnizatorio, omisión que alcanza hasta la propia parte motiva de la sentencia impugnada, en donde además de la observación del carácter diminuto de los escasos cinco considerandos, es de reseñar la carencia de uno que se refiera a los medios probatorios que justifiquen el establecimiento de tal monto indemnizatorio. Es correcto el llamado de atención tácito que hace la Sala al Tribunal de instancia por no haberse pronunciado expresamente sobre el alegado silencio administrativo invocado por el actor, resultando enriquecedor el análisis que sobre el tema, -aunque solamente sea por sentido doctrinario-realiza el Juez de alzada, de igual forma merece resaltarse el examen que realiza el juez casacional respecto de la institución de la legislación delegada para explicar la relación entre un estatuto y la norma expresa de la ley y la imposibilidad jurídica de que el primero pueda afectar o modificar a la segunda, refiriéndose al ERJAFE, la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana (Ley Trole) y la Ley de Modernización del Estado en su artículo 28 que habla

sobre el silencio administrativo. Esta resolución guarda absoluta relación de armonía con el texto constitucional, el ERJAFE y la Ley de Modernización; realiza una excelente interpretación de estas normas y la relación jerárquica entre ellas, brindándonos una magnífica lección de doctrina y jurisprudencia respecto de instituciones jurídicas tan importantes por su actualidad, como las del silencio administrativo, la capacidad indemnizatoria del Estado, vigencia y supremacía de la Constitución, relación entre norma subordinada y norma de mayor jerarquía, el carácter de una norma delegada y el merítísimo aporte de defender el sistema de la casación. Cabe establecer que el caso en estudio es de aquellos contemplados en el área de la responsabilidad estatal patrimonial y la obligación de indemnizar al afectado injurídicamente por la prestación de los servicios públicos. No se ha determinado en la resolución tomada las condiciones en que debe actuar el Estado para cumplir y cancelar el valor y el monto de la indemnización, presumiéndose de que se recurrirá a la implementación de las medidas cautelares que el Código de Procedimiento Civil tiene establecido para los casos de ejecución de las sentencias, priorizándose esta vía, en razón del carácter de apremio que tienen estas normas cautelares, que permiten ejercitar de manera directa la pretensión del actor y efectivamente de manera rápida la disposición de ejecución proveniente del juez.

### **2.3.12.3.- COMENTARIO Y APRECIACIONES SOBRE EL TERCER CASO<sup>27</sup>**

#### **RESOLUCIÓN N.- 312-2003 (17-XII-2003)**

#### **R.O.N.- 335, 14-V-2004**

Juicio contencioso administrativo que por impugnación siguió el Dr. J.Ch en contra de la Corporación Aduanera ecuatoriana en el Tribunal Distrital N.- 2 de lo Contencioso Administrativo. (Guayaquil)

---

<sup>27</sup> Juicio contencioso administrativo: Dr. J. Ch. en contra de la Corporación Aduanera Ecuatoriana; Tribunal Distrital No. 2 (312-2003).

**SINTESIS:** Vistos: El Dr. J. Ch. interpone recurso de casación contra la sentencia dictada el 7 de Enero del 2002 por el Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil en el juicio instaurado por acción del recurrente en contra del Gerente de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, sentencia que declara sin lugar su demanda...

**FUNDAMENTOS CONCEPTUALES:** Se trata de un juicio de conocimiento para declarar el derecho sobre el presupuesto jurídico de que la determinación de responsabilidad estatal no exige el agotamiento previo de la vía administrativa. Se aplica el principio de la responsabilidad del Estado y la justiciabilidad de sus actuaciones; se invoca y aplica el artículo 20 de la Constitución de esa época, que es la de 1998 que establece el precepto de la responsabilidad patrimonial del Estado y lo señalado en los Artículos 130 y 133 del ERJAFE que viabilizan la aplicación de la citada norma constitucional. Se utiliza la institución jurídica de la casación para buscar la prevalencia del artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado sobre el artículo 130 del ERJAFE, afianzando el criterio jurídico de jerarquía de la ley superior sobre el estatuto. Existe el antecedente de una resolución de amparo constitucional que incide en la sentencia contenciosa administrativa y sobresale la figura de la acción indemnizatoria de daños y perjuicios como instrumento legal de uso exclusivo de los administrados afectados por el funcionamiento de los servicios públicos o de los funcionarios.

**ANALISIS DEL FALLO DE CASACION:** El marco legal en que se desenvuelve el proceso está determinado por la Constitución de 1998, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Ley de Modernización del Estado, etc. Del material examinado no consta la sentencia de primer nivel emitida por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo N.- 2 con asiento en Guayaquil el 7 de enero del 2002, sentencia que declaro sin lugar la demanda,

acontecimiento este que origina que el actor interponga recurso de casación que lo funda en la causal primera del artículo 3 de la ley casacional por aplicación indebida de los artículos 130 y 133 del ERJAFE vigente a la presentación de la demanda el 18 de Diciembre del 2000. Es importante restablecer la reseña que el fallo hace de lo que es materia central del recurso cuando en el considerando tercero puntualiza la existencia de la evidente contradicción entre lo que sostiene el artículo 130 del ERJAFE que para aplicar el artículo 20 de la Constitución manda seguir un procedimiento administrativo previo a iniciar la reclamación jurisdiccional y lo contemplado en el artículo 38 de la Ley Modernización del Estado, publicada en Registro Oficial N° 349 del 31 de Diciembre del 1993, que en su inciso segundo expresa que “no se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra el Estado y demás entidades del sector público, el agotamiento o reclamo en la vía administrativa. Este derecho será facultativo del administrado”. Importante resulta también la inclinación que toma la sala casacional al reconocer el principio de la gradación jurídica de las normas, principio Kelseniano consagrado en el artículo 272 de la Ley Suprema que determina que el estatuto ocupa un lugar inferior a la Ley. Resulta novedoso el acontecimiento de que una resolución del Tribunal Constitucional revocando un fallo del inferior, concede la acción de amparo en beneficio del recurrente, quien es el actor en la causa examinada, lo que determina para que la Sala Casacional haga prevalecer el criterio de que las resoluciones de la justicia constitucional están por sobre las de la justicia administrativa y ordinaria. Vale la pena resaltar la diferenciación que la sentencia establece en su parte resolutive entre lo que es el acto administrativo y el hecho causante de daños. Es inobjetable que el caso en estudio es de aquellos comprendidos en la institución jurídica de la responsabilidad estatal patrimonial que genera indemnización, no por aplicación de la norma que consta en el ERJAFE, sino por la consideración de que la entidad causante del daño es una persona de derecho público (Corporación Aduanera Ecuatoriana) que genera indemnización por responsabilidad civil. Las condiciones en que debe actuar el Estado para cumplir las indemnizaciones

impuestas en la sentencia constan en la misma resolución en que se señala el camino de la vía verbal sumaria como el procedimiento jurisdiccional complementario para determinar el monto indemnizable, mecanismo éste propio de la justicia ordinaria que alarga la concretación de la aplicación de la justicia, observación esta que se realiza en consideración de que existe también la posibilidad de que la sala casacional establezca el monto indemnizable de acuerdo a liquidación pericial en merito de lo actuado en el proceso, según se ha fallado en otros casos semejantes. A objeto de contribuir alcanzar los fines propuestos, consideramos de qué se hace necesario delinear un adecuado procedimiento jurisdiccional para establecer el monto indemnizatorio en los juicios de responsabilidad patrimonial del Estado.

#### **2.3.12.4.- COMENTARIO Y APRECIACIONES SOBRE EL CUARTO CASO<sup>28</sup>**

**SINTESIS:** Resolución N<sup>o</sup>.- 62 – 2005 (30 de abril del 2007) Corte Suprema de Justicia (Sala Especializa de lo Contencioso Administrativo).

El caso.- el Juicio Contencioso Administrativo que por impugnación siguió Florencio Antonio Andrade Medina en representación de su hijo Juan Pablo Andrade Bailón en contra de CONELEC y EMELMANABI S.A. en el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo N<sup>o</sup> 4 con jurisdicción para Manabí y Esmeraldas.

**Fundamentos conceptuales de la sentencia de primer instancia:** se trata de un caso de Justicia Administrativa en instancia jurisdiccional tramitado en un proceso contencioso administrativo amparado en el marco legal impuesto en la invocación de los artículos 249 y 20 de la Constitución Política de 1998 (vigente a la fecha del acontecimiento) que se refieren a la responsabilidad del Estado

---

<sup>28</sup> Juicio contencioso administrativo: Florencio Antonio Andrade Medina en contra de CONELEC y EMELMANABI S.A.; Tribunal Distrital No. 4 (40-2003).

en la prestación directa o por delegación de los servicios públicos de manera eficiente, responsable y de calidad, los artículos 209 y 212 del ERJAFE que establecen el requerimiento previo del reclamo en sede administrativa, se determina la jurisdicción y competencia del Tribunal en razón de los artículos 196 y 198 de la Constitución citada, 38 de la Ley de Modernización, 133 del ERJAFE y 1 y 10 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, la institución jurídica central que se invoca y busca que se aplique, es la de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado y la indemnización por la prestación de los servicios públicos. El actor comparece en calidad de representante legal, los demandados son una entidad pública (CONELEC) para tender el reclamo indemnizatorio, siguiendo la aplicación de la línea del ERJAFE, descartando la alegación de los demandados de falta de competencia del juzgador (Tribunal) por cuanto no existe acto administrativo que impugnar, partiendo del criterio que lo que debía ser objeto de impugnación era el acto lesivo que produjo la electrocución del menor hijo del actor, el cual es un hecho material y físico no atribuible a acción u omisión de algún funcionario o servidor eléctrico. Además se precisa bien de que de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 20 de la Constitución de esa época (1998), también es susceptible de ser impugnado para el reclamo indemnizatorio los hechos administrativos expresados en la acción material sea de la administración cuando realiza el servicio público o sea por la acción u omisión (acto de voluntad) del funcionario o servidor público subalterno, todo ello siguiendo primeramente el procedimiento administrativo impugnatorio en sede administrativa para después recurrir a la instancia jurisdiccional. Llama la atención de la resolución que acoge la demanda, lo cual era preveible en tratándose de casos en donde está en juego asuntos delicados de derechos humanos de menores (en consideración de que los jueces modernos tienen como misión en su actuación jurisdiccional el de ser protectivos de esos derechos), es el hecho de que condena de manera conjunta a las entidades demandadas (entidad pública y empresa particular concesionaria) el pago de la reclamación indemnizatoria, en aplicación de lo que se podría llamar responsabilidad solidaria de los entes

públicos y privados concesionario, por los daños causados en la realización de los servicios públicos. Al respecto, Jorge Zavala Egas en documento relacionado al tema, titulado “La Responsabilidad Patrimonial del Estado por daños causados por las Administraciones Publicas, sus Delegatarios y Concesionarios”, en las páginas 17 y 18 expresa: “...la Constitución Incluye en la responsabilidad Directa del Estado por los Actos de la Administración Pública Seccional Autónoma y de las personas jurídicas creadas por actos legislativos seccional para la prestación de servicios públicos..., a nuestro criterio, se trata de responsabilidad solidaria... existe regulada por la misma norma constitucional, igual responsabilidad solidaria cuando es imputable a los delegatarios y concesionarios, como sujetos de derecho privado, en ejercicio de potestades administrativas, las que han sido atribuidas para la prestación de servicios públicos, en el caso que causan daños antijurídicos – lesiones – a los particulares...”

...Este razonamiento es receptado por la sentencia “Andrade – Bailón” Vs. CONELEC y Estado Ecuatoriano” de fecha 20 de Septiembre del 2004...

Claramente se adhiere la sentencia a la doctrina de la responsabilidad solidaria de la concesionaria, la que se explica afirmando que “si el servicio público constituye una actividad cuya titularidad y de acción asume la Administración, ésta debe asumir también su responsabilidad..., concesionarios y administración serán responsables solidarios con la responsabilidad primaria del concesionario”.

Zavala Egas en su obra señalada se refiere también a la necesidad de la relación de causa (funcionamiento de los servicios públicos) a efecto (daños y perjuicios) y comenta la sentencia en estudio en el Considerando Decimo Octavo expresando que el Tribunal constató el nexo causal existente entre la prestación anormal (con falta) del servicio público y los daños producidos

aplicando a la causa jurídica del daño, la causa que justifica la pretensión indemnizatoria de la víctima, lo cual es absolutamente correcto.

**COMENTARIO:** La resolución de casación es un extenso alegato jurídico en el que la sala realiza un minucioso análisis e la sentencia emitida por el Tribunal N° 4 partiendo del examen de las causales que fundamentan los tres recursos propuestos, priorizando aquel recurso que invoca la causal quinta del artículo 3 de la Ley Casacional por ser la causal que más elementos visibles presenta de ser apreciados de manera general, frente a las otras causales invocadas, que requieren un detenido y pormenorizado análisis de cada uno de sus vicios presentes en cada una de las tres primeras causales citadas del artículo 3. La sala casacional califica el recurso propuesto por CONELEC como técnicamente defectuoso y de confundir la calificación de los casos de la causal quinta, ayudándole en la expresión literal de lo que la entidad pública recurrente y su patrocinador legal pretenden decir al resumir lo siguiente: "... se desprende que lo que esta entidad acusó,... se constriñe a la contradicción señalada entre los distintos considerandos, y entre estos y la resolución adoptada respecto a la materia de la litis y la naturaleza de la acción propuesta", estableciendo que lo que existe es un vicio de motivación. Después de realizar una serie de observaciones a la sentencia Emitida, la Sala hace una valiosa cita jurisprudencial (Resolución N° 90 – 2007 del 27 de Febrero del 2007 en el caso 125 – 2004 Procurador General del Estado / Germán Venegas) que afianza el criterio expuesto sobre el vicio de falta de motivación, acusa al Tribunal de no haber podido precisar la naturaleza Jurídica de la acción propuesta y el contenido de la materia de la litis en la fundamentación de la sentencia y concluir que el fallo no está adecuadamente motivado.

La resolución de casación tiene un primer merito que es el de ser redactada de manera clara y ordenada, con mucha didáctica, conservando un orden y coordinación, diseccionando bien todo lo complejo del tema tratado en la

sentencia recurrida, encontrándose que de esta rigurosa disección estructural, la sentencia de casación ha ido abordando los temas relacionados al análisis de las causales de los recursos y la prioridad para examinar primeramente la razón que fundamenta la causal quinta, la especificación de lo que significa la contestación a la demanda, resaltando la valía que en este ámbito tienen los principios de la lealtad procesal en relación con el debido proceso y sus reglas y la necesaria vigencia en esta materia del derecho de contradicción. En el considerando quinto se detiene a precisar bien lo que constituye el “tema decidendum” en esta materia para lo cual se expone una riquísima argumentación teórica doctrinal de lo que es la institución de la Responsabilidad Extracontractual del Estado, partiendo de lo que es Teoría General de la Responsabilidad, pasando por los lineamientos que guían el quehacer indemnizatorio y la aplicación del principio constitucional de la solidaridad del Estado como basamento para que proceda tal indemnización. Examina las razones para su competencia bajo la óptica de la evaluación de un defecto sistemático o funcional de la actividad pública, que implica mirar el servicio público como el compendio de la actividad global de la administración en su expresividad jurídica y no solamente con la visión fragmentaria de tratar por separado, sea el hecho, el acto o el contrato administrativo. Así mismo, las excepciones de falta de personería y de caducidad son atendidas y resueltas con criterio innovador, especialmente la interpretación que se hace del término en que se fenece el derecho a impugnar los asuntos que sin ser tradicionales, sin embargo, también son objeto de conocimiento de los Tribunales Contencioso Administrativos, de acuerdo a lo contemplado en la reforma implementada al artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en relación con lo preceptuado en el artículo 38 de la ley de Modernización del Estado. Lo novedoso es que se considera que prescribe en cinco años, además de la litis que derivan de los contratos administrativos, todos aquellos casos que son de competencia del Tribunal, como este de acción indemnizatoria por responsabilidad extracontractual del Estado. Es interesante la determinación que se hace de la existencia del daño moral,

derivando de lo evidente que resulta demostrar la existencia del daño material ocasionado a la víctima que recibió la indebida carga pública, lo cual consta en el literal e) del considerando décimo; ( De los efectos del suceso en el cuerpo del menor de edad... se puede inferir razonablemente que Florencio Antonio Andrade Medina, como padre, y Juan Pablo Andrade Bailón como el sujeto directamente afectado, han sufrido **UN DAÑO MORAL** vinculado con el cambio trascendental en su forma de vida. Aunque los efectos psicológicos y anímicos, actuales, que el suceso ha provocado en los actores no constan acreditados de la práctica de ninguna diligencia probatoria, son **FACILMENTE DEDUCIBLES** de los hechos probados). Esta sentencia es suigeneris también en lo que tiene que ver en el reconocimiento de derechos indemnizatorios por daños físicos (gastos de medicina, operación, etc.) y morales (la afectación síquica espiritual) del padre de la víctima (personales y propios derechos del actor) y el desechamiento de esas pretensiones reconocidas, al atribuírsele corresponsabilidad en el origen de los perjuicios que son materia del caso, según se establece en el considerando décimo segundo. Igual característica de la antes enunciada (lo suigeneris) es lo referente a la materia de indemnización, determinada, sea por la invocación teórica de la doctrina que inspira el actuar de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como por el mecanismo tomado para objetivizar el monto evaluable del daño al recurrir como medida referente al valor de la canasta familiar vital mensual y su proyección cronológica con el tiempo de esperanza de vida de un ecuatoriano varón, todo ello para determinar el valor de la indemnización por los perjuicios materiales, así como también la aplicación del criterio subjetivo de la Sala para determinar el valor por reparación de los perjuicios morales. Innovador y suigeneris es el mecanismo de ejecución de la sentencia en que para asegurar el cumplimiento de la condena principal, instituye la figura jurídica del fideicomiso mercantil, con un patrimonio autónomo, establecimiento de un único beneficiario (el menor víctima) y un instructivo concreto que garantiza efectivamente que el monto total del valor indemnizatorio beneficie necesariamente y directamente al menor. Todos estos aspectos son los que

permiten catalogar a esta sentencia de casación como primera y única en esta materia en la historia jurídica del país, resaltándose además de lo expuesto, el celo y precaución tomada por la Sala casacional para cautelar tanto los intereses de los administrativos, así como también en buscar el razonado proteccionismo de los intereses del Estado, que en definitiva son los de la colectividad.

## **2.4.- HIPÓTESIS**

### **2.4.1.- HIPÓTESIS GENERAL**

El Estado es responsable por la prestación de servicios públicos en general.

### **2.4.2.- HIPÓTESIS ESPECÍFICAS**

Los ciudadanos/as no tienen un buen conocimiento acerca de la prestación de servicios públicos que debe brindar el Estado.

La población tiene un criterio positivo, sobre el procedimiento legal que se utiliza en los casos de responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos.

Los juicios por responsabilidad del Estado no han permitido resarcir suficientemente el daño causado a los administrados.

Proponer una ley específica que regule el sistema Jurídico de la responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos.

## **2.5.- VARIABLES**

### **2.5.1.- INDEPENDIENTE**

Responsabilidad del Estado.

### **2.5.2.- DEPENDIENTE**

Acción indemnizatoria por prestación de servicios públicos.

## **CAPÍTULO III**

### **3.- METODOLOGÍA**

En la investigación se utilizara métodos cualitativos.

#### **3.1.- MODALIDAD DE INVESTIGACIÓN**

- .- revisión bibliográfica y análisis de documentos;
- .- estudio de casos;
- .- observación

#### **3.2.- NIVEL DE INVESTIGACIÓN**

- .- descriptiva
- .- Histórica
- .- De campo

#### **3.3.- TÉCNICAS**

- .- entrevistas no estructuradas a informantes no calificados
- .- entrevistas no estructuradas a informantes calificados.
- .- entrevistas a profundidad a grupos homogéneos sobre temas definidos;
- .- encuestas.

#### **3.4.- INSTRUMENTOS**

- .- formularios de entrevistas;
- .- formularios de encuestas

### 3.5.- TALENTO HUMANO

Integrado por el equipo de investigación; Director de tesis, investigador, Tribunales Distritales Contencioso Administrativos, profesionales del derecho y usuarios.

### 3.6.- RECURSOS MATERIALES

Papelería, computador, texto, internet, fotocopidora; Económicos; La tesis tiene un costo aproximado de \$2.000,00.

### 3.7.- POBLACIÓN Y MUESTRA

Población: La componen quienes colaboran con la información, contándose con los Tribunales Distritales Contenciosos Administrativos, los Jueces, Abogados especialistas, Abogados en libre ejercicio, usuario.

**MUESTRA:** está compuesta por el universo de personas que están en capacidad de contratar la información necesaria requerida para la investigación.

INSTITUCIÓN	INVOLUCRADOS	POBLACIÓN	PORCENTAJE	MUESTRA
Tribunal Contencioso Administrativo	Jueces de Portoviejo	3	100%	3
Abogados en libre ejercicio	Portoviejo	10	100%	10
Especialistas en la materia	Portoviejo	10	100%	10
Usuarios	Usuarios	10	100%	10
	Total	33		35

### 3.8. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS UNIDADES

#### 3.9 VARIABLE INDEPENDIENTE

#### RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

CONCEPTUALIZACIÓN	CATEGORÍAS	INDICADORES	TÉCNICAS - INSTRUMENTOS	ÍTEMS
-Obligación de las entidades públicas de reparar los daños causados a los particulares causados por sus funcionamientos.	Obligación Entidades Públicas daños a particulares.	Patrimonial extracontractual  Semipúblicas  Instituciones autónomas  Administrador  Usuarios	Entrevista no estructurada a informantes calificados: Jueces especialistas, Abogados libre ejercicio.  Entrevista no estructurada a informantes no calificados: administradores públicos, servidores públicos usuarios particulares.	¿Conoce usted de cosas de responsabilidad del Estado tramitado tramitadores en esta jurisdicción?  ¿Cuáles han sido los resultados de estos casos de responsabilidad del Estado?  ¿Conoce usted de casos de responsabilidad del Estado y cuáles son los resultados?

### 3.10 VARIABLES DEPENDIENTE

#### ACCIÓN INDEMNIZATORIA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

CONCEPTUALIZACIÓN	CATEGORÍAS	INDICADORES	TÉCNICAS - INSTRUMENTOS	ÍTEMS
La Facultad concedida por la Ley para reclamar reparaciones al Estado por daños subrogados por los funcionamientos de los servicios públicos.	<p>legal a particulares</p> <p>Reclamos reparación al Estado.</p> <p>Funcionamiento Servicios Públicos.</p>	<p>Ciudadanos administrativos servidores usuarios.</p> <p>Entidades públicas, semipúblicas autónomas.</p> <p>Salud Educación Seguridad Transporte Electricidad Comunicación.</p>	<p>Encuestas</p> <p>Entrevistas</p>	<p>¿El ejercicio de la acción indemnizatoria en los Tribunales Contencioso Administrativos determina la posibilidad de obtener reparación del Estado por los daños recibidos por el funcionamiento de los servicios públicos?</p>

### **3.11.- PROCESO DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

La información primaria será recogida a través de encuesta realizada a los abogados administrativistas, Servidores públicos y ciudadanos y ciudadanas usuarias de la administración de Justicia.

La información secundaria es la información Bibliográfica.

### **3.12.- PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN**

La información será procesada mediante Software del paquete de Microsoft Word y de campo será digitada en la hoja de cálculo de Microsoft Excel.

Esta información se la recopilará de textos, información de Internet.

## CAPITULO IV

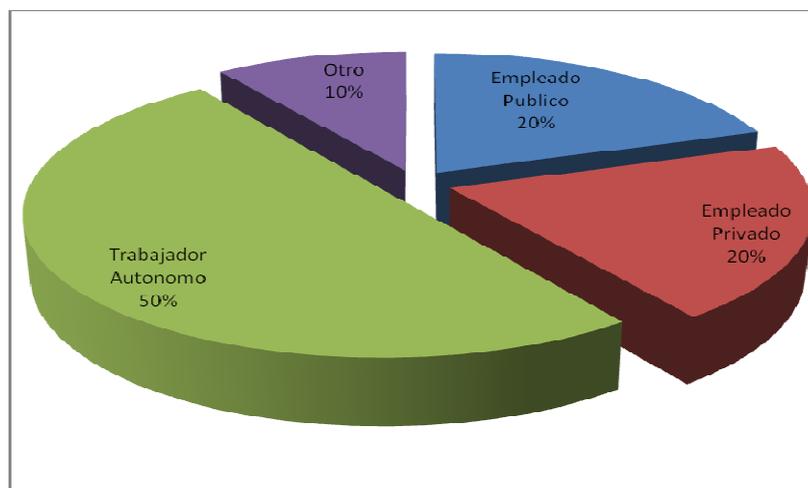
### INFORME Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

CUADRO Nº 1

Establezca Ud. el rango laboral

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Empleado Publico	2	20
B	Empleado Privado	2	20
C	Trabajador Autónomo	5	50
D	Otro	1	10
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

GRAFICO Nº 1



Fuente: Ciudadanos y Ciudadanas y usuarios de la Administración de Justicia  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

#### INTERPRETACIÓN

El 20% de los ciudadanos/as investigados afirman que son empleados públicos, otro 20% son empleados privados, un 50% señala que son trabajadores autónomos, finalmente un 10% tiene otro tipo de empleo.

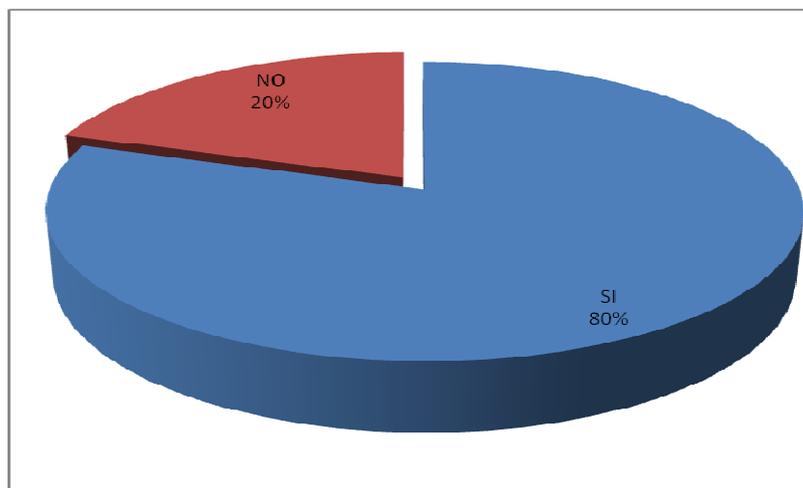
La mitad de los ciudadanos y ciudadanas son empleados público, que laboran en alguna institución del Estado.

## CUADRO N° 2

¿Ha Requerido Ud. de los servicios de la Administración de la Justicia?

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	8	80
B	NO	2	20
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

## GRAFICO N° 2



Fuente: Ciudadanos y Ciudadanas y usuarios de la Administración de Justicia  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

El 80% de los/las ciudadanas investigados/as, afirman que ha requerido los servicios de la administración de Justicia; el 20% en cambio expresa que no ha requerido de este servicio.

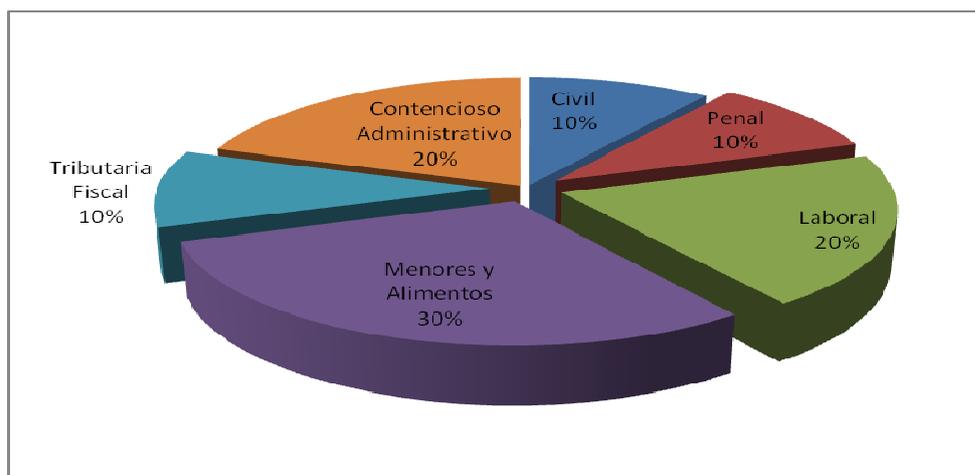
Esto demuestra que la mayoría de personas requieren de los servicios de Justicia.

### CUADRO N° 3

En la utilización de los servicios de la administración de Justicia en que área Jurídica ha Litigado?

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Civil	1	10
B	Penal	1	10
C	Laboral	2	20
D	Menores y Alimentos	3	30
E	Tributaria Fiscal	1	10
F	Contencioso Administrativo	2	20
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 3



Fuente: Ciudadanos y Ciudadanas y usuarios de la Administración de Justicia  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

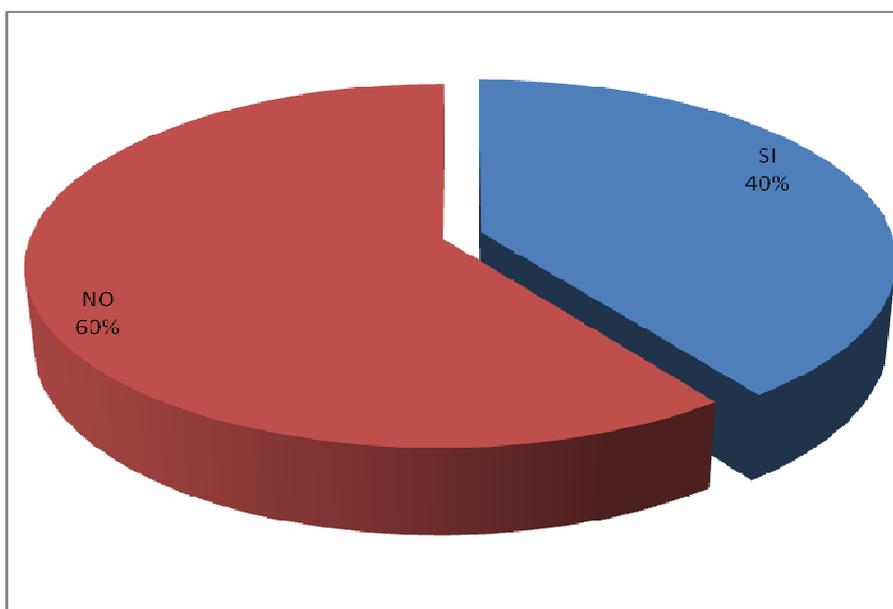
El 10% de los ciudadanos han litigado en el área civil, otro 10% en el área penal, un 20% en lo laboral, un 30% en menores y alimentos; un 10% en lo tributario fiscal, finalmente un 20% en Contencioso Administrativo. Esto demuestra que un buen porcentaje litiga en problema administrativo.

#### CUADRO N° 4

**¿Conoce ud. que en el Area Contencioso Administrativa se puede tramitar casos de Responsabilidad del Estado?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	4	40
B	NO	6	60
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

#### GRAFICO N° 4



Fuente: Ciudadanos y Ciudadanas y usuarios de la Administración de Justicia  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

#### INTERPRETACIÓN

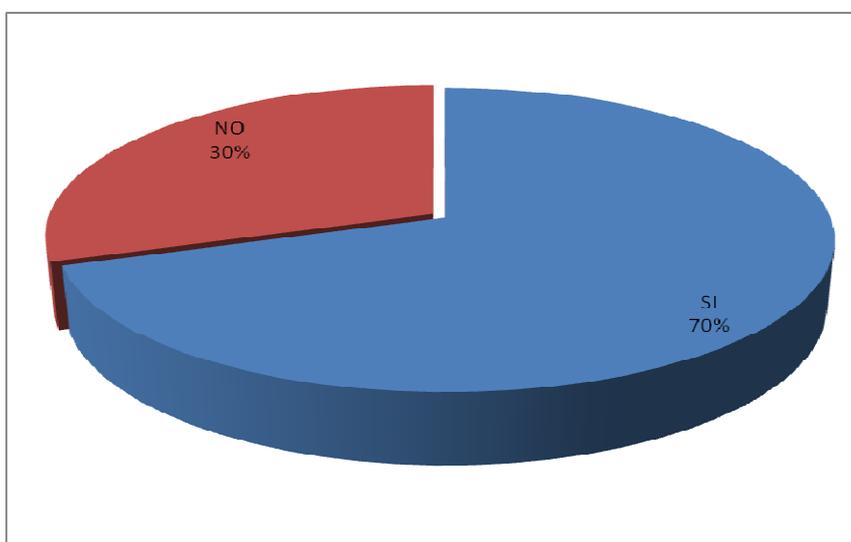
Los 40% de los ciudadanos/as investigados afirman que si conocen que en el área Contencioso Administrativo se puede tramitar casos de responsabilizar del Estado; un 60% en cambio contesta que no conocen. Esto significa que la mayoría de los investigados no conocen que en el área de lo Contencioso Administrativo se puede ventilar casos de responsabilidad del Estado.

### CUADRO N° 5

**¿Conoce Ud. que el Estado debe responder a los ciudadanos por la prestación de los Servicios Públicos?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	7	70
B	NO	3	30
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 5



Fuente: Ciudadanos y Ciudadanas y usuarios de la Administración de Justicia  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

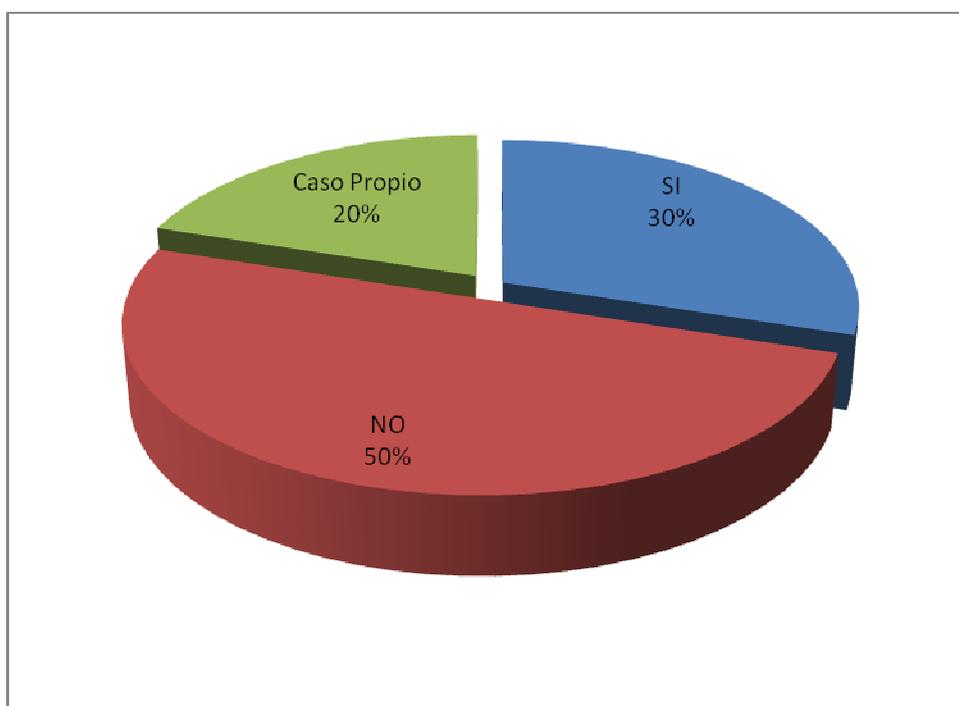
El 70% de los ciudadano y ciudadanas investigados/as, afirman que s i conocen que el Estado debe responder a los ciudadanos por la prestación de los Servicios públicos; un 30% contestan que no conocen. Estos resultados significan que el nivel de conocimientos sobre los derechos de los ciudadanos/as es aceptable.

### CUADRO N° 6

**¿Conoce Ud. de casos tratados en el Tribunal Contencioso Administrativo de Responsabilidad del Estado por prestación de Servicios Públicos?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	3	30
B	NO	5	50
C	Caso Propio	2	20
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 6



Fuente: Ciudadanos y Ciudadanas y usuarios de la Administración de Justicia

Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

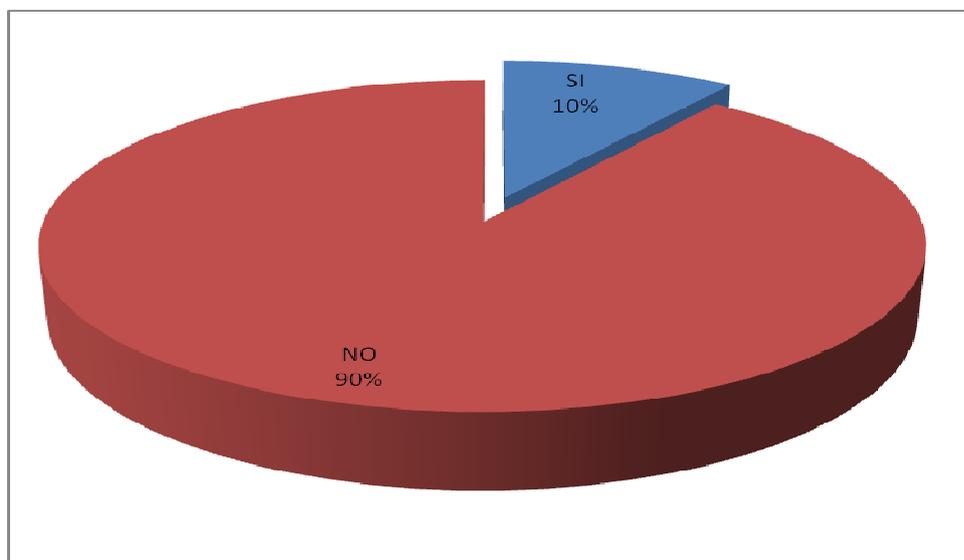
El 30% de los ciudadanos, ciudadanas investigadas, afirman que si conocen casos tratado por el Tribunal Contencioso Administrativo de responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos; el 50% expresa que no conoce, el 20% tienen casos propios. Solo una quinta parte de las personas investigadas están demandando al Estado, por la prestación de servicios públicos.

### CUADRO N° 7

**¿El procedimiento Legal en los casos de Responsabilidad del Estado por prestación de Servicios Públicos presta facilidad a los usuarios de la Administración de Justicia?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	1	10
B	NO	9	90
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 7



Fuente: Ciudadanos y Ciudadanas y usuarios de la Administración de Justicia

Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

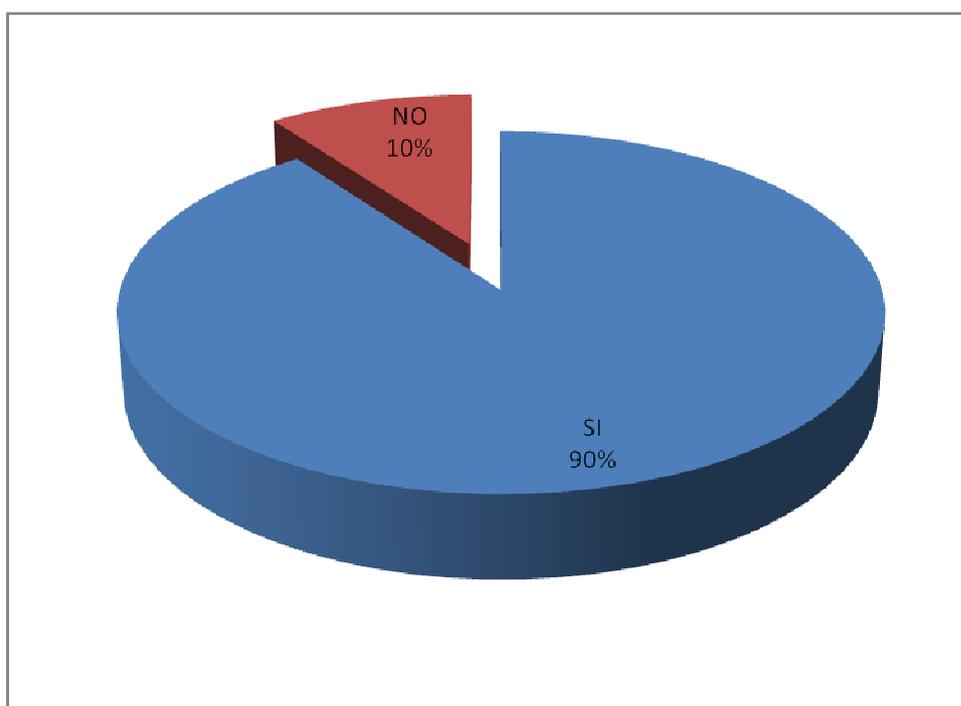
El 10% de las personas investigadas afirman que el procedimiento legal que se utiliza en los casos de responsabilidad del Estado por la prestación de servicios público si prestan facilidades a los usuarios; en cambio el 90% señala que no prestar facilidades. Existe una mayoría que considera inapropiado el actual procedimiento para demandar la responsabilidad del Estado.

### CUADRO N° 8

**¿Considera Ud. que debe de establecerse adecuaciones al procedimiento utilizado en los casos de responsabilidad del Estado por Prestación de Servicios Públicos?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	9	90
B	NO	1	10
TOTAL		10	100

### GRAFICO N° 8



Fuente: Ciudadanos y Ciudadanas y usuarios de la Administración de Justicia

Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

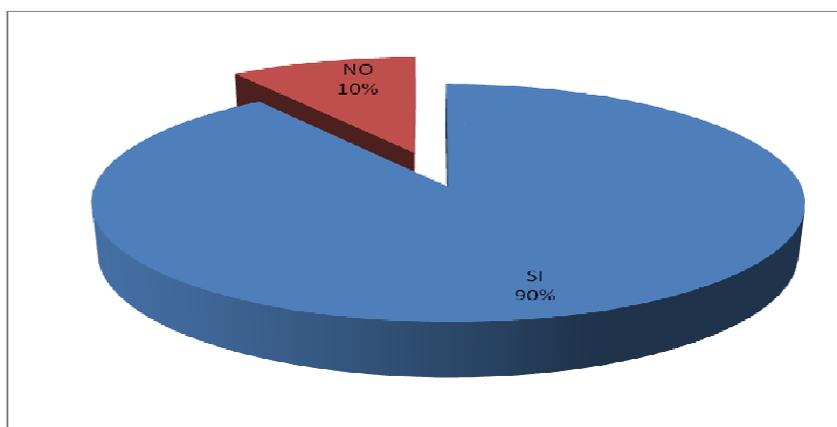
EL 90% de las personas encuestadas, afirman que deben establecerse adecuaciones al procedimiento utilizado en los casos de responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos.; el 10% contesta que no deben hacerse modificaciones. Existe una mayoría de usuarios del sistema de Justicia que reconoce que debe haber cambios en el procedimiento legal para estos casos.

### CUADRO N° 9

**¿Considera Ud. que debe dictarse una Ley Específica que regule todo el sistema Jurídico de la responsabilidad del estado por Prestación de Servicios Públicos?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	9	90
B	NO	1	10
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 9



Fuente: Ciudadanos y Ciudadanas y usuarios de la Administración de Justicia  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

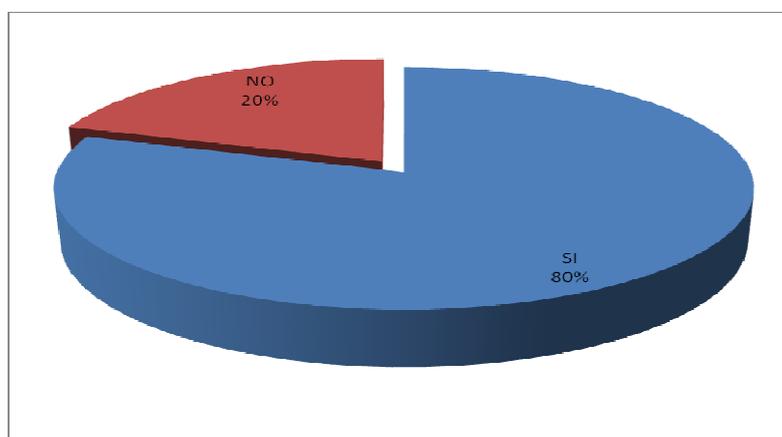
El 90% de los ciudadano/as investigadas afirman que están de acuerdo con que se dicte una ley específica que regule este procedimiento; un 10% en cambio dice que no. Esto ratifica, que la mayoría está de acuerdo en implementar un nuevo orden normativo en esta materia.

## CUADRO N° 1

**¿Conoce Usted de casos de Responsabilidad del Estado y de acción indemnizatoria por prestaciones de servicios públicos?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	8	80
B	NO	2	20
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

## GRAFICO N° 1



Fuente: Abg. Administrativistas  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

## INTERPRETACIÓN

El 80% de los abogados administrativistas investigados afirman que si conocen de casos de responsabilidad del Estado y de la acción indemnizatorias por prestaciones de servicio; un 20% señala que no conocen.

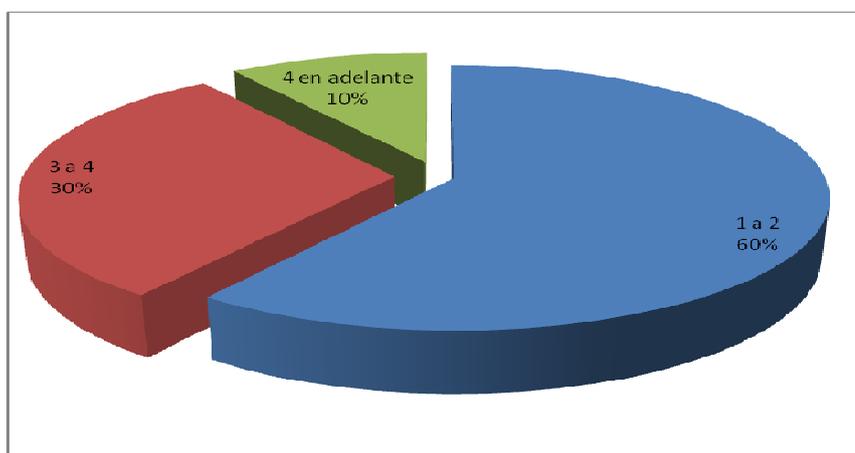
La mayoría de abogados administrativistas tienen un conocimiento de casos de responsabilidad de la acción indemnizatoria, lo que significa que son comunes este tipo de procesos.

## CUADRO Nº 2

**Puede Ud. determinar al número de casos tramitados por Ud. relacionados en la Responsabilidad del Estado y la acción indemnizatoria por prestación de servicios públicos?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	1 a 2	6	60
B	3 a 4	3	30
C	4 en adelante	1	10
TOTAL		10	100

## GRAFICO Nº 2



Fuente: Abg. Administrativistas  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

## INTERPRETACIÓN

El 60% de los profesionales del Derecho administrativistas, afirman que han tramitado 1 a 2 casos relacionados en la responsabilidad del Estado y la acción indemnizatoria por prestación de servicios públicos, otro 30% señala que han tramitado de 3 a 4 casos, finalmente un 10% expresan que han tramitados de cuatro casos en adelante.

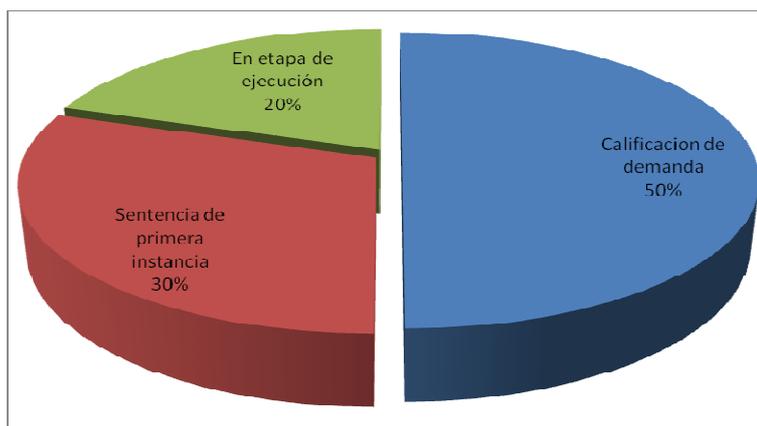
Según los porcentajes, los casos tramitados relacionados con la responsabilidad del Estado y la acción indemnizatoria por prestación por servicio público son bastante comunes, debido a que es frecuente la mala prestación de servicios públicos que brinda el Estado, lo cual afecta a los derechos de las personas.

### CUADRO N° 3

¿Puede Ud. determinar los hechos en que se iniciaron los juicios y en el que se emitió sentencias de primera instancia?

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Calificación de demanda	5	50
B	Sentencia de primera instancia	3	30
C	En etapa de ejecución	2	20
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 3



Fuente: Abg. Administrativistas  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

El 50% de los abogados administrativistas investigados, afirman que se iniciaron están en la etapa de calificación de la demanda; otro 30% señala que los juicios han recibido sentencia en primera instancia y el 20% expresan que se están ejecutando.

#### CUADRO N° 4

¿De los juicios que se emitió sentencia de primera instancia en que etapa procesal se encuentra?

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	En etapa de casación	3	30
B	En etapa de ejecución	2	20
C	Sin sentencia	5	50
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

#### GRAFICO N° 4



Fuente: Abg. Administrativistas

Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

#### INTERPRETACIÓN

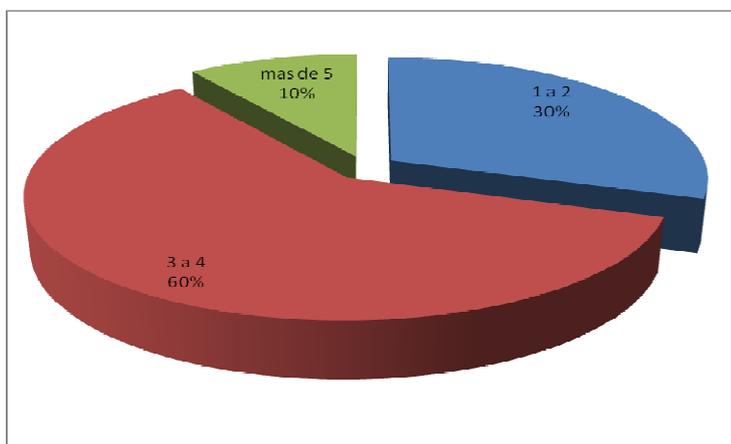
El 30% de los abogados administrativistas investigados, afirman que los juicios en los que se emitió se encuentra en la etapa de casación; en cambio un 20% expresa que se encuentra en etapa de ejecución, finalmente un 50% considera que se encuentra sin sentencia.

## CUADRO N° 5

¿De los juicios que se emitió sentencia de primera instancia, cuantos recibieron sentencia de casación?

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	1 a 2	3	30
B	3 a 4	6	60
C	más de 5	1	10
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

## GRAFICO N° 5



Fuente: Abg. Administrativistas

Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

## INTERPRETACIÓN

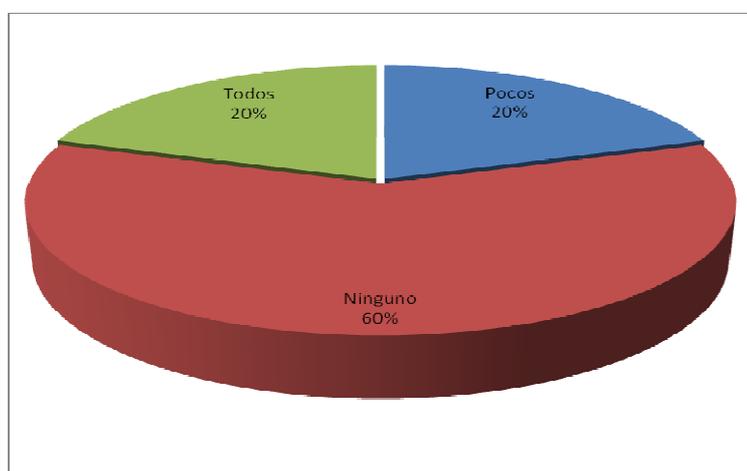
El 30% de los profesionales del derecho administrativistas investigados, afirman que de los juicios que recibieron sentencia de casación están entre 1 a 2 casos; en cambio el 60% señala que están entre 3 a 4 casos, finalmente un 10% considera que recibieron sentencia en más de 5 casos.

### CUADRO N° 6

¿De los Juicios a los que hemos referido, cuantos recibieron la sentencia de casación favorable a los administrados (actores)?

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Pocos	2	20
B	Ninguno	6	60
C	Todos	2	20
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 6



Fuente: Abg. Administrativistas  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

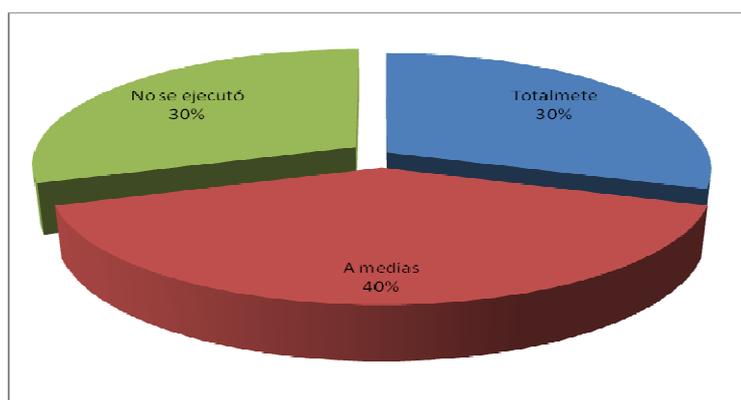
El 20% de los abogados administrativistas investigados, afirman que de los juicios a los que hemos referido, solo un poco recibieron sentencia de casación favorable; en cambio el 60% señala que la sentencia no fue favorable al administrado; otro 20% considera que todos los juicios favorables. Esto demuestra que la gran mayoría de juicios no han sido favorables a los administrados.

## CUADRO N° 7

**¿De los Juicios referidos con sentencia de casación favorable al administrado cuantos han logrado ejecutarse?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Totalmente	3	30
B	A medias	4	40
C	No se ejecutó	3	30
TOTAL		10	100

## GRAFICO N° 7



Fuente: Abg. Administrativistas  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

## INTERPRETACIÓN

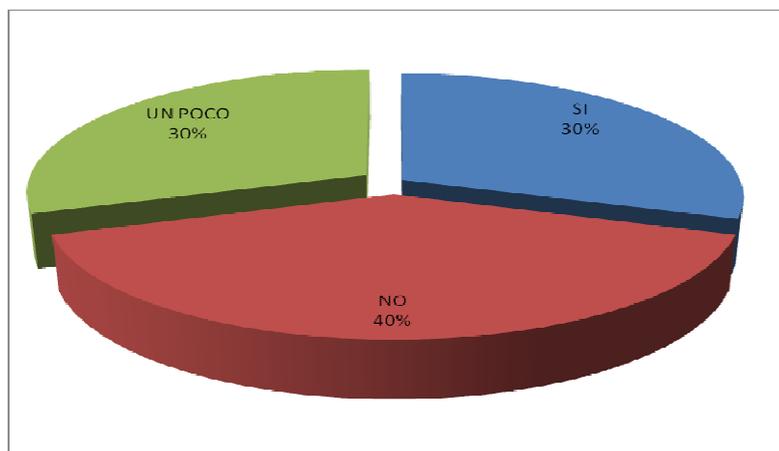
Solo un 30% de los juicios con sentencia de casación se han logrado ejecutarse, así afirman los abogados administrativistas investigados; otro 40% en cambio dice que se ejecutaron a medias, finalmente un 30% considera que no se ejecutó.

### CUADRO N° 8

**¿Considera Ud. que estos juicios por responsabilidad del Estado permiten obtener reparación de los daños sufridos por el administrado?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	3	30
B	NO	4	40
C	UN POCO	3	30
TOTAL		10	100

### GRAFICO N° 8



Fuente: Abg. Administrativistas

Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

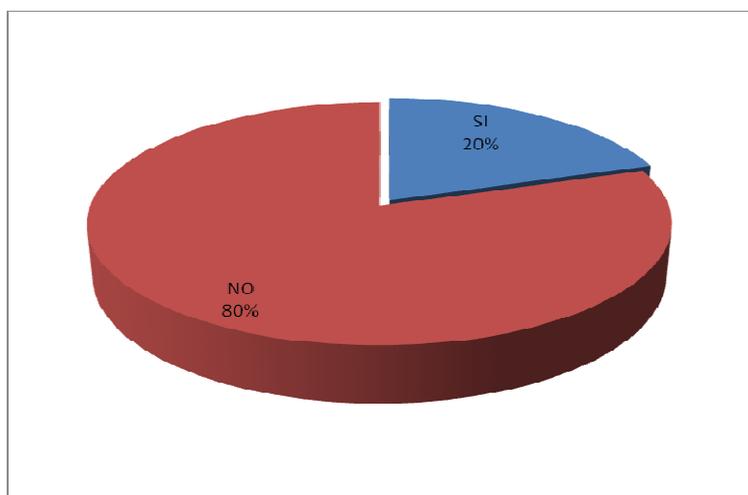
Solo un 30% de los juicios por responsabilidad del Estado han permitido obtener reparación de los daños sufridos por el administrado, así lo afirman los abogados administrativistas; el 40% en cambio expresa que no y finalmente un 30% señala que solo se ha cumplido con una parte de la reparación.

### CUADRO N° 9

**¿Considera Ud. que el proceso legal seguido para reclamar indemnización por la responsabilidad del Estado presenta facilidades para que el administrador pueda alcanzar resultados favorables?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	2	20
B	NO	8	80
TOTAL		10	100

### GRAFICO N° 9



Fuente: Abg. Administrativistas

Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

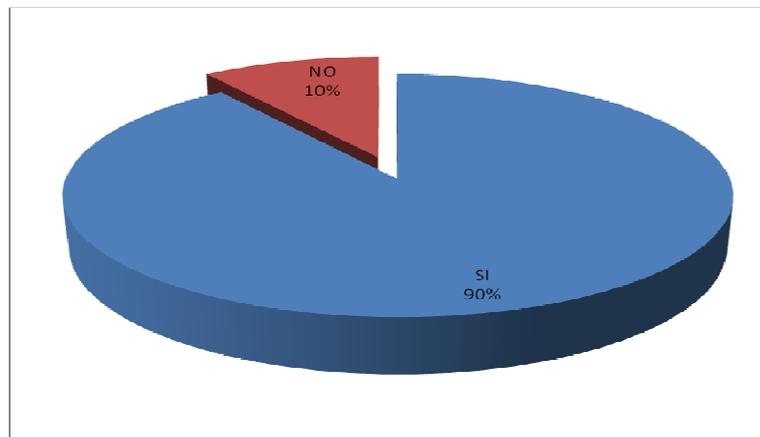
El proceso legal seguido para reclamar indemnización por la responsabilidad del Estado no presenta facilidades para que el administrado pueda alcanzar resultados favorables, así lo afirman el 80% de los abogados administrativistas investigados, sólo un 20% de ellos, consideran que si presenta facilidades.

### CUADRO N° 10

**¿Considera Ud. que debe introducirse reformas para obtener que el procedimiento utilizado en los juicios por responsabilidad del Estado preste más facilidades para que al administrado pueda alcanzar resultados favorables?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	9	80
B	NO	1	20
TOTAL		10	100

### GRAFICO N° 10



Fuente: Abg. Administrativistas  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

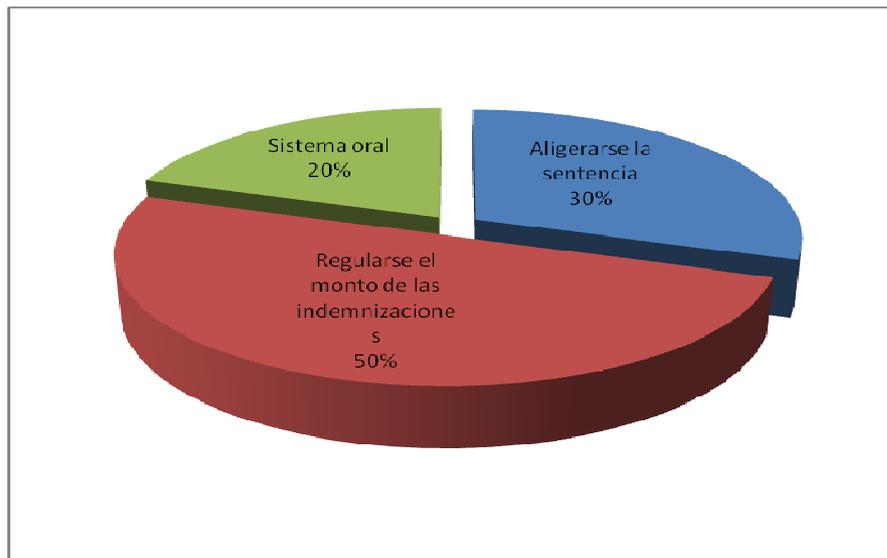
Se debe introducir reformas para obtener procedimiento en los juicios por responsabilidad del Estado preste más facilidades y para que el administrador pueda alcanzar resultados favorables, así lo afirman el 80% de los abogados administrativistas; en cambio un 20% señala que no, es decir está de acuerdo con los actuales procedimientos.

### CUADRO N° 11

**¿Determine Ud. cuáles serian las reformas legales que permite dar más facilidades para que el administrado pueda alcanzar resultados favorables en los juicios de responsabilidad Estatal?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Aligerarse la sentencia	3	30
B	Regularse el monto de las indemnizaciones	5	50
C	Sistema oral	2	20
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 11



Fuente: Abg. Administrativistas  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

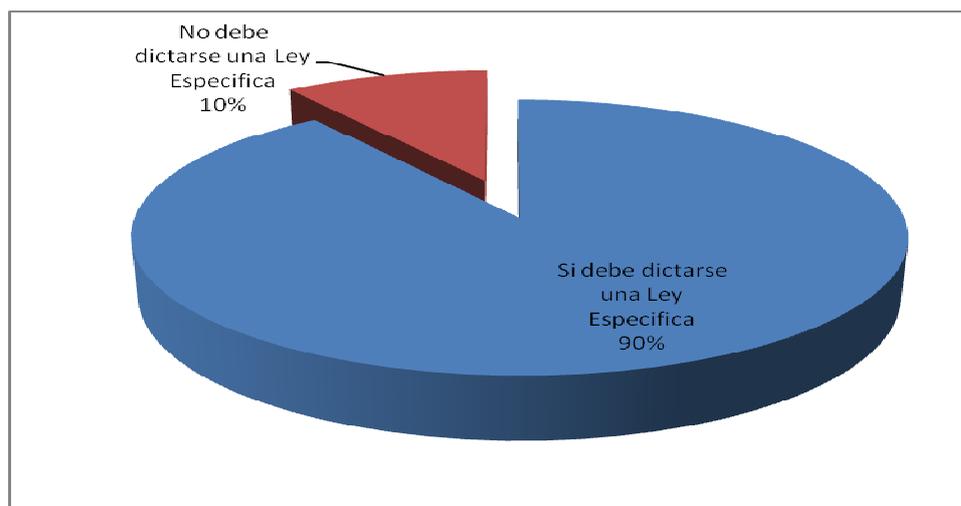
Se debe introducir reformas para obtener procedimiento en los juicios por responsabilidad del Estado preste más facilidades y para que el administrador pueda alcanzar resultados favorables, así lo afirman el 80% de los abogados administrativistas; en cambio un 20% señala que no, es decir está de acuerdo con los actuales procedimientos.

## CUADRO N° 12

Considera Ud. que debe dictarse una Ley que regule todo el sistema jurídico de la Responsabilidad del Estado por Prestación de Servicios Públicos?

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Si debe dictarse una Ley Especifica	9	90
B	No debe dictarse una Ley Especifica	1	10
TOTAL		10	100

## GRAFICO N° 12



Fuente: Abg. Administrativistas

Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

## INTERPRETACIÓN

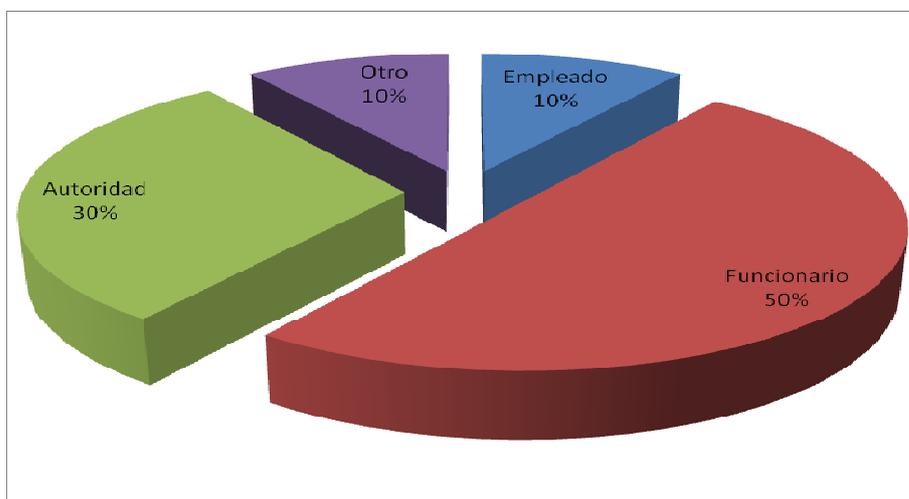
El 90% de los abogados administrativistas investigados afirman que si están de acuerdo con que se dicte una Ley que regule todo el sistema jurídico de la responsabilidad del Estado por prestación de Servicios Públicos, un 10% no está de acuerdo, lo que justifica que la gran mayoría de abogados especializados en el área requieren cambios en el sistema legal.

### CUADRO N° 1

¿Establezca Ud. su rango laboral en la entidad pública en que trabaja?

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Empleado	1	10
B	Funcionario	5	50
C	Autoridad	3	30
D	Otro	1	10
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 1



Fuete: Administradores y Servidores Públicos  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

El 10% de las personas investigadas son empleados públicos, el 50% son funcionarios, el 30% son autoridades y otro 10% tienen otro rango laboral.

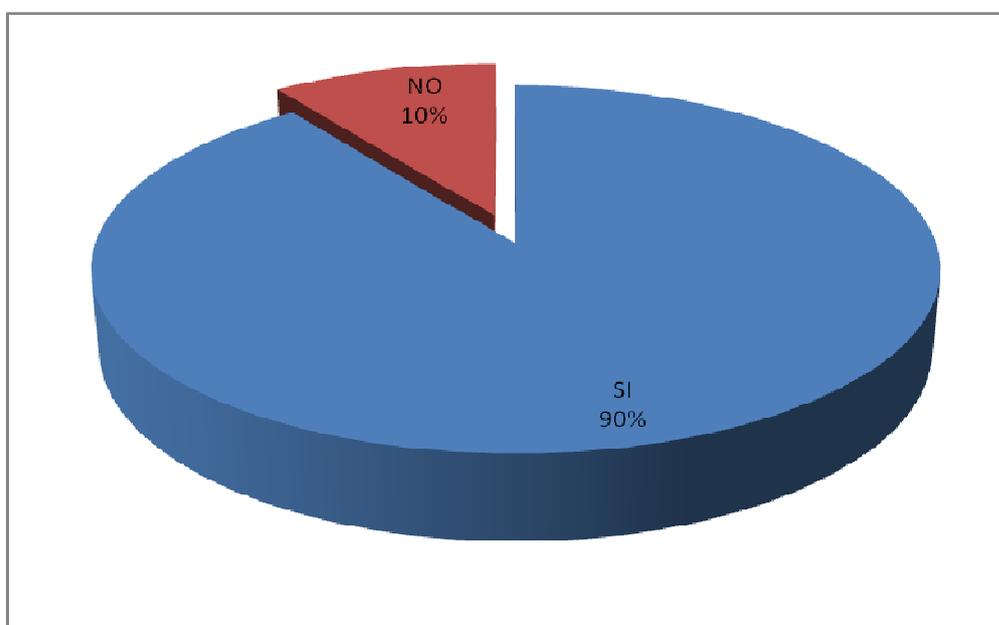
De acuerdo a los porcentajes, la mitad de los investigados corresponden a los funcionarios seguidos por las autoridades públicas,

## CUADRO N° 2

**¿Conoce Ud. de la responsabilidad del Estado por la prestación de los Servicios Públicos?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	9	90
B	NO	1	10
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

## GRAFICO N° 2



Fuete: Administradores y Servidores Públicos  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

El 90% de los administradores y servidores públicos investigados, afirman que si conocen sobre la responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos; un 10% no conocen.

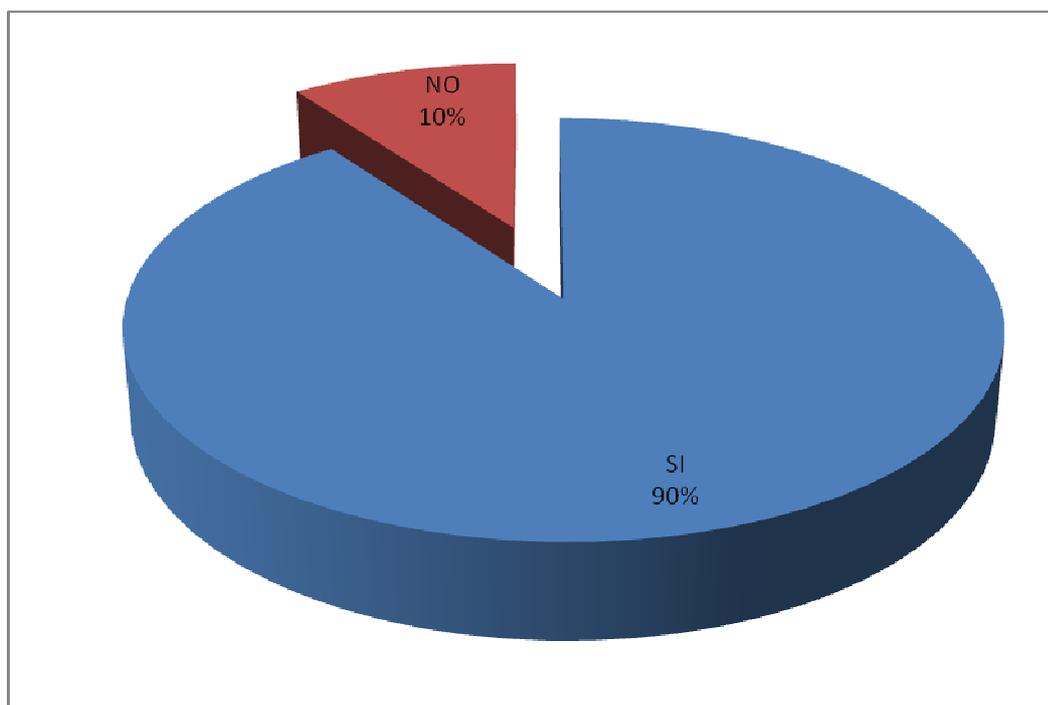
La mayoría de los administradores y servidores públicos, conocen acerca de la responsabilidad del Estado en la prestación de Servicios Públicos

### CUADRO N° 3

**¿Conoce Ud. que los ciudadanos pueden Demandar la Responsabilidad del Estado por la Prestación de Servicios Públicos?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	SI	9	90
B	NO	1	10
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 3



Fuete: Administradores y Servidores Públicos

Elaboración: Dr. Giorgi Gorosabel V.

### INTERPRETACIÓN

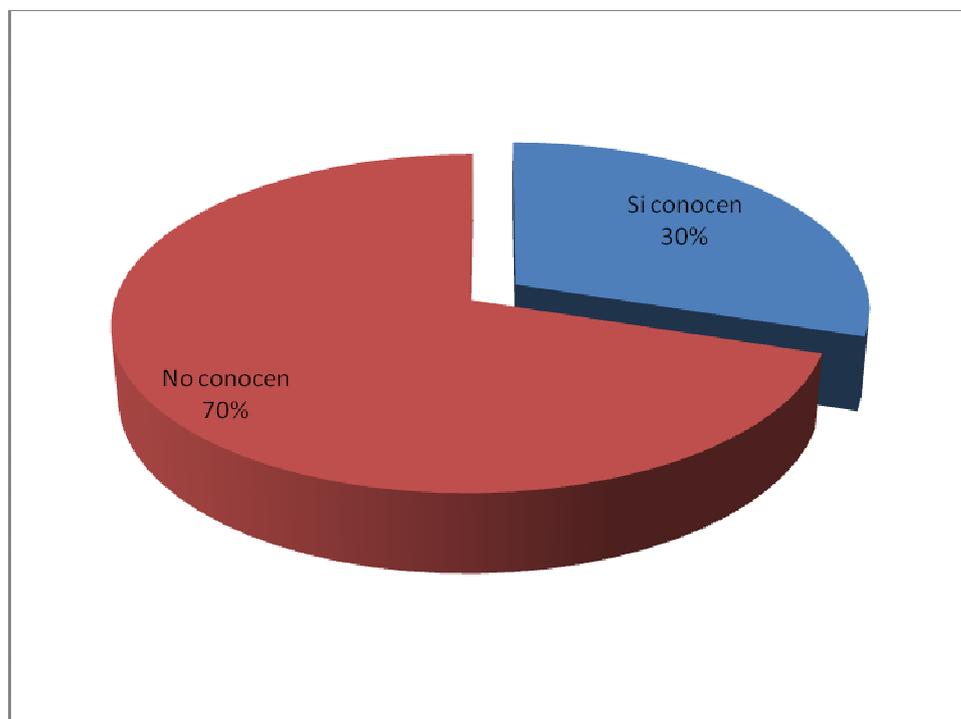
El 90% de los administradores y servidores públicos afirman que si conocen el hecho de que los ciudadanos pueden demandar la responsabilidad del Estado por la prestación de servicios; un 10% expresan que no conocen. Queda claro que los administradores y servidores públicos están al tanto sobre los derechos que tienen frente al Estado.

#### CUADRO N° 4

¿Conoce Ud. casos de demanda por responsabilidad del Estado por prestación de Servicio Públicos?

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Si conocen	3	30
B	No conocen	7	70
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

#### GRAFICO N° 4



Fuete: Administradores y Servidores Públicos

Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

#### INTERPRETACIÓN

Ante la pregunta de que si conocen casos de demanda por responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos, el 30% afirma que si conoce, el 70% en cambio señala que no conoce.

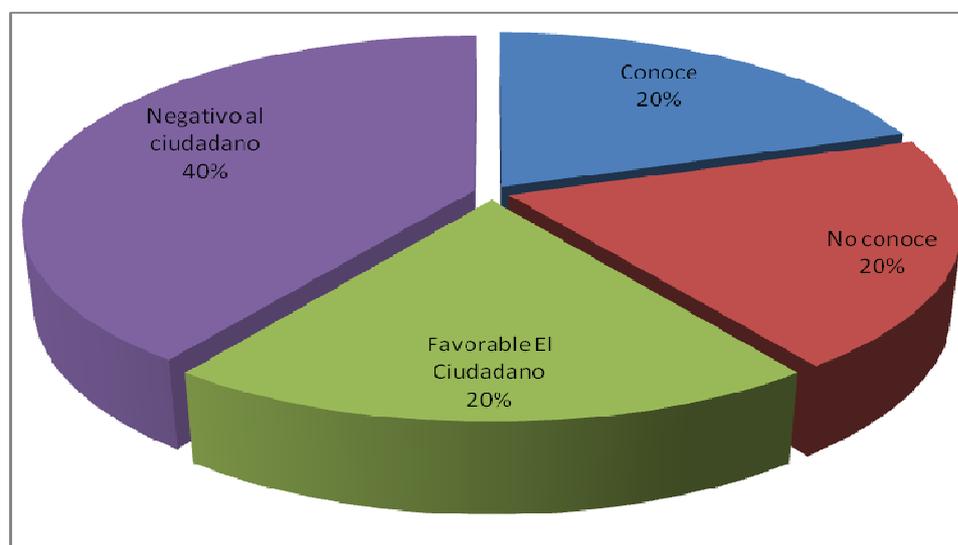
Estos porcentajes, permiten establecer que la mayoría de investigados no conocen sobre casos de demanda por responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos.

### CUADRO N° 5

De los casos que conoce de demandar por responsabilidad del Estado por prestación de Servicios Públicos ¿Cuál ha sido el resultado?

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Conoce	2	20
B	No conoce	2	20
C	Favorable El Ciudadano	2	20
D	Negativo al ciudadano	4	40
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 5



Fuete: Administradores y Servidores Públicos

Elaboración: Dr. Giorgi Gorosabel V.

### INTERPRETACIÓN

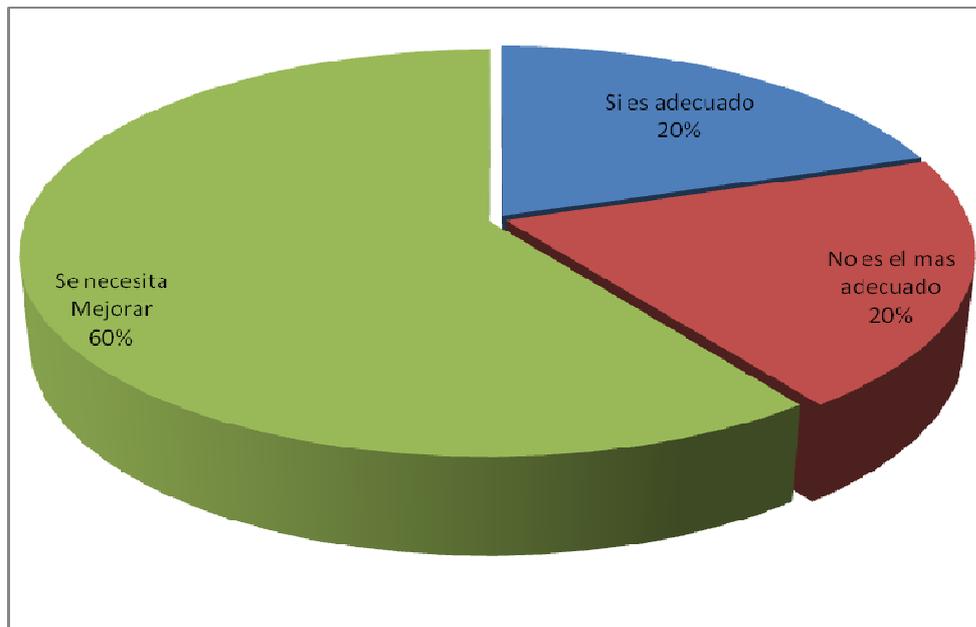
El 20% de los administradores y servidores públicos investigados, afirman que conocen de los resultados de demanda por prestación de ser servicios del Estado por prestación de servicios públicos; en cambio, otro 20% no conoce; otro 20% señala que los casos que conocen, han sido favorables el ciudadano; en cambio el 40% restantes, manifiestan que los casos que conoce los resultados han sido desfavorables al ciudadano. En todo caso, un buen porcentaje tiene un conocimiento negativo de estos procesos.

**CUADRO N° 6**

**¿El procedimiento legal utilizado en los casos por responsabilidad del Estado por Prestación de Servicios Públicos es el más adecuado para atender la reclamación de los Administrados?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Si es adecuado	2	20
B	No es el más adecuado	2	20
C	Se necesita Mejorar	6	60
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

**GRAFICO N° 6**



Fuete: Administradores y Servidores Públicos

Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### **INTERPRETACIÓN**

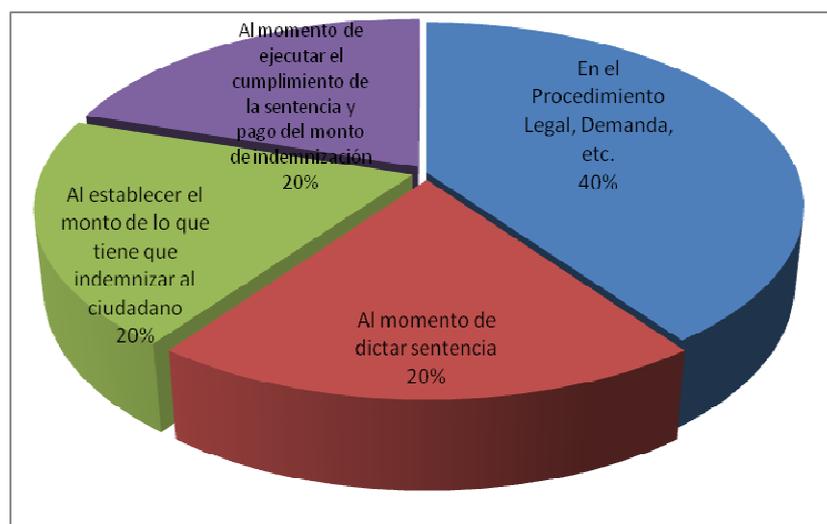
El 20% de los administradores y servidores públicos, afirman que si es adecuado el procedimiento legal utilizado en los casos de responsabilidad del Estado por prestación de servicios para atender la reclamación de los administrados; otro 20% en cambio expresa que no es el más adecuado, finalmente un 60%, es decir la mayoría, contesta que hay la necesidad de mejorar estos procedimiento legales

## CUADRO N° 7

**¿Cuales serian las mejoras a implementarse en el proceso por Responsabilidad del Estado por Prestación de Servicios Públicos?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	En el Procedimiento Legal, Demanda, etc.	4	40
B	Al momento de dictar sentencia	2	20
C	Al establecer el monto de lo que tiene que indemnizar al ciudadano	2	20
D	Al momento de ejecutar el cumplimiento de la sentencia y pago del monto de indemnización	2	20
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

## GRAFICO N° 7



Fuete: Administradores y Servidores Públicos

Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

## INTERPRETACIÓN

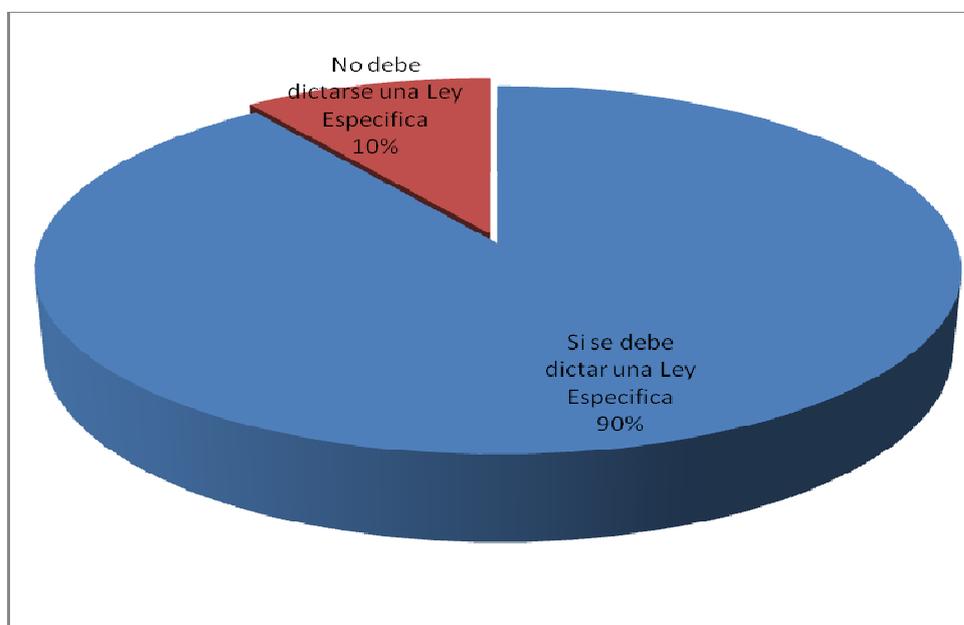
Un 40% de los administradores y servidores públicos investigados, consideran que las mejoras a implementarse en el proceso de responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos, sería en el Procedimiento Legal, Demanda , etc., un 20% en cambio señala que debería ser en el momento de dictar sentencia, otro 20% expresa que las mejorar a implementarse, sería en al establecer el monto de lo que tiene que indemnizar al ciudadano; finalmente otro 20% está de acuerdo que en el momento de ejecutar el cumplimiento de la sentencia y pago del monto de indemnización.

### CUADRO N° 8

**¿Considera Usted que se debe dictarse una Ley específica que regule todo el sistema Jurídico de la Responsabilidad del Estado por prestación de Servicios Públicos?**

ORDEN	ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
A	Si se debe dictar una Ley Especifica	9	90
B	No debe dictarse una Ley Especifica	1	10
<b>TOTAL</b>		<b>10</b>	<b>100</b>

### GRAFICO N° 8



Fuete: Administradores y Servidores Públicos  
Elaboración: Dr. Giorgi Gorozabel V.

### INTERPRETACIÓN

El 90% de los administradores y servidores públicos investigados, afirman que debe dictarse una Ley específica que regule todo el sistema Jurídico de la Responsabilidad del Estado por prestación de Servicios Públicos; un 10% señala que no debe dictarse ninguna Ley. Queda demostrado que la mayoría de Administradores y Servidores públicos están de acuerdo con una nueva Ley que regule todo el sistema jurídico de la responsabilidad del Estado por prestación de Servicios Públicos.

#### **4.1.- VERIFICACION DE OBJETIVOS Y COMPROBACION DE HIPOTESIS**

Después que se ha realizado la investigación bibliográfica correspondiente y aplicada los instrumentos de investigación de campo, se procede a verificar los objetivos y comprobar la hipótesis.

##### **4.1.1.- VERIFICACION DE OBJETIVOS.-**

El objetivo general planteado dice: “ Establecer la responsabilidad del Estado en su parte doctrinal como en su desenvolvimiento jurisdiccional procesal, en relación con la acción de los particulares que buscan indemnizaciones por agravios recibidos por el servicio público, las dificultades y limitaciones que tiene estas instituciones en el ordenamiento Jurídico Social. En el Marco Teórico, se desarrolla de manera profunda todo el contenido doctrinal de la responsabilidad del Estado por la deficiente prestación de servicios públicos, así mismo se analizan casos tramitados en los Tribunales Distritales Contencioso Administrativo a los que los ciudadanos han recurrido en procura de resarcir los daños sufridos por el deficitario servicio Estatal, encontrando dificultades al momento de establecer los montos de indemnización que sin duda afectan directamente a los usuarios del sistema de justicia del país, que busca el reconocimiento pleno de sus derechos afectados. Lo importante es que a raíz de los cambios constitucionales que atravesó el Ecuador, se siga manteniendo la institución jurídica de la responsabilidad del Estado, con la cual se hace que éste y sus instituciones no solo rindan cuentas sino que también respondan por su irresponsabilidad.

Con relación al primer objetivo específico: “Determinar el nivel de conocimientos que tienen los ciudadanos/as acerca de la prestación de servicios públicos que debe brindar el Estado. A este respecto la investigación realizada a los ciudadanos y ciudadanas, en el cuadro N° 2, perteneciente a la investigación realizada a los Administradores y servidores públicos establece que el 90% de ellos conocen de la responsabilidad del Estado por la prestación de los Servicios Públicos; esta aseveración es

respaldada por los resultados del cuadro y gráfico N° 5 de la investigación realizada a los ciudadanos y ciudadanas donde el 70% expresa que el Estado debe dotar de servicios públicos y están en la obligación de responder por los mismos; esto significa que los ciudadanos y servidores públicos no solo conocen que el Estado debe brindar servicios públicos, sino que éstos deben ser de calidad, de lo contrario se origina responsabilidad estatal.

En cuanto al segundo objetivo específico: “Indagar sobre el criterio que tiene la población, acerca de procedimiento legal que se utiliza en los casos de responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos”. A este respecto, el cuadro N° 7, perteneciente a la investigación realizada a los ciudadanos, ciudadanas y usuarios de la Administración pública, solo el 10% afirma que los procedimientos legales en los casos de responsabilidad del Estado por prestación de Servicios públicos prestan facilidad, un 90% dice lo contrario; del mismo modo, la investigación realizadas a los servidores públicos, en el cuadro N° 6, el 60% afirma que los procedimientos legales utilizados en los casos de responsabilidad del Estado por prestación de servicio públicos deben ser mejorados; estas afirmaciones son corroboradas por la investigación realizada a los abogados administrativistas, quienes en el cuadro y gráfico N° 9, el 80% considera que el proceso legal seguido para reclamar indemnización por responsabilidad del Estado no presenta facilidades para que el administrado pueda alcanzar resultados favorables. Todos los sectores investigados coinciden en que los procedimientos legales que se utilizan en los casos de responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos no son los más adecuados.

En lo concerniente al tercer objetivo específico: “Establecer si los juicios por responsabilidad del Estado han permitido resarcir el daño causado a los administrados”. A este respecto el cuadro N° 8, perteneciente a la investigación realizada a los abogados administrativistas es elocuente, el 30% afirma que el Estado si ha reparado los daños causados a los

administrados; en cambio el 40% expresa que no, y el 30% señala que solo un poco; si sumamos los porcentajes entre no y un poco, se puede apreciar que la mayoría de investigados, consideran que los juicios por responsabilidad del Estado no ha resarcido los daños sufridos por los ciudadanos; del mismo los servidores públicos en el cuadro y gráfico N° 5, el 40% señala que los resultados a favor de los administrados, en los juicios por responsabilidad del Estado, han sido negativos; los abogados administrativistas en el cuadro N° 6, en un 60% también señalan que de los juicios que han tramitado las sentencias han sido en contra de los administrados. Queda demostrado que los daños causados por la responsabilidad del Estado en la prestación de servicios públicos no han sido resarcidos en su totalidad, existiendo una opinión negativa al respecto.

Finalmente en lo que tiene que ver con el cuarto y último objetivo específico: “Proponer alternativas de solución al problema de indemnización del Estado por la prestación de Servicios Públicos”; los abogados administrativistas, afirman en el cuadro y gráfico 12, que se debe dictar una Ley específica que regule todo el sistema jurídico de la responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos; con igual porcentaje lo corroboran las investigaciones realizadas a los Ciudadanos y usuarios de la administración de administración de Justicia, así como los administradores y servidores públicos.

#### **4.1.2.- COMPROBACION DE HIPOTESIS.-**

La hipótesis general propuesta fue la siguiente: “El Estado es responsable por la prestación de servicios públicos en general”, la hipótesis esta correctamente planteada, así lo establece la investigación de campo realizada; precisamente en el cuadro y gráfico N° 5, perteneciente a la investigación realizada a los ciudadanos y ciudadanas, el 70% establece que si conoce que el Estado debe responder a las personas por la prestación de servicios públicos; esto es respaldado por los administradores y servidores

públicos, quienes en el cuadro N° 3 el 90% afirman que conocen que pueden demandar la responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos; además en el marco teórico se argumentó suficientemente que el Estado es responsable de la dotación de servicios públicos por mandato de la Constitución.

En lo concerniente a la primera hipótesis específica que dice: “Los ciudadanos/as no tienen un buen conocimiento acerca de la prestación de servicios públicos que debe brindar el Estado”, la hipótesis está incorrectamente planteada, ya que tanto la investigación teórica como la investigación de campo así lo determina; por ejemplo en el cuadro N° 5 perteneciente a los ciudadanos y ciudadanas, el 70% afirman que conocen que el Estado debe responder a los ciudadanos por la prestación de servicios públicos, esto quiere decir que tienen un buen conocimiento sobre esta institución jurídica; situación que es respaldada por la investigación realizada a los administradores y servidores públicos quienes en el cuadro y gráfico N° 2 el 90% afirma que conocen de la responsabilidad del Estado por la prestación de los servicios públicos, queda claro que la ciudadanía en general conoce acerca de la prestación de servicios públicos que debe brindar el Estado.

En relación a la segunda hipótesis específica planteada: “La población tiene un criterio positivo, sobre el procedimiento legal que se utiliza en los casos de responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos”, la misma que fue planteada correctamente, así lo establecen los diferentes sectores investigados; en el cuadro y gráfico N° 7 perteneciente a las ciudadanas y ciudadanos, quienes en un 90% señalan que el procedimiento legal en los casos de responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos no presta las facilidades a los usuarios de la Administración de Justicia; esto es reafirmado por los abogados administrativistas investigados, quienes en el cuadro y gráfico N° 9 afirman en un 80% que el proceso legal para reclamar indemnización por la

responsabilidad del Estado no presenta facilidades para que el administrado pueda alcanzar resultados favorables; de la misma forma la investigación realizada a los administradores y servidores públicos en el cuadro y gráfico N° 6, el 60% considera de que el procedimiento legal utilizado en los casos por responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos debe mejorarse. Estos criterios significan que tienen un pensamiento negativo sobre los procedimientos legales que rigen la responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos.

Con respecto a la tercera hipótesis planteada: “Los juicios por responsabilidad del Estado no han permitido resarcir suficientemente el daño causado a los administrados”, la hipótesis está correctamente planteada; así por ejemplo en la investigación realizada a los abogados administrativistas en el cuadro y gráfico N° 8 el 40% establece que los juicios por responsabilidad del Estado no han permitido la reparación de los daños sufridos por los administrados, el 30% expresa que un poco, sumando ambos porcentajes se tiene que el 70% considera que en los juicios de responsabilidad del Estado no se ha reparado totalmente los daños causados; también los administradores y servidores públicos investigados en el cuadro y gráfico N° 5, el 40% señala de que el resultado de los casos conocidos de demandas por responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos ha sido negativo al ciudadano; esto configura que el Estado no ha resarcido los daños causados a los ciudadanos.

Finalmente en lo concerniente a la última hipótesis planteada que dice: “Proponer una ley específica que regule el sistema Jurídico de la responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos”, se encuentra correctamente planteada, ya que tanto los abogados administrativistas, las ciudadanas y ciudadanos y los administradores y servidores públicos investigados están de acuerdo en que se debe dictar una ley específica que regule la institución jurídica de la Responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos.

## **CAPITULO V**

### **5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **5.1.- CONCLUSIONES:**

- El Estado es el responsable directo de la dotación de los servicios públicos y tiene la obligación de responder cuando estos causen perjuicios a los ciudadanos y ciudadanas, siendo esta una característica esencial de los Estados modernos en los que impera la Constitución y la Ley.
- El nivel de conocimiento que tienen los ciudadanos y ciudadanas acerca de la prestación de servicios públicos que brinda el Estado es aceptable, ya que estos necesitan de dichos servicios para alcanzar el buen vivir que consagra la Constitución y el Estado está en la obligación de dotarlo.
- El criterio que tiene la población acerca del procedimiento legal que se utiliza en los casos de responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos es negativo, ya que no existe una legislación específica que regule esta institución jurídica y establezca el monto de indemnización, por lo que estos procesos son tortuosos y lentos.
- Los juicios por responsabilidad del Estado no han permitido resarcir los daños causados a los administrados, ya que en muchos de estos procesos legales se han negado las demandas a los ciudadanos y en otros se ha establecido montos que no cubren el daño ocasionado.
- De los casos demandados por responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos, el resultado es negativo, por cuanto

no han favorecido a los demandantes y se ha dejado en impunidad al Estado.

- Existe la necesidad de elaborar una ley específica que regule todas las instancias concernientes a la institución jurídica de la Responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos y en especial la regulación de los montos con que se debe indemnizar a los ciudadanos y ciudadanas.

## **5.2.- RECOMENDACIONES:**

- Que el Estado asuma su obligación y responsabilidad por la deficiente prestación de servicios públicos, para cuyo efecto se debe crear las veedurías públicas que monitoree, vigile y evalúe la correcta dotación de estos servicios.
- Que los estudiantes de la carrera de derecho de los últimos años de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí realicen una campaña de propagandización acerca de la responsabilidad del Estado en la prestación de servicios públicos en niveles óptimos de calidad y eficiencia.
- Que los estudiantes de la carrera de derecho de los últimos años de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí se realice una campaña de sociabilización y de recepción de criterios que permita mejorar el procedimiento legal utilizado en los casos de responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos, a fin de proponer alternativas ciudadanas.
- Que el Consejo de la Judicatura organice un seminario de capacitación dirigido a los jueces y juezas de lo contencioso administrativo, con el afán de que sus criterios jurídicos sean mucho más precisos y técnicos en el momento de dictar sentencia en los

casos de de responsabilidad del Estado por prestación de servicios públicos.

- Que la Asamblea Nacional elabore una Ley específica que regule todas las instancias concernientes a la institución jurídica de la Responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos y en especial la regulación de los montos con que se debe indemnizar a los ciudadanos y ciudadanas.

## **CAPITULO VI**

### **PROPUESTA**

**6. PROPUESTA:** Proyecto de ley reguladora del régimen de la Responsabilidad del Estado.

#### **INTRODUCCIÓN**

##### **6.1. JUSTIFICACIÓN**

##### **6.2. FUNDAMENTACIÓN Y REFERENCIA LEGAL**

##### **6.3. OBJETIVOS**

###### **6.3.1. OBJETIVO GENERAL**

###### **6.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

###### **6.3.3. IMPORTANCIA**

###### **6.3.4. UBICACIÓN SECTORIAL**

###### **6.3.5. FACTIBILIDAD**

##### **6.4. DESCRIPCION DE LA PROPUESTA Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA**

##### **6.5. RECURSOS HUMANOS**

##### **6.6. METODOLOGIA**

###### **6.6.1. METODOS**

###### **6.6.2. TECNICAS**

###### **6.6.3. INSTRUMENTOS**

###### **6.6.4. TIPO DE LEY**

##### **6.7. APROBACION**

##### **6.8. FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO**

##### **6.9. MONITORERO Y EVALUACION**

##### **6.10. CRONOGRAMA**

##### **6.11. BENEFICIARIOS**

**PROPUESTA:** Proyecto de ley reguladora del régimen de la Responsabilidad del Estado.

## **INTRODUCCIÓN**

La presente propuesta tiene el objetivo de elaborar un cuerpo normativo que permita regular fehacientemente la institución jurídica de la responsabilidad del Estado y la acción indemnizatoria por la deficiente prestación de los servicios públicos, para ello se propone un proyecto legislativo que facilite la acción judicial y permita que el incorrecto accionar del Estado no quede en la impunidad; el interés esencial es facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia y mejorar la administración de Justicia del país, ya que los jueces tendrán el procedimiento. La propuesta está basada en objetivos, metas, fines, expone un temario, talento humano, recursos financieros y cronograma, capaz de lograr el cambio normativo dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

### **6.1 JUSTIFICACIÓN**

Los ciudadanos y ciudadanas, no han tenido resultados favorables en los procesos que han seguido en contra del Estado por su responsabilidad al dotar los servicios públicos, debido a que el sistema jurídico del país no tiene un orden normativo que facilite estos procesos jurisdiccionales, por lo que se incumple el principio constitucional de acceder a un justicia imparcial y oportuna y que remedie los daños causados a los administrados.

El Estado tiene la obligación de dar un servicio público de óptima calidad y en el caso concreto de la Justicia, haciendo cumplir los derechos y garantías determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, que deberán ser directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, Tribunal o autoridad, sin embargo esto no sucede debido a la

no existencia de un procedimiento plenamente establecido y que permita el fácil acceso de los administrados a los órganos de justicia y que los jueces puedan aplicar criterios técnicos al momento de establecer los montos indemnizatorios por la deficiente prestación de los servicios públicos por parte del Estado.

Por ello se hace necesario que la ley, regule todas las instancias concernientes a la institución jurídica de la Responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos y en especial la regulación de los montos con que se debe indemnizar a los ciudadanos y ciudadanas.

## **6.2 FUNDAMENTACIÓN Y REFERENTE LEGAL**

El Derecho Administrativo es el encargado de reglar a la Administración Pública y por ende sus relaciones jurídicas con los administrados o con la propia administración estatal, lo que permite que sus actuaciones sean susceptibles de impugnación ante los órganos judiciales, que en este caso, es el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 4 de Portoviejo, de conformidad al artículo 173 de la Constitución.

Quienes ejercen la función de jueces jurisdiccionales administrativos, tienen como misión primordial el control de la legalidad de los actos administrativos y el respeto a los derechos fundamentales de las personas, ante lo cual deberán aplicar los principios constitucionales que rigen el sistema procesal, en particular el de la celeridad, que significa rapidez, agilidad y eficacia y demostrar probidad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la aplicación de la justicia administrativa, debido a varios factores, no es la más idónea; por lo que urge su modernización para ponerla a tono con las nuevas corrientes del Derecho Constitucional y Administrativo, entendiendo que la justicia administrativa no puede ser una utopía en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

Por lo que es necesario, hacer un compendio de las normas que regulan los procesos por responsabilidad del Estado, los montos por indemnizaciones que deben recibir los administrados por la deficiencia de los servicios públicos, los daños sufridos por los particulares, los montos y mecanismos indemnizatorios, la negativa a indemnizar por las entidades públicas, la impunidad judicial, limitación jurídica sustantiva y procesal, etc., lo que permitirá el libre acceso a la Justicia y el reconocimiento de los derechos ciudadanos.

La presente propuesta es viable por cuanto el artículo 120 numeral 6 de la Constitución, permite a la Asamblea Nacional la expedición de Leyes destinadas a resolver los problemas que se susciten en la sociedad, teniendo en cuenta que es necesario regular los procedimientos que viabilicen el ejercicio del derecho establecido en el artículo 11 numeral 9 de la Constitución actual.

### **6.3. OBJETIVOS:**

#### **6.3.1 OBJETIVO GENERAL**

Aportar con el desarrollo de la Justicia en el país y particularmente de la Provincia de Manabí, mejorando los procedimientos legales que rigen la responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos.

#### **6.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Contribuir con la solución de los conflictos jurídicos que se originan por la responsabilidad del Estado por la deficiente prestación de servicios públicos;

Impulsar un proceso de reflexión orientado a establecer mecanismos destinados al reconocimiento de los derechos fundamentales de los ecuatorianos.

### **6.3.3 IMPORTANCIA**

La importancia de la propuesta es que la Justicia Administrativa se sintonice con las necesidades de los nuevos tiempos, cumpliendo uno de los objetivos principales que es la de ejercer el control a los actos de la administración pública, en forma oportuna y eficiente, dejando de lado procedimientos que impiden el acceso a la Justicia de forma diáfana y sin trabas.

### **6.3.4 UBICACIÓN SECTORIAL**

La Ley específica que regule todas las instancias concernientes a la institución jurídica de la Responsabilidad del Estado es de carácter nacional y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

### **6.3.5 FACTIBILIDAD**

De la investigación de campo realizada, se pudo constatar que los ciudadanos y ciudadanas no conocen sobre la responsabilidad que tiene el Estado por la prestación de servicios públicos, ya que esta se encuentra diseminada en varios ordenes normativos que impiden su correcto entendimiento; además, la investigación permitió constatar que el procedimiento utilizado para estos casos, es muy deficiente y no esta a tono con los principios de simplicidad en el acceso a la Justicia que consagra el artículo 76 de la Constitución. Estos criterios sin duda sustentan la necesidad de tener un cuerpo normativo que englobe todas las instancias relacionadas con esta problemática, lo cual es totalmente viable de conformidad al artículo 134, numeral 5 de la Constitución que permite a los ciudadanos y ciudadanas poder presentar proyectos de Ley ante el seno de la Asamblea Nacional Legislativa.

Es una propuesta válida, factible de ejecución, que permitirá que el Estado tenga una Ley que permita a los ecuatorianos poder acceder a una justicia

de calidad y acorde a los nuevos tiempos, en que los derechos y garantías establecidos en la Constitución deben ser reconocidos.

#### **6.4 DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA**

La propuesta esta orientada a cumplir con el reconocimiento de los derechos ciudadanos, por lo que se utilizará la siguiente planificación:

<b>ACTIVIDADES</b>	<b>TIEMPO</b>
Organizar actividades previas	1 mes
Gestionar recursos	2 meses
Elaboración del texto normativo	6 meses
Sociabilización del texto normativo	1 mes
Corrección del texto normativo	2 semanas
Presentación del texto legal ante la Asamblea Nacional Legislativa	2 semanas

Además la propuesta se enmarcara en el siguiente diseño:

#### **PROYECTO DE LEY REGULADORA DEL RÉGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

La Asamblea Nacional Considerando:

Que la vigencia del Estado Constitucional de Derechos y Justicia significa que tanto la organización política de la vida social como el propio Estado deben estar sujetos a procedimientos regulados por la ley; que la persona jurídica Estado al igual que toda otra persona natural o jurídica es sujeto de deberes y obligaciones;

Que en un régimen de imperio de la ley toda persona debe responder por los actos que realiza; que el Estado para cumplir sus fines de buscar el bien común y buen vivir tiene que realizar obras y servicios públicos;

Que para alcanzar estos supremos fines puede en su accionar ocasionar daños y agravios a los ciudadanos y administrados; que estos agravios también pueden sobrevenir por una omisión de la actuación del Estado en la realización de la obra y servicios públicos;

Que la legislación existente en esta materia es reducida, se encuentra dispersa en diferentes cuerpos normativos y es pre actual Constitución; que el Ecuador de los últimos años ha sido testigo de la actuación e inacción gravosa a los ciudadanos por parte del Estado y sus instituciones;

Que el funcionamiento deficiente de los servicios públicos ha determinado estragos en personas, conglomerados diversos y colectividades;

Que los ciudadanos y pueblos se sienten impotentes para reclamar en estos casos por lo confuso y engorroso de los trámites y respuestas autoritarias, evasivas y negativas de los funcionarios y autoridades públicas, que la población tiene una desmoralización generalizada para por estos motivos aventurarse a una reclamación judicial;

Que es necesario que la acción u omisión gravosa del Estado en el cumplimiento de los servicios públicos no quede en la impunidad; que es deber del Estado facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia y mejorar la administración de la misma;

Que es necesario que el sistema jurídico del país cuente con un orden normativo que facilite estos procesos jurisdiccionales de acceder a una justicia oportuna que remedie los daños causados a los administrados;

Que es necesario armonizar con la constitución la legislación existente en esta materia;

En uso de las atribuciones establecidas en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución, **RESUELVE:**

Dictar la presente Ley Reguladora del Régimen de la Responsabilidad del Estado, contenida en los artículos siguientes:

**Art. 1.-** El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúa en ejercicio de una potestad pública están obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencias en la prestación de los servicios públicos o por las acciones u omisiones de sus funcionarios en el desempeño de sus cargos.

**Art. 2.-** El sector público comprende los organismos, dependencias de las funciones Ejecutivas, legislativas, judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, los organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de potestad estatal para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado, las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

**Art. 3.-** La Administración Pública comprende al conjunto de órganos, funcionarios, entidades, instituciones, organismos y empresas integrantes de las cinco funciones del Estado y entes señalados en el artículo anterior.

**Art. 4.-** La Administración Pública de la Función Ejecutiva comprende la Presidencia y Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellos, los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos, las personas jurídicas del sector público adscritas a la

Presidencia de la República, o a la Vicepresidencia de la República o a los Ministerios de Estado, las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integren la Administración pública Central.

**Art. 5.-** La Administración Pública de la Función Ejecutiva es Central cuando comprende los órganos de mayor rango jerárquico e integrado por la Presidencia y la Vicepresidencia de la República, Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos. La Administración Pública Institucional está conformada por las entidades de derecho público creados por o en virtud de una ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio a las que se las ha encargado la dirección, organización y control del funcionamiento de los servicios públicos propios de ésta.

**Art. 6.-** Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado y sus instituciones a que se refiere el artículo 11 número 9 de la Constitución los particulares exigirán directamente a las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios de los que proviene el presunto perjuicio, las indemnizaciones por daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio o por el funcionamiento de los servicios públicos. La reclamación será inmediatamente puesta en conocimiento de la Procuraduría General del Estado.

**Art. 7.-** El daño alegado deberá ser real y determinado con relación a una persona o grupo de personas.

**Art. 8.-** Serán indemnizables los daños causados a las personas cuando éstas no tengan la obligación jurídica de soportarlos.

**Art. 9.-** Si las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios niegan la indemnización reclamada en forma total o parcial o se abstienen

de pronunciar la resolución en el plazo de tres meses, el interesado tendrá derecho a la acción contenciosa contra ellos ante la sala de lo Contencioso Administrativo competente.

**Art. 10.-** No se exigirá como requisito previo para iniciar acción judicial la proposición del reclamo y agotamiento en la vía administrativa.

**Art. 11.-** El Estado ejercerá la repetición por intermedio de la máxima autoridad de la entidad responsable que indemnizó el daño y deberá interponer la demanda en la sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente y se aplicará el trámite y procedimiento establecido en las disposiciones contempladas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que regula la repetición derivada de los procesos de garantías jurisdiccionales.

**Art. 12.-** Los jueces Contencioso Administrativos para fundamentar sus resoluciones recurrirán a la normativa integrante del ordenamiento jurídico interno, la doctrina y la jurisprudencia existente, pudiendo también recurrir a las resoluciones que organismos internacionales han tomado al respecto, especialmente las relacionadas con las garantías de los derechos fundamentales.

**Art. 13.-** Se considera normativa supletoria la integrante del ordenamiento jurídico nacional, priorizándose las relacionadas al Derecho Público, Derecho Social y Derecho Privado.

## **6.5 RECURSOS HUMANOS**

Para la puesta en vigencia de la propuesta intervendrán las siguientes personas:

- Ciudadanas y Ciudadanos

- Docentes Universitarios
- Jueces de lo Contencioso Administrativo
- Abogados Administrativistas
- Asambleístas
- Presidente de la República

## **6.6 METODOLOGIA**

La metodología a utilizar en la implementación de la propuesta:

### **6.6.1 METODOS**

- Analítico
- Reflexivo
- Operativo
- Participativo

### **6.6.2 TÉCNICAS**

- Observación
- Diálogo
- Debate
- Mesa redonda
- Simposio
- Investigación

### **6.6.3 INSTRUMENTOS**

- Cuadernos de notas
- Fichas

#### **6.6.4 TIPO DE LEY**

La Ley que se propone tiene el rango de Orgánica.

#### **6.7 APROBACION**

Para la aprobación de la Ley se requiere lo siguiente:

- Decisión política por parte de los bloques de assembleístas de los diversos partidos políticos del país;
- Trámite para la aprobación a través del procedimiento legislativo, por parte de la Asamblea Nacional Legislativa, conforme las disposiciones de los artículos 136 y siguientes de la Constitución;
- Voluntad política del Presidente de la República para no objetar la Ley que aprobaren los assembleístas.

#### **6.8 FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO**

La elaboración de la Ley específica que regule todas las instancias concernientes a la institución jurídica de la Responsabilidad del Estado por la prestación de servicios públicos y en especial la regulación de los montos con que se debe indemnizar a los ciudadanos y ciudadanas, será financiada a través del presupuesto general de la ULEAM, con cargo a las asignaciones y participaciones correspondientes a la Unidad Académica o Facultad de Jurisprudencia, lo cual permitirá que la universidad se involucre en el desarrollo académico e investigativo que tanto requiere el país.

Los requerimientos presupuestarios y de financiamiento para la elaboración de la Ley son mínimos; puesto que, la Facultad de Jurisprudencia cuenta con la estructura física, logística y personal capacitado en el cuerpo docente para contribuir en tan magno fin; además, cuenta con estudiantes a los que

se los debe involucrar en el desarrollo técnico – jurídico; por lo que, se cuenta con los recursos necesarios que se requiere para la correcta elaboración de un cuerpo normativo acorde a las exigencias actuales.

## **6.9 MONITOREO Y EVALUACIÓN**

La evaluación de la elaboración de la Ley será acorde a las exigencias de participación ciudadana que contempla nuestro texto constitucional.

Recoger y seleccionar la información sobre el conocimiento y práctica jurídica de los Jueces y abogados especializados, acerca de la Responsabilidad del Estado, a través de la interacción con ellos, el desarrollo de reflexiones, la socialización de experiencia, el intercambio de criterios.

Interpretación y valoración de los procesos que sobre la institución jurídica de la Responsabilidad del Estado se han tramitado en los Tribunales Contencioso Administrativos. La valoración debe darse en términos cualitativos.

Toma de decisión, que involucra el establecimiento de normas jurídicas acordes a las necesidades del sistema de justicia.

Para ello se deberá organizar un círculo de calidad, nombrado por las autoridades de la Facultad de Jurisprudencia de la ULEAM para llevar el monitoreo y la evaluación del avance de los artículos que irán plasmado en el cuerpo legal.

El equipo de Calidad elaborará una planificación que permita evaluar paso a paso la ejecución del proyecto, sobre la base de sus resultados.

Las diferentes comisiones organizadas para la elaboración del cuerpo normativo deberán dar toda la información requerida por el equipo de calidad, a fin de que éste tenga elementos para dar su informe periódico.

## 6.10 CRONOGRAMA.

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES					
Nombre de la tarea	DURACION	COMIENZO	FIN	LUGAR	ACTIVIDAD
Socialización de la propuesta con los, docentes, profesionales del derecho y ciudadanía	1 día	lu 15H00	18h00	Colegio de Abogados	Realizada
Discusión de la propuesta con las autoridades de Justicia de Manabí	1 día	ma 10h00	12h00	Palacio de Justicia	Realizada
Edición de ejemplares de la propuesta	1 día	mi 8h00	18h00	Imp Cobeña	Realizada
Entrega de la propuesta a los profesionales del derecho, estudiantes de Jurisprudencia y ciudadanía	1 día	jue 8h00	10h00	Palacio de Justicia	Realizada
Recepción de criterios y opiniones sobre la propuesta	1 día	lu 16h00	18h00	Palacio de Justicia	Realizada
Realización de reuniones para intercambiar criterios sobre la propuesta	1 día	vi 16h00	18h00	Colegio de Abogados	Realizada

## **6.11 BENEFICIARIOS**

Con la propuesta se beneficiaran las siguientes personas:

### **Directos**

Usuarios y profesionales del Derecho.

### **Indirectos**

Jueces, sistema de Justicia y ciudadanía en general.

## **7.- BIBLIOGRAFIA.-**

**BITRAGO**, Ignacio.- “Elementos del Derecho Administrativo” (Primera Edición);

**BORJA CEVALLOS**, Rodrigo.- “Enciclopedia de la Política”;

**BORJA Y BORJA**, Ramiro.- “Teoría General del Derecho Administrativo”;

**CABANELLAS DE TORRES**, Guillermo.- “Diccionario Jurídico Elemental” (Edición 1997);

**CODIGO CIVIL**

**CONSTITUCIONES 1967, 1998 Y 2008;**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-** Resoluciones De La Sala Contencioso Administrativo;

**DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA**, “Pequeño Larousse Ilustrado” (Edición 1978);

**GARCIA GARCIA**, José.- “El Juicio Especial por la Acción de Amparo Constitucional”;

**GERARDO FALLA**, Fernando.- “Tratado de Derecho Administrativo” (Duodécima Edición – 2002);

**GOROZABEL VINCES**, Giorgi.- “Temas Constitucionales, Políticos y Administrativos” (Primera Edición – 2006);

**GRANJA GALINDO**, Nicolás.- “Fundamento de Derecho Administrativo);

**HERNADEZ ENRIQUE**, Alier.- “Responsabilidad Extracontractual del Estado” (Edición 2007);

**JARAMILLO ORDOÑEZ**, Hernán.- “Manual de Derecho Administrativo” (Segunda Edición 2005);

**LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO (R.O. No. 119 – 7 DE JULIO DEL 2003);**

**LOPEZ JACOME**, Nelson.- “La Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal de los Servidores Públicos”;

**MORRILLO PEREZ**, José Ignacio.- “El Derecho Administrativo Como Derecho Publico” (Edición 2000);

**ROJAS FRANCO, Enrique.**- “Derecho Administrativo Y Derecho Procesal Administrativo”;

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (EDICION 1999);**

**TRUJILLO, Julio Cesar.**- “Garantías Constitucionales...”;

**ZAVALA EGAS, Jorge.**- “Derecho Administrativo” (Edición 2005);

**ZAVALA EGAS, Jorge.**- “Introducción al Derecho Administrativo” (Edición 2003);