



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Derecho

**Responsabilidad extracontractual de los prestadores de
servicios públicos impropios**

Autora:

Valentina Francesca Patiño Campoverde

Director:

Dr. Javier Cristóbal Cordero López

Cuenca - Ecuador

2025

DEDICATORIA

A mis padres, Catalina y Javier

A mi hermana María Paula

A mi compañera de vida, Mía

A mis abuelos, Rosario y Vicente, Esmeralda y Ernesto

A mi mejor amiga, Paula Sophia

A mis amigos que la universidad me permitió conocer

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis padres, quienes me han brindado todo su apoyo a lo largo de la carrera, me han impulsado a seguir adelante en todo momento y nunca han dejado que me rinda. Su apoyo ha sido indispensable para lograr esta meta.

También agradezco a mi hermana, que a la distancia me ha dado su apoyo y ha sido un ejemplo a seguir.

A mi pequeña Mía, mi compañera incondicional, gracias por estar a mi lado en las noches de estudio y darme paz cuando necesitaba.

A mis abuelos, quienes me han criado con mucho amor y valores, han sido un pilar fundamental para convertirme en la persona que soy.

A mis amigos de la universidad, les agradezco por hacer que esta etapa de mi vida se haya convertido en una de las más memorables.

Agradezco a Mauricio Vintimilla por darme la apertura de aprender junto a él durante el desarrollo de mi carrera, admiro sus conocimientos y aprendizaje.

Finalmente, agradezco profundamente al Dr. Javier Cordero, quien me ha apoyado a lo largo de esta etapa y ha sido una guía en todo momento, le agradezco porque me ha enseñado una nueva perspectiva del Derecho Administrativo y he aprendido de sus amplios conocimientos.

RESUMEN

El Derecho Administrativo es una rama del derecho el cual resuelve las controversias que se generen entre el Estado y particulares. Dentro de estas controversias encontramos la conocida responsabilidad extracontractual del Estado, esta figura jurídica resuelve conflictos frente a la acción u omisión de los prestadores de servicios públicos ante un particular, sin embargo, no solo las entidades públicas son aquellas que prestan dichos servicios, también las entidades privadas lo hacen, pero cuando estos presentan una deficiencia, una mala o inexistente prestación de servicios públicos, no responden extracontractualmente, únicamente lo hacen en vía civil o penal. Por esa razón, el presente trabajo de investigación analiza los conceptos de responsabilidad extracontractual y de servicios públicos propios e impropios, además analiza la normativa ecuatoriana e internacional vigente, demostrando que existen vacíos jurídicos los cuales deben ser solventados para que exista una mayor protección a los particulares y que todos los prestadores de servicios públicos, sean capaces de responsabilizarse y responder a los afectos por los daños calificados que provoquen.

Por último, se ha planteado una propuesta de reforma normativa al Código Orgánico Administrativo, para que se incorpore un artículo el cual pueda regular la oportunidad de sujetar a la jurisdicción contencioso administrativa a los prestadores privados de servicios públicos, pero que, de igual manera, el Estado responda subsidiariamente, ya que ellos son los principales responsables de regular y supervisar, la prestación de los mismos; por ende de esa manera, se solventarán los vacíos jurídicos que se presentan en el marco jurídico ecuatoriano.

Palabras claves: Derecho administrativo, responsabilidad extracontractual, servicios públicos propios e impropios, reforma jurídica, contencioso administrativo.

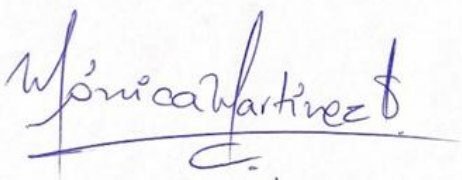
ABSTRACT

Administrative law is a branch of law that resolves disputes arising between the state and private individuals. Among these disputes is the well-known concept of non-contractual liability of the State, which addresses conflicts resulting from acts or omissions committed by public service providers toward private individuals. However, public entities are not the only ones providing such services; private entities also engage in their provision. Nevertheless, when deficiencies, improper performance, or a lack of public service provision occurs, private entities are not subject to non-contractual liability, and their responsibility may only be pursued under civil or criminal jurisdiction. For this reason, the present research examines the concepts of non-contractual liability and proper and improper public services, as well as the relevant Ecuadorian and international regulations, demonstrating the existence of legal gaps that must be addressed to ensure greater protection for private individuals and to guarantee that all public service providers can assume liability and provide reparation for proven damages caused.

Finally, a proposal for legislative reform to the Organic Administrative Code has been drafted, seeking to incorporate a provision enabling private public service providers to be subjected to administrative-contentious jurisdiction while also establishing subsidiary state liability, given that the state is primarily responsible for regulating and supervising the provision of such services. Thus, the existing legal gaps within the Ecuadorian legal framework may be effectively remedied.

Keywords: Administrative Law, Non-Contractual Liability, Proper and Improper Public Services, Legal Reform, Administrative Contentious Jurisdiction.

Approved

A handwritten signature in blue ink that reads "Mónica Martínez Sojos". The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal line.

Lcda. Mónica Martínez Sojos, PhD (C)

Cod. 29598

ÍNDICE

DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTOS	III
RESUMEN.....	IV
ABSTRACT.....	V
ÍNDICE	VI
CAPÍTULO 1. EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS	2
1.1. Evolución del término responsabilidad.....	2
1.2. Etapas de la Responsabilidad extracontractual del Estado	9
1.3. Servicio Públicos Propios e Impropios	16
CAPÍTULO 2. NORMATIVA QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL Y SERVICIOS PÚBLICOS IMPROPIOS	19
2.1. Normativa Ecuatoriana	19
2.2. Normativa internacional	31
2.2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH):	31
2.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):	36
2.3 Normativa acerca de servicios públicos	41
CAPÍTULO 3. VÍAS JUDICIALES DESIGNADAS A RESOLVER CONFLICTOS SOBRE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL	54
3.1 Cómo se tramita en la vía contencioso administrativa la responsabilidad extracontractual del Estado	54
3.2 Análisis comparativo del proceso tramitado frente a una institución pública y propuesta de su aplicación frente a una institución privada.	56
3.3 Propuesta de la vía contencioso administrativa como mecanismo frente a conflictos derivados de la deficiente prestación de servicios públicos impropios por parte de entidades privadas	59
CONCLUSIONES	67
BIBLIOGRAFÍA.....	69

INTRODUCCIÓN

La responsabilidad extracontractual del Estado, se ha convertido en una figura jurídica la cual busca proteger a los particulares frente a las deficiencias del Estado, para que, al momento de existir acciones u omisiones por parte de los prestadores de servicios públicos dentro del ejercicio de sus funciones, los afectados tengan la oportunidad de acudir ante la autoridad competente y que se reparen los daños que dichas situaciones hayan generado.

A lo largo del tiempo, la responsabilidad ha ido evolucionando, al inicio el Estado no se responsabilizaba por absolutamente ninguno de sus actos, sin embargo, poco a poco el derecho ha ido evolucionando y de esa manera el Derecho Administrativo también lo ha hecho, y se han generado distintos parámetros y figuras jurídicas que permiten que el Estado cumpla con su obligación de ser el principal garante de derechos y compense a los afectados por sus actuaciones.

En el ámbito del Derecho Administrativo, se ha generado cierta duda respecto a la jurisdicción competente para conocer y resolver casos de responsabilidad extracontractual proveniente de la prestación de servicios públicos impropios por parte de entidades de derecho privado. En particular, se plantea la duda sobre si tales entidades, al prestar servicios, que son de interés general de la sociedad, ya sea mediante concesiones, permisos, delegaciones estatales, entre distintas maneras que existen para hacerlo, pueden ser sujetas a la jurisdicción contencioso administrativa bajo el régimen de responsabilidad extracontractual, o si, por su naturaleza privada, deben ser procesadas únicamente por vía civil o penal.

Por lo mencionado anteriormente, se puede visualizar que existen ciertos vacíos jurídicos frente a la posibilidad de que una entidad de derecho privado la cual está encargada de prestar servicios públicos, pueda responder extracontractualmente por sus deficiencias; por lo que, desde un punto de vista de protección a los derechos, debería ser posible, para que de esa manera esas instituciones no queden impune frente a sus actos, y cumplan con el principio de responsabilidad.

CAPÍTULO 1. EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1.1. Evolución del término responsabilidad

En el ámbito del Derecho Administrativo, la noción de responsabilidad adquiere una relevancia fundamental, ya que a través de ella se establece un mecanismo de control y garantía frente a la actuación de la administración pública y sus funcionarios. Esta responsabilidad no solo recae en las instituciones estatales, sino también en sus funcionarios y, en ciertos casos, en los particulares que asumen funciones públicas, como sucede con los prestadores privados de servicios públicos impropios. La finalidad principal de este régimen es asegurar que la prestación de servicios públicos se realice con calidad, legalidad y eficiencia. En consecuencia, cuando dicha prestación resulta deficiente, ya sea por acción u omisión, surge el deber de reparar los daños ocasionados, garantizando así los derechos fundamentales de los ciudadanos y su efectiva protección frente a actuaciones lesivas.

Para comprender este régimen jurídico, resulta esencial partir del concepto mismo de “responsabilidad”. Según la Real Academia Española (2024), la responsabilidad es definida como la “Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”. Esta definición destaca dos elementos clave: la libertad de acción y la aceptación de las consecuencias, los cuales constituyen la base para determinar cuándo una persona o entidad debe responder jurídicamente por los efectos de su conducta. En este contexto, la responsabilidad dentro del Derecho Administrativo no ha sido una noción fija; por el contrario, ha evolucionado notablemente a lo largo del tiempo, transformándose desde una concepción clásica centrada en la culpa individual, hacia enfoques más objetivos y funcionales, donde lo que se busca es garantizar la reparación del daño, más allá de identificar una conducta culposa.

Resulta fundamental enfatizar en la responsabilidad Aquiliana la cual, según Castresana (2006), es una forma de responsabilidad que surge cuando una persona coloca a otra en una situación de daño (*damnum*) sin tener derecho a ello, actuando de manera injustificada (*iniuria*). Esta noción no se basa solamente en una acción física directa (*facere*), como en su origen romano, sino en la intervención humana, que provoca un perjuicio ilegítimo, evaluando tanto factores objetivos como subjetivos del caso.

A través de la evolución interpretativa del Derecho Romano, especialmente por los juristas desde la República tardía, el enfoque se desplazó desde la acción material concreta (*rumpere*) hacia el resultado perjudicial generado (*damnum dare*), entendiendo que el daño puede ser causado no solo por actos materiales, sino también por acciones indirectas o situaciones propiciadas por el agente. Así, la responsabilidad aquiliana no exige una acción concreta, sino la creación de una situación de daño injustificado, lo que implica una valoración de la culpa o imputabilidad del sujeto que genera dicha situación. Esta evolución desemboca en una visión más compleja que rechaza tanto la simple causalidad material como la responsabilidad objetiva, enfocándose en la culpabilidad por la creación de un daño injusto (Castresana, 2006).

Desde esta perspectiva, la responsabilidad aquiliana es una modalidad de responsabilidad civil que se configura cuando una persona causa un daño injustificado a otra, ya sea por acción o por la creación de una situación que genera perjuicio ilegítimo. No requiere una acción física directa, sino que se basa en la imputabilidad o culpa del agente por provocar un daño que la víctima no está obligada a soportar. Lo que prevalece en esta situación es el elemento subjetivo, es decir, determinar la existencia de culpa, dolo o, incluso, un cuasidelito, justificar que los daños devienen de una conducta negligente que viola el deber de cuidado.

Por otra parte, dicha evolución, del término responsabilidad, no solo ha sido objeto de análisis en la literatura jurídica, sino que también ha sido impulsada por el desarrollo de importantes teorías dentro del campo administrativo, que permiten entender cómo y por qué el Estado, y en algunos casos los particulares que cumplen funciones públicas, deben asumir las consecuencias jurídicas de los daños que se derivan de su actividad. En este capítulo, se analizará dicha evolución del concepto de responsabilidad, abordando las principales teorías doctrinarias que han influido en su configuración actual y sentando las bases para entender su aplicación en el contexto específico de los prestadores privados de servicios públicos impropios.

- **Teoría de la Representación:** Esta teoría sostiene que cuando una persona actúa en nombre de otra, es esta última quien asume las consecuencias de dicha actuación. Aplicado al ámbito del Derecho Administrativo, se entiende que el funcionario público actúa como representante del Estado y, por tanto, sus acciones u omisiones comprometen la responsabilidad del ente estatal. En el siglo XIX, diversas decisiones judiciales ya reconocían que es deber del Estado

proteger los derechos y la integridad de los ciudadanos a través de sus órganos e instituciones. Por ello, si un servidor público, en ejercicio de sus funciones, causa un daño, la responsabilidad recae directamente sobre la administración pública que representa (Barraza, 2003).

Por lo tanto, esta teoría busca justificar la responsabilidad del Estado a partir de la figura de la representación legal. Dado que el Estado es una persona jurídica que actúa a través de sus funcionarios, cualquier daño causado por ellos en el ejercicio de su cargo debe ser asumido por la entidad estatal. Así, se reconoce que los actos del funcionario son, en efecto, actos de la administración misma.

- **Teoría del Órgano:** En principal, es importante destacar que esta teoría la plantó Otto von Gierke, quien decía que el hombre es responsable por el trabajo que ejecutan sus manos, siendo este el órgano. Por lo tanto, desde una perspectiva del derecho, la teoría estructuralista concibe a la persona jurídica como un ente organizado cuyos miembros funcionan como órganos internos. Bajo esta visión, los actos realizados por directivos, administradores o empleados no se entienden como conductas individuales, sino como expresiones de la propia voluntad de la organización. En consecuencia, la responsabilidad no recae de manera aislada en la persona física que ejecuta la acción, sino en la estructura institucional en su conjunto (Vercellone, 2019).

Desde este punto de vista, esta teoría lo que indica es que el actuar de los funcionarios públicos no se imputaran a ellos, que fueron quienes produjeron el daño, además se entiende que el funcionario no actúa a título personal, sino que el Estado será el imputado que responda, este es el sujeto de la acción.

- **Teoría del enriquecimiento sin causa por parte del Estado:** Esta es una teoría sostiene que la responsabilidad del Estado se justifica cuando un ciudadano sufre un perjuicio y, como consecuencia de ello, la administración pública obtiene un beneficio. Según este enfoque, no es éticamente aceptable que el Estado se favorezca del daño sufrido por un particular sin ofrecer una compensación. Por tanto, si el enriquecimiento estatal ocurre a costa del sacrificio individual, nace la obligación de indemnizar a la persona afectada, como una forma de restablecer el equilibrio y la justicia entre las partes involucradas.

De esta manera, esta teoría se basa en un principio de equidad, ya que, si el Estado obtiene un beneficio económico, funcional o material a partir del perjuicio de un ciudadano, sin que exista una justificación legal válida, dicho

enriquecimiento se considera injusto. Por ello, el Estado debe responder patrimonialmente y reparar el daño causado, ya que no puede consolidar ventajas sin una causa legítima y sin indemnizar al perjudicado.

- **Teoría del sacrificio especial:** La teoría del sacrificio especial se enmarca dentro de la responsabilidad extracontractual del Estado y se relaciona con la teoría mencionada anteriormente, planteando que esta teoría debe responder por los daños que ocasione a los ciudadanos en el cumplimiento legítimo de sus funciones, sin que sea relevante si hubo o no un beneficio para la administración. Según esta postura, cuando una persona sufre un perjuicio individual y particular como consecuencia directa de una actuación estatal que busca satisfacer el interés general, se genera la obligación de indemnizar, ya que ese ciudadano ha asumido una carga desproporcionada que no le corresponde soportar frente al resto de la colectividad.

Es decir, esta teoría sostiene que el Estado, como entidad ética y garante del bienestar colectivo, debe compensar al individuo que ha sido afectado de forma excepcional por una decisión o actuación administrativa, incluso si dicha actuación es lícita. Se trata de un criterio de equidad, donde se busca evitar que una sola persona cargue con un daño que debería ser asumido por toda la sociedad. No obstante, dentro de esta teoría tiene gran influencia el principio de igualdad, debido a que ningún ciudadano puede sacrificarse de una manera desigualitaria.

- **Igualdad ante las cargas públicas:** Formulada por Teissier (1906), esta teoría parte del principio de equidad fiscal y social. Afirma que ningún ciudadano debe soportar una carga mayor que los demás cuando se trata de sacrificios hechos en beneficio del interés general. Si un particular sufre un daño especial y anormal como consecuencia directa de una actuación legítima del Estado, debe ser indemnizado con recursos provenientes del presupuesto público, constituido por las contribuciones de toda la sociedad.

Lo que esta teoría busca, es fundamentar la responsabilidad del Estado en el deber de mantener la igualdad entre los ciudadanos. Si alguien resulta afectado de manera desproporcionada por una acción estatal que beneficia a todos, no debe asumir solo el costo de ese sacrificio. En consecuencia, el Estado debe compensarlo económicamente para restablecer la equidad social.

- **Igualdad ante la ley:** Según esta teoría, cuando la administración pública actúa en cumplimiento de su función, pero en ese proceso lesiona de manera particular a un ciudadano, causándole un daño que no está obligado a soportar, surge la obligación de indemnizar. No se cuestiona la legalidad del acto administrativo, sino el hecho de que la carga impuesta al afectado excede los límites de lo que una persona debe razonablemente tolerar en una sociedad regida por el principio de igualdad (Cuesta, 1995).

La finalidad de esta teoría es proteger a los ciudadanos frente a daños provocados por decisiones administrativas que, aunque legales y orientadas al bien común, afectan injustamente a un individuo. Reconoce que el principio de igualdad ante la ley no solo implica recibir un trato igualitario en derechos, sino también en cargas, por lo que, si alguien sufre un daño excesivo, el Estado debe compensarlo para preservar dicho equilibrio.

A partir de lo mencionado anteriormente, se puede verificar que el concepto de responsabilidad en el Derecho Administrativo ha experimentado una transformación significativa. Lo que en sus orígenes se concebía como una noción vinculada exclusivamente a la culpa individual ha evolucionado hacia un enfoque más amplio y objetivo, en el que lo primordial no es identificar un responsable subjetivo, sino garantizar la reparación de los daños provocados por la administración en el cumplimiento de sus funciones. Esta evolución ha sido impulsada tanto por el desarrollo doctrinario como por la necesidad de responder a una administración pública cada vez más activa, cuyas decisiones y actuaciones pueden afectar directamente a los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, el término “responsabilidad” ha dejado atrás una visión estrictamente clásica para adoptar una perspectiva basada en la equidad, la justicia y la protección efectiva de los derechos fundamentales. Este avance conceptual no solo fundamenta la responsabilidad patrimonial del Estado por los actos de sus funcionarios, sino que también se extiende a los particulares que, aunque ajenos a la estructura estatal, ejercen funciones públicas, como es el caso de los prestadores privados de servicios públicos impropios, quienes deben responder bajo los mismos principios cuando su actuación cause perjuicios a los administrados.

Además de la evolución conceptual del término “responsabilidad”, es fundamental señalar el surgimiento y consolidación de la responsabilidad objetiva, figura jurídica que ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de la sociedad moderna. Esta forma de

responsabilidad surge como una respuesta a las limitaciones del régimen tradicional basado en la culpa, especialmente en contextos donde los daños no podían atribuirse a una conducta dolosa o negligente, pero que, sin embargo, exigían reparación en favor de la justicia y la equidad.

Durante la Revolución Industrial, se intensificaron las actividades laborales de alto riesgo, caracterizadas por condiciones precarias, jornadas extenuantes y una alta exposición a peligros físicos. Paradójicamente, quienes asumían estos riesgos, los trabajadores, no eran quienes obtenían los beneficios de dichas actividades, sino los empleadores y propietarios de los medios de producción. Ante esta desigualdad, comenzó a consolidarse la idea de que debía responder por los daños quien realmente se beneficiaba de la actividad riesgosa, sin necesidad de probar culpa o dolo. De esta manera, se fue dejando atrás el esquema clásico de responsabilidad basado en la culpa, y se abrió paso al reconocimiento de una responsabilidad sin imputación subjetiva, centrada en el daño mismo y en la relación con la actividad que lo generó.

Este cambio de paradigma dio origen a la teoría del riesgo, también denominada responsabilidad por el riesgo creado, cuyos principales exponentes son Saleilles y Josserand. Según esta doctrina, quien genera una actividad que produce beneficios económicos, y con ello, un riesgo para terceros, debe asumir también los costos derivados de los perjuicios que dicha actividad ocasione. En otras palabras, el beneficio implica carga, y quien se beneficia de una actividad generadora de riesgo es, en consecuencia, responsable por sus efectos nocivos. Por lo que, Uribe-García (2004) llegó a la siguiente conclusión: “El fundamento de la responsabilidad civil no es ya la culpa, sino el acto dañoso, cuya neutralización se logra mediante la reparación del daño”.

Históricamente, tanto en el Derecho romano como en el sistema francés del siglo XIX, se fue reconociendo que el criterio de imputación no debía limitarse a la conducta del autor del daño, sino al hecho de haber creado un riesgo. La transformación del sistema productivo, de una economía artesanal a una industrializada, fortaleció esta concepción, ya que el crecimiento de las actividades económicas peligrosas hacía cada vez más injustificable la exigencia de probar la culpa para obtener una reparación, como se mencionó anteriormente.

El sistema de responsabilidad objetiva ha logrado mantenerse vigente a nivel mundial debido a que representa una alternativa más justa y eficaz frente a las

limitaciones del modelo tradicional de responsabilidad subjetiva. Este último, centrado exclusivamente en la existencia de culpa o dolo, excluye numerosos supuestos en los que las víctimas, a pesar de haber sufrido un daño, no pueden acceder a una reparación porque no logran demostrar la conducta culposa del agente causante. En contraste, el régimen objetivo ha ganado relevancia al reconocer que la culpa no es el único fundamento de imputación, especialmente cuando se trata de actividades inherentes al cumplimiento de funciones públicas.

La responsabilidad objetiva no persigue sancionar al Estado ni a sus funcionarios, sino garantizar la reparación integral del daño causado, priorizando la protección de los derechos de las víctimas. En este sistema, no es necesario identificar ni probar la culpa del agente estatal específico, sino únicamente establecer el nexo entre el daño sufrido y la actividad administrativa que lo originó. La carga probatoria, por tanto, recae sobre la víctima, quien debe demostrar el hecho lesivo y su relación con una actuación estatal, sin necesidad de probar intención por parte del funcionario.

En el contexto latinoamericano, Colombia representa un caso ejemplar en cuanto al desarrollo de este modelo de responsabilidad. A través de distintas reformas legislativas, se consolidó la jurisdicción contencioso administrativa, que permitió al Estado responder por los daños ocasionados en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de la existencia de la jurisdicción ordinaria. Inicialmente, la Corte Suprema de Justicia conocía los casos de responsabilidad del Estado, aunque desde una visión civilista, centrada en la noción de culpa. No obstante, esta concepción resultó insuficiente para abordar las particularidades del Derecho Administrativo, por lo que la competencia fue transferida al Consejo de Estado, mediante la creación del Código Contencioso Administrativo.

Durante esa etapa, el alcance de la responsabilidad estatal era aún limitado, y el Consejo de Estado solo conocía casos vinculados a daños derivados de la guerra, expropiaciones y afectaciones a la propiedad privada por órdenes administrativas. Sin embargo, este marco inicial sentó las bases para el posterior desarrollo del régimen objetivo de responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia, ampliando progresivamente los supuestos en los que la administración debe responder, incluso sin mediar culpa, cuando se lesiona injustificadamente a los particulares en el ejercicio de funciones públicas. Todos los aportes realizados, posteriormente se los incorporaron en la Constitución Colombiana para generar una mayor protección frente al Estado.

A partir de lo expuesto a lo largo de esta primera parte del capítulo, donde se ha abordado la evolución del concepto de responsabilidad, desde sus orígenes en la responsabilidad aquiliana hasta su desarrollo en el ámbito del Derecho Administrativo, así como el surgimiento de importantes teorías que sustentan la imputación de daños al Estado, resulta posible comprender con mayor claridad las distintas fases por las que ha transitado la responsabilidad. Este recorrido histórico y doctrinario permite evidenciar cómo el Derecho ha pasado de exigir necesariamente la existencia de culpa, a reconocer la legitimidad de un régimen objetivo basado en criterios de equidad, justicia y protección a las víctimas. Así, se sientan las bases para el análisis de las distintas etapas de la responsabilidad extracontractual.

1.2. Etapas de la Responsabilidad extracontractual del Estado

Antes de analizar de forma detallada las etapas de la responsabilidad extracontractual del Estado, resulta indispensable detenerse en la evolución y conceptualización del propio Estado, ya que este constituye el sujeto activo en la relación jurídico administrativa que da lugar a dicha responsabilidad. Comprender qué es el Estado, cómo se estructura y cuáles han sido sus transformaciones a lo largo del tiempo, permite contextualizar con mayor profundidad la naturaleza de su actuación y el modo en que ha surgido el deber de responder por los daños que ocasione en el ejercicio de funciones públicas.

El concepto de Estado ha sido objeto de diversas interpretaciones a lo largo de la historia, en función de los enfoques filosóficos, sociológicos, jurídicos y políticos desde los cuales se lo ha estudiado. Estas concepciones no son excluyentes entre sí, sino que ofrecen una mirada complementaria sobre un fenómeno complejo y multidimensional. A continuación, se sintetizan las principales corrientes teóricas que han contribuido a construir el significado actual del término “Estado”:

a) Teoría sociológica

Desde un enfoque sociológico, el Estado ha sido entendido como una forma de organización social impuesta por un grupo dominante sobre otro subordinado, cuya finalidad histórica ha sido, según esta visión, la explotación económica del vencido por el vencedor. En este sentido, se lo concibe como una estructura de poder que se impone de manera coercitiva para organizar, controlar y dirigir a una colectividad dentro de un territorio determinado. Tal como lo sostiene Barraza (2003), esta perspectiva inicial ha

sido superada por aproximaciones más estructuradas del Estado moderno, que incorporan elementos jurídicos e institucionales para explicar su existencia y funciones.

b) Teoría de Max Weber

Para el sociólogo alemán Max Weber, el Estado se define como aquella organización que logra mantener de manera continua el monopolio legítimo de la fuerza física dentro de un territorio. Esta definición resalta el elemento coercitivo como esencial en la existencia del Estado moderno, pero lo vincula a la legalidad, es decir, a la legitimidad del uso de la coacción para garantizar el orden social vigente. Según Weber, la permanencia del aparato administrativo del Estado y su eficacia en ejercer ese monopolio son factores clave en la estabilidad institucional.

c) Teoría jurídica de Hans Kelsen

Desde la perspectiva jurídica, el reconocido jurista Hans Kelsen sostiene que el Estado no tiene una existencia material autónoma, sino que es una ficción jurídica que representa el orden normativo vigente. Según esta concepción, el Estado se identifica con el conjunto de normas jurídicas que estructuran la vida política, económica y social de una colectividad. En una línea afín, Giorgio Vecchio afirma que el Estado actúa como el centro de irradiación de normas, siendo el motor que organiza la estructura del sistema jurídico positivo.

d) Teoría jurídica sociológica

Desde un enfoque intermedio entre lo jurídico y lo social, se define al Estado como una unidad política y jurídica permanente, compuesta por una comunidad humana asentada sobre un territorio común y sometida a una autoridad soberana. Esta visión combina elementos formales del Derecho con características sociales y estructurales, resaltando tanto su dimensión institucional como su función organizadora de la convivencia humana.

e) Aportes de Juan Carlos Cassagne: evolución del modelo estatal

El jurista argentino Juan Carlos Cassagne aporta una visión evolutiva del Estado contemporáneo, identificando tres modelos que han marcado su desarrollo histórico:

- **Estado liberal:** En este modelo, el Estado cumple funciones básicas e indelegables como la seguridad, la justicia, la defensa nacional, la legislación y las relaciones exteriores. Se fundamenta en una concepción mínima del poder

estatal, centrado en la garantía de derechos individuales y el respeto a la propiedad privada. Sin embargo, esta configuración fue duramente cuestionada tras la crisis económica mundial de 1930, que evidenció su incapacidad para atender necesidades sociales más amplias (Cassagne, 2017).

- **Estado benefactor:** Surge como respuesta a las limitaciones del Estado liberal. En este modelo, el Estado conserva sus funciones esenciales, pero además asume un rol activo en la regulación y protección social, promoviendo el bienestar colectivo mediante intervenciones económicas y políticas redistributivas. No obstante, su sobredimensionamiento generó una excesiva carga fiscal, un aparato burocrático ineficiente y una progresiva pérdida de legitimidad institucional (Cassagne, 2017).
- **Estado subsidiario:** Este modelo plantea una división equilibrada de funciones, en la que el Estado ejerce sus competencias indelegables, pero también interviene en áreas sociales como salud, educación y servicios públicos solo cuando los particulares no pueden satisfacerlas por sí mismos. Exige una estructura institucional basada en la legalidad, el respeto de los derechos individuales, la democracia representativa y una economía social de mercado. Cassagne destaca que este modelo encuentra su base en la justicia como equilibrio entre el interés social y el individual, lo que lo convierte en la forma más adecuada y actualizada de entender al Estado en el siglo XXI (Cassagne, 2017).

A partir del análisis de las diferentes concepciones y modelos estatales, es posible concluir que el Estado moderno es una organización jurídico política soberana, constituida por un conjunto de instituciones que ejercen autoridad sobre una población determinada dentro de un territorio específico. A través de la Administración Pública, el Estado cumple funciones dirigidas a la satisfacción del interés general, bajo parámetros de legalidad, eficiencia, transparencia y control. Esta estructura, en constante transformación, es la que da origen a la responsabilidad del Estado frente a los daños que, por acción u omisión, pueda causar en el ejercicio de sus competencias.

En este contexto, se hace evidente que la evolución del concepto de Estado está directamente vinculada con la configuración del régimen de responsabilidad extracontractual, ya que solo en la medida en que el poder público se reconoce como sujeto jurídico y garante de derechos, puede exigírsele responder por las consecuencias lesivas de su actividad administrativa.

Una vez comprendida la evolución conceptual e histórica del Estado y sus distintos modelos, resulta pertinente abordar ahora la evolución de la responsabilidad extracontractual del Estado, la cual ha surgido de un proceso que marca el camino desde una concepción autoritaria e inmune del poder público, hacia un modelo más democrático, responsable y respetuoso de los derechos fundamentales. Este desarrollo se manifiesta a través de diversas etapas, influenciadas por cambios doctrinarios, jurisprudenciales y legislativos, que han consolidado el principio de responsabilidad como uno de los pilares fundamentales del Derecho Administrativo moderno. Esta transformación ha permitido no solo reconocer el derecho de los particulares a ser indemnizados por los daños causados por la actuación estatal, sino también establecer el deber jurídico del Estado de reparar tales perjuicios, incluso cuando su conducta se haya ejecutado dentro del marco de la legalidad. Estas son las distintas etapas por las cuales ha pasado la responsabilidad extracontractual:

a) Etapa de la irresponsabilidad del Estado

En los primeros estadios del Derecho Público, imperaba la tesis de la irresponsabilidad absoluta del Estado. Bajo esta concepción, cualquier perjuicio sufrido por los ciudadanos como consecuencia de actos u omisiones del poder público debía ser asumido sin posibilidad de reclamación. El Estado era considerado como una entidad soberana por encima del orden jurídico común, por lo que se entendía que no podía ser demandado ni obligado a reparar los daños que generaba. En otras palabras, el daño era visto como un sacrificio necesario en función del bien colectivo, lo que dejaba a las víctimas sin ningún tipo de amparo legal o compensación económica.

Esta postura reflejaba una visión centralizada y autoritaria del poder público, característico de los regímenes monárquicos o absolutistas, donde el Estado no se concebía como sujeto de obligaciones frente a los individuos, sino como único depositario del interés general. La doctrina de la inmunidad estatal se mantenía firme en la idea de que el poder no podía autolimitarse, impidiendo así que existiera una verdadera relación de derecho entre la administración y los administrados.

b) Reconocimiento de la responsabilidad del agente estatal

Con el avance de los Estados constitucionales y el fortalecimiento de los derechos fundamentales, esta visión absolutista comenzó a ser cuestionada. Surge así la responsabilidad de los funcionarios públicos, quienes empezaron a ser considerados como

sujetos jurídicamente responsables de los daños que causaban en el ejercicio de sus funciones. La noción de que los agentes del Estado debían gozar de inmunidad por el solo hecho de actuar en nombre del poder público fue considerada contraria a los principios elementales de justicia.

En este sentido, autores como Bielsa (1957) señalaron que eximir de responsabilidad al funcionario por su accionar oficial constituía una contradicción con las garantías establecidas en los textos constitucionales. En consecuencia, se abre paso a la idea de que, cuando un agente del Estado actúa con negligencia, imprudencia o abuso de autoridad, debe responder personalmente por los perjuicios ocasionados, ya sea en el ámbito civil, penal o disciplinario. Esta etapa marca un avance significativo en la protección del ciudadano, aunque aún se limitaba a la responsabilidad individual del servidor público, sin comprometer directamente al Estado.

Un ejemplo relevante en este desarrollo es la Crown Proceedings Act del Reino Unido, que permitió por primera vez que el gobierno británico pudiera ser demandado por actos ilícitos cometidos por sus funcionarios, reconociendo que la administración pública debía responder como cualquier otro ciudadano ante los tribunales. Esta legislación representó un paso importante hacia la apertura de la responsabilidad del poder público en el ámbito extracontractual (Bosch, s/f).

c) Reconocimiento de la responsabilidad directa del Estado

La etapa siguiente en esta evolución consistió en el reconocimiento de la responsabilidad directa del Estado como sujeto jurídico capaz de causar daño y, por tanto, obligado a repararlo. En esta fase se rompe con la lógica de que solo los agentes estatales respondían por sus actos, y se introduce la noción de que el propio Estado, como persona jurídica de derecho público, puede ser responsable patrimonialmente frente a los particulares.

Uno de los antecedentes jurisprudenciales más emblemáticos en América Latina es el caso argentino "Tomás Devoto y Compañía S.A. contra el Gobierno Nacional", en el que se demandó al Estado por un incendio causado por agentes del Telégrafo Nacional. La Corte resolvió que, aunque los empleados no hubiesen actuado con dolo, el daño era atribuible a la falta de diligencia del servicio, concluyendo que el Estado debía responder por los perjuicios causados. Esta decisión sentó un precedente clave al reconocer que el

mal funcionamiento del servicio público, incluso en ausencia de culpa directa, podía generar responsabilidad estatal.

Esta etapa representa un cambio, en el cual se consolida el principio de que el Estado no solo puede ser responsable por actos ilícitos, sino también por fallas administrativas o deficiencias en la prestación de servicios. Se establece así una doctrina en la que el deber de reparación se basa no tanto en la conducta del funcionario, sino en el resultado lesivo derivado de la actuación de la administración pública.

d) Consolidación de la responsabilidad objetiva del Estado

La evolución culmina en la consolidación de un modelo de responsabilidad objetiva, el cual deja de lado la necesidad de acreditar culpa o dolo por parte del agente estatal para exigir reparación. En este régimen, lo que se exige es la verificación de un daño antijurídico, la existencia de una relación de causalidad con una actividad administrativa, y la ausencia de un deber jurídico de tolerancia por parte del afectado.

Este modelo responde a una concepción moderna y protectora del Derecho Administrativo, que prioriza el interés de la víctima y su derecho a ser resarcida, por encima de la culpabilidad del Estado. Como afirman diversos autores, entre ellos Gordillo (2016), esta tendencia se fundamenta en principios de solidaridad, equidad y eficiencia administrativa, buscando evitar que los ciudadanos soporten cargas desproporcionadas por actuaciones públicas que, aunque legales, les han generado perjuicio. Un elemento distintivo de esta etapa es que se traslada el eje de la responsabilidad del sujeto activo al daño causado y al funcionamiento del servicio público, permitiendo así que el Estado responda por omisiones, fallas técnicas, decisiones administrativas o cualquier otra actuación que genere un perjuicio indebido.

Por todo lo mencionado, el paso de un sistema de irresponsabilidad absoluta hacia un régimen objetivo representa no solo un avance jurídico, sino un reflejo de la transformación del Estado en una entidad garante de derechos. Esta evolución ha sido determinante para ampliar las posibilidades de acceso a la justicia de los ciudadanos, y también sienta las bases para analizar la responsabilidad extracontractual en casos donde particulares, como los prestadores privados de servicios públicos impropios, ejercen funciones estatales y, por ende, pueden generar daños que deben ser resarcidos bajo los mismos principios.

Dentro del contexto jurídico ecuatoriano, varios autores coinciden en que la responsabilidad extracontractual nace de la obligación de reparar el daño que se causa a una víctima, por la deficiencia, mala o inexistente prestación de un servicio del cual es responsable y se presta a nombre del Estado, y que dicha víctima no tiene la obligación jurídica de soportarlo, no siendo lo ilícito la causa, sino el perjuicio que se causa. Todo lo mencionado se lo puede respaldar en el artículo 15 del Código Orgánico Administrativo (2017), el cual indica lo siguiente:

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

El Estado hará efectiva la responsabilidad de la o el servidor público por actos u omisiones dolosos o culposos. No hay servidor público exento de responsabilidad.

Por otro lado, María Alejandra Beltrán (2022), abogada ecuatoriana, dentro de su artículo *La Responsabilidad Extracontractual del Estado*, hace énfasis en términos doctrinarios, en que puede afirmarse que cualquier actuación desarrollada por el Estado, en el ejercicio de sus funciones, tiene el potencial de generar responsabilidad extracontractual. Esta modalidad de responsabilidad se distingue precisamente por la ausencia de un vínculo jurídico preexistente entre quien ocasiona el daño, el Estado o sus agentes, y la persona afectada. Es decir, no hay un contrato, ni acuerdo previo entre las partes, lo que implica que el deber de reparar surge de una relación jurídica objetiva y unilateral, fundamentada en el principio general de responsabilidad del Estado frente a la sociedad. Esta obligación nace como consecuencia directa de una afectación ilegítima o antijurídica a los derechos de los ciudadanos, sin necesidad de que exista un nexo contractual que la justifique.

Como resultado, la responsabilidad extracontractual del Estado responde a una función reparadora y de garantía frente a los perjuicios causados en el ejercicio de la actividad administrativa, consolidando así su compromiso frente al respeto y protección de los derechos fundamentales de los administrados. En este contexto, la autora plasma dos ideas, en que puede haber una responsabilidad extracontractual del estado de orden patrimonial o extrapatrimonial. La primera categoría hace referencia a aquellos perjuicios

que pueden ser cuantificados en términos económicos, tales como la pérdida de bienes materiales, el menoscabo del patrimonio personal o institucional, o los daños financieros derivados de una actuación administrativa irregular. En contraste, los daños no patrimoniales o inmateriales se relacionan con afectaciones que no son susceptibles de valoración monetaria directa, como el sufrimiento psicológico, la afectación a la salud, la pérdida de la vida, el daño a la dignidad humana, entre otros. Este tipo de perjuicio representa un impacto sobre derechos fundamentales cuya reparación suele implicar medidas compensatorias simbólicas o integrales más allá de lo económico, dada la naturaleza intangible del bien lesionado.

1.3. Servicio Públicos Propios e Impropios

En el marco del Derecho Administrativo, los servicios públicos constituyen una función del Estado, orientada a satisfacer necesidades colectivas mediante prestaciones organizadas bajo criterios de legalidad, regularidad, continuidad y universalidad. Desde una perspectiva doctrinaria, los servicios públicos son actividades de interés general prestadas directa o indirectamente por el Estado, sujetas a un régimen jurídico especial que excede las normas del derecho privado, con el propósito de garantizar su correcta ejecución y el acceso igualitario a la ciudadanía (Fernández, 2010).

De acuerdo con Cassagne (2017), el servicio público representa una de las manifestaciones más relevantes de la actividad administrativa estatal. Sin embargo, este no se agota en la ejecución directa por parte de la Administración, ya que el ordenamiento jurídico permite su delegación o atribución a particulares mediante diversas formas como concesiones, permisos, autorizaciones u otras figuras jurídicas de colaboración pública y privada. A pesar de que el prestador no sea una entidad estatal, la actividad conserva su naturaleza pública y debe sujetarse a los principios del régimen administrativo, especialmente aquellos relacionados con la igualdad, eficiencia, accesibilidad y permanencia en la prestación del servicio.

La legislación ecuatoriana establece una clasificación formal entre servicios públicos propios e impropios, diferenciación que resulta fundamental para delimitar el alcance de la responsabilidad estatal en caso de una prestación deficiente.

El Código Orgánico Administrativo COA (2017), en su artículo 34 inciso segundo, establece lo siguiente:

Art 34. Acceso a los servicios públicos: (...) Se consideran servicios públicos aquellos cuya titularidad ha sido reservada al sector público en la Constitución o en una ley.

Esta categoría comprende servicios cuya ejecución y control están asignados directamente al Estado, como es el caso de la seguridad ciudadana, justicia, defensa nacional, educación pública y salud, entre otros. Su prestación debe ser garantizada por entes públicos o, en ciertos casos, por delegatarios bajo estricta supervisión estatal, dentro de un régimen jurídico exorbitante que asegure su carácter obligatorio, continuo y no discriminatorio.

Por su parte, dentro del del mismo artículo 34 inciso tercero, define los servicios públicos impropios en los siguientes términos:

Art 34. Acceso a los servicios públicos: (...) Se consideran servicios públicos impropios aquellos cuya titularidad no ha sido reservada al sector público. Las administraciones públicas intervendrán en su regulación, control y de modo excepcional, en su gestión.

A diferencia de los propios, los servicios impropios pueden ser prestados por personas naturales o jurídicas de derecho privado, sin necesidad de una delegación formal de competencias, dado que el Estado mantiene un rol de regulador, fiscalizador y garante del interés público, más no necesariamente de ejecutor directo. Ejemplo de ello es el servicio de acceso a internet, clasificado como impropio por el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (2016), en su artículo 40.

En este contexto, Maiorano (1977) ya advertía que los servicios públicos impropios son actividades de interés colectivo gestionadas por particulares bajo un marco normativo que impone al Estado un deber de vigilancia y control, sin que exista titularidad exclusiva por parte de la administración.

De esta manera, en cuanto a lo expuesto por la doctrina y la normativa ecuatoriana vigente, es posible sintetizar las características de esta clasificación de la siguiente manera:

- **Servicio público propio:** Corresponde a aquellas funciones cuya titularidad ha sido expresamente atribuida al Estado por mandato constitucional o legal. Su ejecución puede ser directa o delegada, pero siempre bajo un régimen

administrativo especial que garantiza su prestación en condiciones de continuidad, obligatoriedad e igualdad.

- **Servicio público impropio:** Comprende actividades de relevancia pública que, aunque no reservadas al Estado, están sometidas a su supervisión regulatoria. Son ejecutadas por particulares en ejercicio de la libre iniciativa privada, pero bajo condiciones legales que aseguren su compatibilidad con el interés general y permitan al Estado intervenir en caso de afectaciones a los derechos de los usuarios.

Esta clasificación es de vital importancia dentro del Derecho Administrativo, ya que delimita el marco de responsabilidad del Estado frente a la prestación de los servicios públicos, en especial cuando estos son gestionados por actores privados. En este sentido, el desarrollo normativo y doctrinario en torno a los servicios públicos propios e impropios permite establecer criterios de imputación jurídica en caso de fallas, omisiones o deficiencias en la prestación, configurando la base del análisis de responsabilidad extracontractual abordado en este trabajo.

CAPÍTULO 2. NORMATIVA QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL Y SERVICIOS PÚBLICOS IMPROPIOS

2.1. Normativa Ecuatoriana

La regulación jurídica de la responsabilidad extracontractual del Estado y de los servicios públicos impropios constituye una base esencial para comprender el funcionamiento moderno del Derecho Administrativo en Ecuador. Este capítulo tiene como finalidad analizar el marco normativo vigente que establece los principios, obligaciones y límites en los que se sustenta la actuación del Estado, particularmente cuando incurre en hechos que causan daños a los ciudadanos fuera del ámbito contractual, así como su intervención en la prestación de servicios públicos cuya titularidad no le ha sido reservada.

En este contexto, se estudiará la normativa ecuatoriana que recoge los fundamentos de la responsabilidad objetiva del Estado, especialmente lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico Administrativo (COA), en lo relativo a la reparación de daños provocados por acciones u omisiones de la administración pública. Asimismo, se abordará el tratamiento legal de los servicios públicos impropios, destacando la forma en que estos son regulados, fiscalizados e incluso gestionados por el Estado, a pesar de ser de titularidad privada. A partir de esta revisión normativa, se evidenciará cómo el ordenamiento jurídico nacional busca garantizar los derechos de los administrados, reforzando los principios de legalidad, transparencia y responsabilidad estatal.

Es importante partir del concepto que trae el COA (2017) en su artículo 330:

***Art. 330.- Responsabilidad extracontractual.** Las instituciones del sector público, con excepción de la función judicial cuya responsabilidad está determinada en su propia ley, responden por el daño debidamente calificado proveniente de sus actuaciones u omisiones, incluso cuando estas sean lícitas, siempre que el particular perjudicado no tenga la obligación jurídica de soportarlo, en los términos de la reparación por daños prevista en este Código.*

En los mismos términos la o el delegatario y concesionario responden directamente por los daños que ocasionen y subsidiariamente el Estado.

En todos los casos el Estado ejercerá su derecho a la repetición.

El artículo 330 del COA constituye un eje esencial en la regulación de la responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano. Este precepto establece que las instituciones del sector público, a excepción de la Función Judicial (cuya responsabilidad se encuentra recogida en el Código Orgánico de la Función Judicial), deben asumir responsabilidad por los daños causados a los particulares, incluso cuando tales actuaciones u omisiones hayan sido formalmente lícitas. Esta disposición legal evidencia una clara consagración del principio de responsabilidad objetiva, que se aparta del esquema tradicional de culpa y reconoce que la afectación de derechos puede tener lugar aun sin que exista ilegalidad o negligencia en la actuación de la administración.

En este contexto, es importante destacar que el artículo establece tres condiciones esenciales para que opere la responsabilidad extracontractual:

1. La existencia de un daño debidamente calificado.
2. Que dicho daño provenga de una actuación u omisión de una entidad pública.
3. La existencia de un nexo causal.
4. Que el particular afectado no tenga el deber jurídico de soportarlo.

Este último elemento es particularmente relevante, pues establece un criterio de justicia material, aunque el acto estatal sea lícito, si la carga impuesta al administrado resulta desproporcionada o individualizada, sin que exista una razón jurídica que justifique su sacrificio en favor del interés general, nace el deber estatal de indemnizar. Este enfoque es coherente con el principio de igualdad ante las cargas públicas, ampliamente reconocido tanto en el derecho comparado como en la doctrina contemporánea.

Lo antes referido, se relaciona directamente con el artículo 331 del COA (2017), el cual establece lo siguiente:

Art. 331.- Requisitos. Para la responsabilidad extracontractual se verificará la concurrencia de los siguientes requisitos:

1. *La falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o cualquier otra prestación al que el particular tenga derecho.*
2. *El daño calificado de conformidad con este Libro.*
3. *La existencia de un nexo causal entre el daño calificado y la acción u omisión de las administraciones públicas o el hecho dañoso que violente el derecho.*

El nexo causal constituye un pilar central en el régimen de responsabilidad extracontractual del Estado, ya que es el elemento que enlaza de manera inmediata la actuación u omisión de la administración con el perjuicio sufrido por un individuo. Tal como sostiene Pastrana (2018), este vínculo representa la conexión indispensable para que sea posible atribuir al aparato estatal la obligación de responder jurídicamente por los daños ocasionados. En el marco de la responsabilidad objetiva, su importancia se refuerza, pues no resulta necesario acreditar dolo ni culpa en la conducta de la administración; basta con probar que el daño es consecuencia directa e ineludible de la acción u omisión estatal.

Desde esta perspectiva, el análisis del nexo causal no solo es un requisito técnico para establecer la responsabilidad, sino que también refleja un criterio de equidad. Permite determinar con claridad en qué casos corresponde exigir al Estado la reparación integral y en cuáles no, evitando imputarle consecuencias ajenas a su intervención. De esta manera, se garantiza que el particular no cargue con un daño que jurídicamente no le corresponde soportar, preservando el equilibrio entre el ejercicio del poder público y la protección de los derechos de los administrados.

También debe tomarse en cuenta que es el daño calificado, el cual está definido en el artículo 334 del COA (2017):

***Art. 334.- Daño calificado.** Daño calificado es aquel que la persona no tiene la obligación jurídica de soportar o que resulte de la violación del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas y se deriva específica e inmediatamente de la acción u omisión de las administraciones públicas.*

No se genera responsabilidad extracontractual del Estado, por los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones económicas que el ordenamiento jurídico pueda establecer para estos casos.

El daño calificado, conforme al artículo 334 del COA del Ecuador, se entiende como aquel perjuicio que un particular no tiene la obligación jurídica de soportar o que surge por la vulneración del principio de igualdad frente a las cargas públicas, siempre que derive directa e inmediatamente de una acción u omisión atribuible a la administración pública. Esta definición destaca dos elementos fundamentales: la

anormalidad del daño y su nexo específico con el accionar estatal, excluyendo aquellos eventos que no pudieron preverse o evitarse conforme al nivel de conocimientos científicos o técnicos disponibles al momento del hecho.

Desde la perspectiva doctrinaria, Juan Carlos Cassagne señala que el daño resarcible en sede de responsabilidad del Estado debe ser cierto, antijurídico y evaluable, entendido como la afectación injusta a un interés jurídicamente protegido, sea este patrimonial o extrapatrimonial. Así, Cassagne refuerza la idea de que el daño no debe recaer de forma desproporcionada sobre una sola persona, y que el Estado tiene el deber de repararlo si este ha surgido como consecuencia directa de su actuación (Cassagne, 2017). En conclusión, tanto el COA como la doctrina coinciden en que el daño debe ser excepcional, atribuible directamente al Estado y no tolerable jurídicamente, constituyendo así el fundamento esencial de la responsabilidad extracontractual estatal.

En relación al nexo causal y al daño calificado, el artículo 338 del COA (2017), establece que al particular que ha sufrido el daño le corresponde probar tanto la existencia del nexo causal como del daño calificado, es decir, le corresponde la carga de la prueba. Esta disposición resulta coherente desde una perspectiva procesal, ya que es el particular quien alega haber sido afectado por la actuación estatal, y, por tanto, recae sobre él la carga de demostrar cómo una acción, omisión o deficiente prestación de un servicio público, atribuible a un funcionario, delegatario o concesionario, le ha ocasionado un perjuicio. En este sentido, se exige al demandante probar no solo la ocurrencia del daño, sino además que dicho daño sea jurídicamente relevante, es decir, uno que no está obligado a soportar en una sociedad que garantiza el acceso y la calidad de los servicios públicos.

A pesar de ellos, una vez acreditada la existencia del daño y su relación causal con la actuación estatal, le corresponde a la administración pública o a sus delegados probar la existencia de eximentes de responsabilidad. Esto incluye, entre otros aspectos, demostrar que se actuó con la diligencia debida o que el hecho se produjo como consecuencia de una causa ajena, imprevisible e inevitable. En los casos en que la actividad estatal no sea anormalmente peligrosa y la actuación u omisión haya sido lícita, es justamente la entidad demandada quien debe acreditar que no hubo negligencia o falta de diligencia, trasladándose a ella esta carga probatoria como una manifestación del principio de equilibrio procesal en el contexto de la responsabilidad patrimonial del Estado.

De esta manera, retornando a lo que indica el artículo 330 del COA, este también contempla el derecho de repetición relacionándose directamente con el artículo 333 y 344 del mismo código mencionado, el cual faculta al Estado a reclamar al servidor o funcionario público responsable de los daños generados y de los recursos que le Estado utiliza para indemnizar a las víctimas, una vez pagada la indemnización al afectado, lo que el Estado buscará es el reintegro de los valores erogados. Esta figura, también se encuentra prevista en el artículo 11, numeral 9, de la Constitución de la República del Ecuador (2008):

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

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

De esta manera, la carta magna lo que busca es evitar la impunidad de los funcionarios públicos y promover una cultura de responsabilidad funcional, reforzando la noción de que los servidores públicos no solo representan al Estado, sino que también deben actuar con diligencia y respeto a los derechos ciudadanos, y si no lo cumplen serán sancionados posteriormente.

No obstante, en la práctica, según Enríquez (2017), este recurso casi no se utiliza. Lo que normalmente ocurre es que los funcionarios son sancionados solo a nivel administrativo, pero el dinero de las indemnizaciones a las víctimas sale de los fondos públicos, es decir, del presupuesto estatal. En otras palabras, aunque existe una herramienta legal para que el Estado recupere lo pagado y no cargue con la responsabilidad económica de las malas actuaciones de los funcionarios, esta acción casi nunca se activa, lo que genera que la sociedad en general, a través de los recursos estatales, asuma los costos de esos daños.

En relación con lo antes mencionado, Aguilera (2010) sostiene que la aplicación de la acción de repetición requiere el respeto estricto al debido proceso, lo cual implica que la administración pública debe notificar oportunamente a los funcionarios involucrados para que ejerzan su derecho a la defensa. Si bien pueden existir resoluciones administrativas que adelanten posibles responsabilidades, la repetición solo adquiere eficacia cuando existe una sentencia judicial firme y ejecutoriada que determine la responsabilidad personal del servidor público por dolo o culpa grave, habilitando así al

Estado a reclamar la devolución de los recursos desembolsados en concepto de indemnización. Luego de consultar los archivos del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Cuenca, solo ha habido una sentencia que ha resuelto una acción de repetición.

Ahora bien, por otro lado, otro aspecto de gran trascendencia que introduce el artículo 330, es la extensión del régimen de responsabilidad a los delegatarios y concesionarios, es decir, a los sujetos privados que, mediante diversos mecanismos jurídicos como la concesión o la delegación, asumen la prestación de servicios públicos u otras actividades administrativas. La norma dispone que estos agentes responden directamente por los daños que ocasionen en el ejercicio de tales funciones, y que el Estado lo hará de manera subsidiaria. Esto implica que, si bien el particular afectado puede reclamar al concesionario, también podrá exigir reparación al Estado si aquel no cumple, lo cual refuerza el principio de garantía y control que debe asumir la Administración Pública incluso cuando actúa a través de terceros. Esto tiene estrecha relación y es importante tomar en cuenta lo que establece el artículo 332 del COA (2017):

Art. 332.- Responsabilidad por falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o cualquier otra prestación. Cuando el servicio público es prestado directamente por el Estado, la responsabilidad es de este. Cuando se lo presta por delegación de gestión, la responsabilidad es del correspondiente delegatario o concesionario y subsidiariamente del Estado.

El Artículo 332 del Código Orgánico Administrativo establece el régimen de responsabilidad aplicable en casos de falta o deficiencia en la provisión de servicios públicos o prestaciones que generen daño a los particulares. Esta disposición introduce una distinción fundamental entre la responsabilidad directa del Estado y la responsabilidad de los particulares a quienes se ha delegado la gestión del servicio, aplicando así una estructura de responsabilidad solidaria y subsidiaria dentro del ámbito del derecho administrativo.

En primer lugar, cuando el servicio público es prestado de forma directa por el Estado, este asume de manera plena y exclusiva la responsabilidad por los perjuicios que se deriven de fallas, omisiones o deficiencias en dicha prestación. Esto refleja la aplicación del principio de responsabilidad objetiva del Estado, que no exige la

demostración de culpa, sino únicamente la existencia del daño, la acción u omisión, y el nexo causal.

Cuando la prestación del servicio público se realiza mediante delegación, ya sea a través de concesiones, autorizaciones u otras figuras jurídicas, la responsabilidad directa recae sobre el delegatario o concesionario. No obstante, el Estado no queda totalmente exento de responsabilidad, ya que el artículo 332 del COA le atribuye una responsabilidad subsidiaria. Es decir, el Estado deberá responder en los casos en que el particular encargado no pueda hacerlo, sea por insolvencia, incumplimiento o cualquier otra razón que imposibilite la reparación del daño ocasionado. Este mecanismo busca asegurar que los derechos de los usuarios no queden desprotegidos ante la falencia de los prestadores delegados.

Sin embargo, la norma presenta una ambigüedad relevante, ya que no establece con precisión los límites ni el alcance concreto de esa responsabilidad subsidiaria, lo cual puede generar vacíos en su aplicación práctica. En este sentido, resulta cuestionable que el Estado, siendo el titular originario de la competencia para garantizar servicios públicos, no asuma una responsabilidad concurrente con el delegado, especialmente cuando es él quien autoriza, regula y supervisa dicha gestión. La omisión del Estado en establecer criterios claros sobre su responsabilidad ante la falla de los prestadores privados puede afectar la eficacia de los principios de continuidad, calidad y eficiencia que rigen el régimen de servicios públicos en un Estado social de derechos y justicia.

Es fundamental tener presente que no en todos los casos en que un particular sufra un perjuicio como consecuencia de la actividad administrativa se configura automáticamente la responsabilidad extracontractual del Estado. Existen situaciones excepcionales en las que el Estado se ve eximido de dicha responsabilidad, precisamente porque los hechos que generan el daño están totalmente fuera de su control o previsibilidad. Así lo establece el artículo 337 del COA, el cual enumera las causales de exoneración de responsabilidad, tales como el caso fortuito, la fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima o el hecho de un tercero.

Estos supuestos operan como causas objetivas que rompen el nexo de causalidad entre la actuación estatal y el daño alegado, y por tanto impiden que se configure la obligación de indemnizar. La lógica detrás de esta normativa radica en que no resulta justo ni jurídicamente sostenible atribuir responsabilidad al Estado por hechos que no

pudo prever, evitar ni controlar, o cuando el propio afectado ha contribuido de manera decisiva a la producción del daño. En consecuencia, si bien el régimen de responsabilidad extracontractual del Estado busca garantizar la reparación de los daños injustamente sufridos por los particulares, también reconoce límites razonables a dicha responsabilidad, en atención al principio de equidad y al respeto del debido equilibrio entre los derechos de los ciudadanos y la capacidad real de las entidades públicas para prevenir o controlar ciertos eventos.

El artículo 339 del COA, explica la responsabilidad concurrente y solidaria, indicando lo siguiente:

***Art. 339.- Responsabilidad concurrente de las administraciones públicas.** Cuando de la gestión conjunta de varias administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en este Código, las administraciones públicas intervinientes responden de forma solidaria.*

En otros supuestos de concurrencia de varias administraciones públicas en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada administración pública atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención.

Lo que hace la norma es introducir una regulación clave sobre la responsabilidad concurrente de las administraciones públicas, abordando dos escenarios distintos. En primer lugar, cuando varias administraciones actúan de forma conjunta en la gestión que produce un daño, la norma dispone que la responsabilidad será solidaria. Esto significa que el afectado puede exigir la reparación completa a cualquiera de las entidades involucradas, garantizando así la tutela efectiva de los derechos y evitando que la víctima soporte la carga de identificar qué entidad fue la principal responsable. En segundo lugar, cuando la concurrencia no es producto de una gestión conjunta, sino de actuaciones separadas que confluyen en la producción del daño, la responsabilidad se asigna de manera proporcional a cada administración, considerando factores como la competencia asignada por la ley, el interés público que cada una tutelaba y la intensidad de su intervención en el hecho lesivo.

Este artículo refleja un equilibrio entre la protección de los derechos de los administrados y la distribución justa de cargas entre entidades públicas. Por un lado, se asegura que el particular siempre tenga una vía expedita para obtener reparación, al

reconocer la solidaridad en la gestión conjunta. Por otro, se evita una imputación indiscriminada en casos de concurrencia independiente, delimitando la responsabilidad en función de parámetros objetivos. En este sentido, la norma reafirma el principio de que el Estado, en todas sus formas y niveles de administración, debe responder por los daños causados en el ejercicio de sus funciones, pero al mismo tiempo procura que dicha responsabilidad se asigne de manera racional y equitativa entre los entes públicos implicados.

No obstante, el artículo presenta vacíos normativos importantes, ya que, aunque reconoce la existencia de responsabilidad solidaria e individualizada, no precisa de manera clara en qué supuestos específicos debe considerarse que existe concurrencia. Esta falta de delimitación puede generar dificultades prácticas al momento de aplicar la norma, ya que queda a discreción de la interpretación de jueces y abogados para determinar cuándo se configura una actuación conjunta o cuándo corresponde una imputación separada. En consecuencia, si bien la disposición busca equilibrar la protección del administrado con una distribución justa de cargas entre las entidades públicas, su redacción ambigua puede originar criterios contradictorios, tanto en la práctica administrativa como judicial.

Finalmente, en relación con la forma en que se indemniza a las personas afectadas por los daños ocasionados por la administración pública, el artículo 336 del COA establece lo siguiente:

Art. 336.- Reparación por daños. Cuando el daño sea patrimonial, se procurará la restitución de las cosas a su estado original o al más próximo al que se encontraban antes de la afectación o de no ser posible, mediante reparación pecuniaria en la que estará incluida la reparación por daños meramente morales, cuando corresponda.

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

Cuando el caso lo amerite, la administración pública podrá, dentro del ámbito de su competencia y con sujeción a los principios de legalidad e igualdad, establecer reparaciones no patrimoniales siempre que no afecten derechos de terceros ni

generen erogaciones adicionales al Estado. Están fuera del ámbito de esta disposición, la reparación integral prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Este artículo lo que hace es regular las modalidades de reparación frente a los daños ocasionados por la administración pública y refleja un enfoque orientado a la protección de los derechos de los afectados, sin dejar de lado la protección del interés público. En primer lugar, establece como medida prioritaria la restitución de las cosas a su estado original, lo que responde al principio de reparación integral, aunque en la práctica esta posibilidad muchas veces no resulta viable y esto lo que hace es obligar al Estado a recurrir a otras formas de compensación. En este sentido, se contempla la reparación pecuniaria, la cual no solo abarca los daños patrimoniales, sino también los morales, reconociendo así la existencia de afectaciones inmateriales derivadas de la actuación administrativa.

También demuestra que existe cierta flexibilidad en la forma de resarcimiento al permitir indemnizaciones mediante compensaciones en especie o pagos periódicos, siempre que exista acuerdo con el perjudicado, lo que refleja una búsqueda de equilibrio entre la satisfacción de la víctima y la sostenibilidad financiera del Estado. Asimismo, se prevé la posibilidad de implementar reparaciones no patrimoniales, como medidas simbólicas o de satisfacción, siempre que no impliquen erogaciones adicionales ni afecten derechos de terceros, lo cual, aunque valioso, puede limitar la efectividad de este tipo de mecanismos.

De este modo, se precisa que estas disposiciones no sustituyen a la reparación integral prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuyo alcance es más amplio y profundo, pues incluye no solo compensaciones económicas y morales, sino también medidas de rehabilitación y garantías de no repetición. En conjunto, el artículo 336 evidencia un diseño normativo que busca garantizar el resarcimiento de los daños causados por la administración, aunque con restricciones prácticas que podrían dificultar la obtención plena de la reparación integral.

Como disposición final en materia de responsabilidad extracontractual dentro del COA, el artículo 340 establece los plazos en los que los afectados pueden ejercer su

derecho de reclamación frente a una acción u omisión de la administración pública. Dicho artículo dispone:

***Art. 340.- Oportunidad para la reclamación.** La persona afectada puede proponer su reclamo por vía administrativa en el término de noventa días, desde el día siguiente al de la actuación u omisión administrativa que originó el daño.*

Este artículo establece un plazo específico de noventa días para presentar un reclamo, con el fin de otorgar seguridad jurídica tanto al administrado como a la administración. Sin embargo, dicho término puede resultar excesivamente restrictivo si se lo compara con otros plazos previstos en la normativa, pues limita la tutela efectiva de los derechos al imponer un tiempo relativamente corto. Esto puede dejar en estado de indefensión a quienes, por diversas circunstancias, no logren presentar su reclamo de manera oportuna.

No obstante, el artículo 306 numeral 3 del COGEP, especifica el plazo específico que se ha establecido para poder demandar la responsabilidad extracontractual, indicando lo siguiente:

***Art. 306.- Oportunidad para presentar la demanda.** Para el ejercicio de las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente:*

3. En casos que sean de materia contractual y otras de competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, se podrá proponer la demanda dentro del plazo de cinco años.

Es importante destacar que el término para interponer una reclamación administrativa es de 90 días y el plazo para presentar una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo es de 5 años, por lo que no son equivalentes ni persiguen la misma finalidad, por esto deben diferenciarse con precisión.

Si la tutela del derecho dependiera exclusivamente de activar la vía administrativa dentro del término de 90 días, estaríamos ante una gran restricción, que en la práctica dificultaría el acceso a la justicia. Esto se dificulta aún más si se considera que, por ejemplo, en los procesos de responsabilidad extracontractual del Estado, la carga de la prueba recae en quien alega el daño y la responsabilidad, lo que exige reunir los elementos probatorios suficientes para sostener la pretensión.

En controversias de esta naturaleza, es común que documentos, informes técnicos, expedientes o registros relacionados con el hecho dañoso se encuentren bajo custodia de la propia entidad pública presuntamente responsable. No son pocos los casos en que dichas instituciones dilatan u obstaculizan la entrega de información, lo que coloca al afectado en una situación de evidente desventaja frente al corto término administrativo.

En este escenario, pretender que la única vía sea reclamar dentro de 90 días implicaría reunir pruebas en un tiempo irreal, depender de la voluntad de la entidad demandada y asumir demoras ajenas a la víctima, sacrificando el derecho a la reparación. Por ello, el plazo de 5 años para demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa, aplicable con independencia de la reclamación previa, amplía razonablemente el margen de protección y otorga seguridad jurídica, permitiendo que la persona acceda a la justicia con una pretensión debidamente fundamentada y probada.

El análisis que se ha realizado de los artículos del COA en relación a la responsabilidad extracontractual, evidencia que el legislador ecuatoriano ha intentado configurar un marco normativo que garantice tanto la reparación de los daños ocasionados por la administración pública como la seguridad jurídica de los ciudadanos. Así, se establece la responsabilidad del Estado frente a las acciones u omisiones de sus servidores, se han fijado mecanismos para la reparación de los daños patrimoniales y morales, y se prevé la posibilidad de responsabilidad compartida cuando concurren varias administraciones públicas. Del mismo modo, el COA introduce un plazo de noventa días para que los afectados interpongan su reclamo con el fin de evitar la indefensión en los conflictos entre administrados y la administración.

No obstante, el análisis detallado demuestra que la regulación aún presenta vacíos y limitaciones que afectan su eficacia. Por ejemplo, si bien se reconoce la responsabilidad solidaria o individual de distintas administraciones, el COA no establece con claridad los criterios específicos que determinan la concurrencia de responsabilidades. Asimismo, el plazo de noventa días para presentar un reclamo puede resultar insuficiente para garantizar una tutela judicial efectiva, ya que en muchos casos la prueba necesaria para sustentar la reclamación se encuentra en manos de las propias instituciones públicas responsables del daño. Eso en cuanto al término para presentar una reclamación administrativa, sin embargo, se tienen 5 años para demandar una responsabilidad extracontractual del Estado, por lo que el tiempo se extiende.

En consecuencia, si bien la normativa vigente constituye un avance al establecer principios, plazos y mecanismos destinados a garantizar la reparación de los daños provocados por la administración pública, su aplicación práctica aún presenta vacíos y limitaciones que dificultan el acceso a una reparación justa y oportuna. Esto evidencia la necesidad de una mayor precisión normativa y de ajustes que fortalezcan la efectividad real del derecho a la reparación integral frente a la responsabilidad extracontractual del Estado. Además, resulta relevante señalar que esta figura jurídica ha sido regulada únicamente por la Constitución del Ecuador, el Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico de la Función Judicial, lo que refleja una normativa insuficiente frente a la complejidad de los casos que se presentan en la práctica.

2.2. Normativa internacional

La responsabilidad extracontractual del Estado no constituye una figura exclusiva del ordenamiento jurídico ecuatoriano ni de determinados países, sino que se trata de una figura jurídica que ha sido reconocida y desarrollada también en el ámbito del derecho internacional. De hecho, diversos instrumentos internacionales consagran la obligación de los Estados de responder por las vulneraciones a los derechos de las personas y de garantizar mecanismos de reparación adecuados. Entre los más relevantes se encuentran la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que establece el deber de los Estados de reparar integralmente a las víctimas de violaciones de derechos fundamentales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que reconoce el derecho de toda persona a contar con recursos efectivos frente a actos que lesionen sus derechos, incluso cuando provengan de agentes estatales. De esta manera, la responsabilidad extracontractual del Estado trasciende las fronteras nacionales y se consolida como un estándar jurídico internacional orientado a garantizar la protección de los derechos humanos y la efectividad de la justicia.

2.2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH):

En el marco del sistema interamericano, la CADH no utiliza expresamente la figura jurídica de “responsabilidad extracontractual del Estado”. Sin embargo, a través de diversos artículos establece obligaciones que, interpretadas de manera sistemática, configuran un régimen de responsabilidad internacional por actos ilícitos que vulneran derechos humanos. Este régimen se traduce en la obligación de reparar integralmente a

las víctimas, lo que doctrinaria y jurídicamente se reconoce como una forma de responsabilidad extracontractual estatal.

En primer lugar, se encuentra el artículo 10 de la CADH (1969), el cual trata sobre el derecho a la indemnización:

Artículo 10. Derecho a Indemnización: Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

En base al artículo mencionado, se establece que toda persona tiene derecho a recibir una indemnización cuando ha sido condenada mediante sentencia firme y posteriormente se demuestra que existió un error judicial. Aunque este supuesto se enmarca en un ámbito específico, el de la función jurisdiccional, constituye un ejemplo claro de cómo el Estado puede ser responsabilizado por los daños ocasionados a los particulares como consecuencia del funcionamiento defectuoso de la administración de justicia.

En este sentido, es importante recalcar que el error judicial se configura cuando la decisión adoptada por el juez se aparta de las posibles soluciones correctas que el propio sistema jurídico ofrece para un caso concreto. Esto significa que no basta con que exista una discrepancia en la valoración o con que el juez ejerza válidamente su margen de discrecionalidad dentro de los límites permitidos por el ordenamiento; lo determinante es que la resolución emitida no pueda subsumirse en ninguna de las alternativas jurídicamente correctas previstas, convirtiéndose así en una manifestación de arbitrariedad. En consecuencia, el error judicial no se identifica con una mera interpretación discutible, sino con la violación de los límites que el sistema impone al ejercicio de la función jurisdiccional, lo que genera responsabilidad estatal al implicar un funcionamiento anormal de la administración de justicia (Malem Seña, Ezquiaga Ganuzas, & Ibáñez, 2009).

Por lo que, el reconocimiento del derecho a la reparación consolida la idea de que la responsabilidad del Estado no se limita únicamente a sus actuaciones administrativas, sino que también abarca el ámbito jurisdiccional cuando se afecta de manera injusta a los ciudadanos. De esta forma, se configura una forma de responsabilidad extracontractual, pues no media un vínculo previo entre la víctima y el Estado, sino que surge de la

obligación de este último de garantizar un servicio judicial eficaz, imparcial y respetuoso de los derechos humanos.

Por otro lado, el artículo 25 de la Convención previamente mencionada, explica la obligación de los Estados a garantizar el acceso a recursos efectivos:

Artículo 25. Protección Judicial

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*
2. *Los Estados Partes se comprometen:*
 - a) *A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*
 - b) *A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*
 - c) *A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

Lo que se consagra dentro de este apartado, es el derecho a la tutela judicial efectiva, imponiendo a los Estados la obligación de garantizar recursos idóneos y eficaces frente a violaciones de derechos fundamentales, incluso cuando provienen de agentes estatales en ejercicio de sus funciones.

La Corte Interamericana de Derechos humanos (CIDH), en el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1988), constituye un precedente fundamental para la interpretación del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer que el derecho a un recurso judicial efectivo no se satisface con la mera existencia formal de mecanismos previstos en el ordenamiento interno, sino que exige que estos sean reales, idóneos y eficaces en la práctica. La Corte Interamericana sostuvo que los Estados tienen la obligación de organizar su aparato institucional y normativo de manera que garanticen el libre y pleno ejercicio de los derechos, lo cual implica que deben investigar de oficio y con seriedad las presuntas violaciones, sancionar a los responsables y reparar integralmente a las víctimas.

Esta sentencia también vinculó el artículo 25 con el deber general de garantía del artículo 1.1 de la Convención, destacando que la ineficacia de los recursos judiciales disponibles o la ausencia de resultados efectivos constituye, por sí misma, una violación a la obligación de proporcionar protección judicial. En consecuencia, este caso consolidó el criterio de que el recurso judicial efectivo no solo supone acceso a instancias jurisdiccionales, sino también la obtención de resultados concretos en términos de verdad, sanción y reparación, configurando así un estándar vinculante para determinar la responsabilidad internacional del Estado por omisión o deficiencia en la tutela de los derechos humanos. Por otro lado, también se desprende que la responsabilidad internacional del Estado surge no solo por actos ilícitos cometidos directamente por sus órganos, sino también por sus omisiones en la prevención, investigación y sanción de violaciones de derechos humanos, pues la falta de debida diligencia compromete al Estado en igual medida que la acción directa.

Es por eso que el artículo 25 de CADH no se limita a proclamar un derecho indeterminado, sino que establece un verdadero deber de garantía para los Estados, al exigirles recursos judiciales efectivos capaces de reparar y corregir vulneraciones de derechos fundamentales. Su alcance explica que la responsabilidad internacional del Estado no debe agotarse únicamente en los actos ilícitos de sus órganos, sino que también se extiende a sus omisiones, cuando estas revelan ineficacia o falta de diligencia en la protección de los derechos humanos.

Es relevante tomar en cuenta que este Convenio también establece la obligación de que se repare integralmente a las víctimas, tal como menciona dentro del Art 63.1 de la CADH (1969):

Artículo 63

- 1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización de la parte lesionada. (...)*

En este contexto, dicho precepto otorga a la CIDH la facultad de ordenar, una vez comprobada la violación de un derecho protegido, no solo la restitución del mismo, sino

también la reparación integral de los efectos ocasionados y, en su caso, la fijación de una indemnización justa a favor de las víctimas.

La jurisprudencia interamericana ha fortalecido este artículo mediante una interpretación progresiva. Un ejemplo se observa cuando la CIDH dentro del Caso Barrios Altos vs. Perú (2001), recalcó que la reparación debe ir más allá de lo estrictamente patrimonial y adecuarse a la magnitud y naturaleza de la violación sufrida. Esto incluye medidas de satisfacción, reformas institucionales y garantías de no repetición, orientadas no solo a compensar económicamente, sino a restablecer la dignidad y la confianza social en el sistema de justicia.

Este caso la Corte precisó que, cuando verifica una violación, la reparación debe tender a la *restitutio in integrum* (plena restitución), si esta no es posible, el tribunal puede ordenar medidas para garantizar el derecho vulnerado, remediar las consecuencias y pagar una indemnización, fórmula que la propia Corte ancla en el derecho internacional general y en su jurisprudencia constante. Además, declaró que las leyes de autoamnistía peruanas eran incompatibles con la Convención y, por tanto, carecían de efectos jurídicos; además, ordenó investigar, juzgar y sancionar a los responsables. Con ello, mostró que la eliminación de obstáculos normativos y el deber de investigar y sancionar forman parte del contenido reparador exigible para hacer efectivo el goce del derecho y evitar la impunidad, en línea con el artículo 63.1. Finalmente, en la fase de reparaciones, la Corte homologó un acuerdo de reparación integral, y reiteró el estándar de reparación plena que combina restitución, compensación y medidas de satisfacción, como garantías de no repetición, dotando al artículo 63.1 de un carácter operativo que alcanza tanto medidas individuales como colectivas.

En este sentido, puede afirmarse en este artículo se refleja una visión total de la reparación, en la que el objetivo no es únicamente compensar el daño económico, sino reconstruir el tejido social y garantizar la no repetición de conductas violatorias. Ello demuestra que la responsabilidad del Estado tiene una dimensión no solo jurídica, sino también ética y social, consolidando un modelo de reparación integral acorde con los principios de derechos humanos

Por otro lado, los Estados parte en el presente Convenio se obligan de manera expresa a garantizar el cumplimiento estricto de sus disposiciones, reafirmando así el deber jurídico de observancia y ejecución efectiva de los compromisos asumidos en el

marco del derecho internacional, tal como se ha establecido en el artículo 68 de la CADH (1969):

Artículo 68:

- 1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.*
- 2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.*

En este punto, se establece el deber de cumplimiento de las sentencias dictadas por la CIDH, imponiendo a los Estados la obligación de ejecutar las reparaciones dispuestas. Asimismo, dispone que las indemnizaciones compensatorias ordenadas por la Corte pueden ser ejecutadas conforme a los procedimientos internos previstos contra el Estado. De esta manera, se refuerza la eficacia del sistema y se asegura que la responsabilidad extracontractual estatal no quede en una mera declaración, sino que tenga efectos prácticos en el orden interno.

El Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras representa un precedente clave para la interpretación del artículo 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al consolidar que las sentencias de la Corte Interamericana son de cumplimiento obligatorio y vinculante en el ámbito interno de los Estados. En este caso, la Corte dispuso que Honduras debía pagar una justa indemnización a los familiares de la víctima y, de no lograrse acuerdo, sería el propio tribunal quien determinaría el monto y las condiciones de pago, reforzando así que el cumplimiento no depende de la voluntad estatal ni de limitaciones del derecho interno. Además, la Corte sostuvo que la obligación de acatar sus decisiones comprende no solo el pago de sumas de dinero, sino también la adopción de medidas no pecuniarias, como la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables, en tanto constituyen formas de reparación integral. De este modo, el fallo afirmó que el artículo 68 impone un deber positivo y exigible de ejecución plena, garantizando que las reparaciones ordenadas tengan eficacia práctica y directa, lo que asegura la fuerza normativa de las decisiones de la Corte y consolida la responsabilidad internacional del Estado.

2.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):

Al igual que ocurre con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no emplea de manera literal la expresión “responsabilidad extracontractual del Estado”. Sin embargo, a partir de su texto y de la interpretación desarrollada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, es posible identificar un marco normativo que obliga a los Estados a responder jurídica y patrimonialmente frente a los daños derivados de violaciones de derechos humanos cometidas por acción u omisión de sus autoridades.

En principio, este Pacto Internacional establece el deber de asegurar un recurso efectivo a los ciudadanos los cuales han sido afectados sus derechos, tal como menciona el artículo 2 del PIDCP

Artículo 2: (...)

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a. Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;*
- b. La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;*
- c. Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

Este artículo constituye el eje central de la responsabilidad estatal en el PIDCP. De él se desprende una triple obligación:

- Reconocer un recurso efectivo a toda persona cuyos derechos hayan sido vulnerados, incluso cuando la violación emana de funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.
- Garantizar que una autoridad competente (sea judicial, administrativa o legislativa) determine la procedencia de dicho recurso, lo que asegura el control institucional sobre los actos estatales.

- Asegurar la ejecución de las decisiones que concedan la reparación, de manera que la garantía no quede en el plano declarativo.

Este artículo, en consecuencia, positiviza la responsabilidad extracontractual del Estado, pues convierte en deber jurídico la obligación de reparar toda lesión causada por sus agentes en el marco del incumplimiento de derechos reconocidos internacionalmente.

Por otro parte, también se establece una reparación por detención o prisión ilegal:

Artículo 9

5. *Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.*

El artículo 9.5 PIDCP consagra expresamente el derecho a obtener reparación para toda persona que haya sido detenida o privada de libertad de manera ilegal, configurando un estándar internacional vinculante para los Estados Partes. Esta disposición reconoce que la libertad personal es un derecho fundamental de carácter inderogable, cuya vulneración genera automáticamente la obligación estatal de reparar los daños ocasionados, sin necesidad de que medie vínculo contractual alguno entre la víctima y el Estado, lo que evidencia su naturaleza extracontractual. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el caso *Marques de Morais vs. Angola* (2005), el Comité concluyó que el Estado violó el artículo 9.5 al mantener una detención sin base legal y sin control judicial, y sostuvo que tal situación obliga a indemnizar adecuadamente al afectado además de adoptar medidas para evitar su repetición.

Esta sentencia refleja que el artículo 9.5 impone una responsabilidad objetiva y extracontractual al Estado, pues basta con la constatación de la ilegalidad para que nazca la obligación de reparar. Además, refuerza que la reparación debe ser integral, comprendiendo no solo la indemnización económica, sino también medidas de satisfacción y garantías de no repetición. En consecuencia, el Comité ha interpretado este precepto como una garantía autónoma y exigible, orientada a asegurar que ninguna privación arbitraria de libertad quede impune ni exenta de consecuencias jurídicas para el Estado responsable.

Finalmente, el artículo 14 regula las garantías del debido proceso y, en su párrafo sexto, introduce una previsión específica sobre la indemnización por error judicial,

estableciendo la responsabilidad patrimonial del Estado frente a las consecuencias derivadas de un funcionamiento defectuoso de la justicia:

Artículo 14: (...)

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

De manera paralela al artículo 10 de la Convención Americana, el PIDCP dispone que toda persona condenada por una sentencia firme tiene derecho a ser indemnizada si posteriormente se demuestra la existencia de un error judicial, salvo que dicho error se deba a una conducta atribuible al propio condenado. Este artículo reconoce que el Estado debe responder patrimonialmente por los perjuicios ocasionados por el funcionamiento irregular de su sistema judicial, integrando así otra manifestación de responsabilidad extracontractual derivada de la actividad jurisdiccional.

El PIDCP aporta de forma esencial al desarrollo de la responsabilidad extracontractual del Estado, al consagrar normas que obligan a reparar violaciones a los derechos civiles y políticos. Sus disposiciones centrales pueden sintetizarse en tres ejes, primero la obligación general de garantizar recursos efectivos y reparaciones por cualquier violación de derechos cometida por agentes estatales; segundo el reconocimiento de un derecho expreso a la reparación en casos de detenciones o prisiones ilegales; y tercero la indemnización por errores judiciales que deriven en condenas injustas. En conjunto, estas normas establecen que el Estado no solo debe respetar y proteger derechos, sino que también debe asumir las consecuencias jurídicas y materiales de sus violaciones, configurando un régimen internacional de responsabilidad extracontractual basado en la reparación integral de las víctimas.

De todo lo expuesto se puede concluir que la CADH como el PIDCP constituyen pilares esenciales en la configuración del régimen de responsabilidad extracontractual del Estado por violaciones a los derechos humanos. Si bien ninguno de estos instrumentos utiliza expresamente esa figura jurídica, ambos han permitido a la jurisprudencia y a la doctrina construir un sistema normativo en el cual el Estado asume responsabilidad

internacional por los daños causados por acción u omisión de sus agentes, independientemente de la existencia de un vínculo jurídico previo con las víctimas.

La CADH establece el derecho a ser indemnizado en casos de error judicial, la obligación de garantizar recursos judiciales efectivos ante violaciones de derechos, la competencia de la Corte Interamericana para ordenar medidas de reparación integral, y la obligación de los Estados de cumplir y ejecutar dichas decisiones en el ámbito interno. La jurisprudencia interamericana, particularmente en los casos *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* y *Barrios Altos vs. Perú*, ha reforzado estos preceptos, precisando que la responsabilidad estatal surge no solo por actos ilícitos directos, sino también por la falta de prevención, investigación, sanción y reparación, consolidando el principio de garantía efectiva de derechos como núcleo del artículo 1.1 de la Convención.

De manera paralela, el PIDCP impone a los Estados Partes la obligación de proveer recursos efectivos ante cualquier violación de los derechos reconocidos, otorgar reparación a quienes sufran detención o prisión ilegales, e indemnizar a las personas condenadas injustamente como resultado de un error judicial. Estas disposiciones refuerzan la idea de que el Estado debe no solo abstenerse de vulnerar derechos, sino además remediar las consecuencias lesivas que deriven de su funcionamiento defectuoso, incluso cuando provengan de órganos jurisdiccionales, administrativos o de seguridad.

En conjunto, ambos tratados han transformado la noción de responsabilidad estatal en el derecho internacional de los derechos humanos, desplazándola de un modelo estrictamente subjetivo y contractual a uno de carácter objetivo, preventivo y reparador, donde la violación de un derecho humano genera automáticamente la obligación de reparar integralmente el daño causado. Esta concepción constituye la base jurídica sobre la cual se establece la responsabilidad extracontractual del Estado en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Para finalizar, es transcendental tomar en cuenta los aportes que han realizado los casos *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* y *Barrios Altos vs. Perú*, estos representan los puntos jurisprudenciales que consolidaron el paso de un modelo declarativo a uno verdaderamente operativo de responsabilidad internacional del Estado, de naturaleza extracontractual. Ambos precedentes no solo identifican violaciones de derechos humanos atribuibles al Estado, sino que transforman esas violaciones en fuentes directas de obligación de reparar, sin necesidad de acreditar una relación jurídica previa o una

intención subjetiva de dañar. Esto es determinante, porque desplaza la noción tradicional de responsabilidad estatal la cual se basada en la culpa del agente, hacia un régimen objetivo fundado en el riesgo institucional y el deber de garantía, propio del derecho internacional.

En el caso Velásquez Rodríguez, la Corte no se limitó a constatar una desaparición forzada atribuible a agentes estatales, sino que afirmó que la falta de diligencia en prevenir e investigar son suficientes para generar responsabilidad internacional. Este enfoque introduce una dimensión omisiva y estructural de la responsabilidad, en la que lo reprochable no es únicamente el acto ilícito directo, sino el funcionamiento anormal del aparato estatal en su conjunto, lo que es característico de la responsabilidad extracontractual.

Por su parte, el caso Barrios Altos vs. Perú refuerza esta figura jurídica desde la perspectiva de la efectividad del derecho a la reparación y el principio de imprescriptibilidad de la responsabilidad por violaciones graves. Al declarar la incompatibilidad y nulidad de las leyes de amnistía, la Corte estableció que los Estados no pueden sustraerse a su deber de reparar mediante medidas legislativas internas, y que la reparación no se limita a compensar económicamente a las víctimas, sino que abarca la eliminación de los obstáculos jurídicos, la investigación y sanción de los responsables y la adopción de garantías de no repetición. Esto supone un avance cualitativo en la doctrina de la responsabilidad extracontractual, porque incorpora el deber de remover las causas que perpetúan el daño y no solo de reparar sus efectos.

Es de esa manera que mientras el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras amplía el ámbito subjetivo de imputación de la responsabilidad del Estado, al incluir la omisión, el caso Barrios Altos vs. Perú profundiza el contenido objetivo de las obligaciones reparatorias, al establecer que la responsabilidad estatal comprende también la eliminación de las situaciones estructurales que posibilitaron la violación. De forma complementaria, ambos precedentes consolidan un entendimiento según el cual la responsabilidad extracontractual del Estado en el sistema interamericano es integral, objetiva, autónoma y orientada a la efectividad, lo que la distingue de los regímenes clásicos de responsabilidad civil interna y la ubica como un pilar esencial del derecho internacional de los derechos humanos.

2.3 Normativa acerca de servicios públicos

Una vez efectuado un análisis detallado del marco normativo, tanto internacional como nacional, relativo a la responsabilidad extracontractual del Estado, resulta necesario examinar las disposiciones jurídicas que regulan la prestación de los servicios públicos en el ordenamiento ecuatoriano, particularmente en lo que respecta a los denominados servicios públicos impropios. Esta revisión normativa es esencial, pues al tratarse de actividades orientadas a satisfacer necesidades colectivas y de interés general, su prestación exige un régimen jurídico que garantice estándares de calidad, continuidad y accesibilidad, al tiempo que asegure la protección de los derechos de los usuarios frente a posibles daños derivados de su funcionamiento.

En primer lugar, debe destacarse a la Constitución de la República del Ecuador como la norma suprema del ordenamiento jurídico, que constituye la fuente principal en materia de organización, regulación y prestación de los servicios públicos, al establecer los principios, competencias y obligaciones fundamentales que rigen su funcionamiento. Por lo mencionado, partiremos con el artículo 52 de la Constitución (2008) el cual manda que:

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

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

Este artículo no solo reconoce derechos de las personas consumidoras y usuarias, sino que establece un verdadero mandato de actuación para el legislador y para los prestadores de bienes y servicios públicos. Desde la perspectiva del derecho administrativo, esta disposición constituye un parámetro constitucional de responsabilidad extracontractual, pues prevé expresamente la obligación de reparar e indemnizar cuando se produzcan daños derivados de deficiencias, mala calidad o interrupciones de los servicios públicos que no respondan a un caso fortuito o fuerza mayor. Se configura así un régimen de responsabilidad objetiva, en el que el actuar

contrario a la ley se presume por el simple incumplimiento del estándar de calidad o continuidad, desplazando la carga de la prueba al prestador para demostrar que el hecho fue inevitable.

Además, este artículo vincula directamente al Estado en su doble rol, como garante y regulador, exigiéndole crear mecanismos de control de calidad, sancionar a quienes incumplan y asegurar que existan vías eficaces para que los afectados puedan obtener reparación. Desde un enfoque de responsabilidad extracontractual, esta disposición amplía la tutela más allá de relaciones contractuales, protegiendo a todo usuario en virtud de su condición de miembro de la colectividad y consagrando el principio de que ninguna persona debe soportar las consecuencias de un servicio defectuoso o interrumpido por causas imputables al prestador. En consecuencia, el artículo 52 se erige como un pilar normativo que garantiza la función social de los servicios, consolida la seguridad jurídica de los usuarios y refuerza el deber del Estado de organizar su aparato institucional para prevenir daños y garantizar compensación integral cuando el servicio público funcione de manera anormal.

A su vez, el artículo 53 de la Constitución impone deberes de atención y reparación a los prestadores de servicios públicos y atribuye al Estado una responsabilidad civil por negligencia, descuido o falta de servicios pagados, por lo que este artículo manda que:

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

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

Es de esta manera que se refuerza la idea de que la prestación de servicios públicos, sean propios o impropios, debe ser una función de interés general que impone deberes específicos de calidad, evaluación y reparación. La exigencia de implementar sistemas de medición de satisfacción de los usuarios y de atención inmediata a reclamos implica que la responsabilidad extracontractual se anticipa no solo a la reparación del daño ya producido, sino también a su prevención. De este modo, se incorporó un estándar jurídico en el que los prestadores de servicios públicos impropios deben demostrar diligencia

constante en la atención y en la capacidad de corregir deficiencias, garantizando la protección del usuario incluso con anterioridad a la prestación efectiva del servicio.

Al mismo tiempo, la disposición establece de manera expresa la responsabilidad civil del Estado por negligencia o descuido en la atención de los servicios a su cargo, así como por la carencia de servicios pagados. Este elemento amplía el ámbito de imputación hacia la omisión o la deficiente gestión administrativa, reconociendo que los daños derivados de la inactividad o de la falta de control estatal son tan graves como los producidos por una acción irregular. En el contexto de los servicios públicos impropios, ello implica que, aunque el prestador delegado sea directamente responsable por los perjuicios ocasionados a los usuarios, el Estado también puede ser responsabilizado por incumplir su deber de supervisión y garantía, lo que consolida un modelo de responsabilidad concurrente o subsidiaria, en donde la ciudadanía nunca queda desprotegida.

Dentro de esta misma línea, cabe realizar un análisis al artículo 54, el cual se enlaza al artículo mencionado con anterioridad y manda que:

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

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

Este artículo en el ámbito de los servicios públicos impropios, es clave porque obliga directamente a los operadores privados a responder, civil o penalmente, por los daños ocasionados, sin embargo, no indica si configura de igual manera un supuesto de responsabilidad extracontractual, ya que la prestación de servicios públicos no depende de un vínculo contractual previo, sino del incumplimiento de un deber general de prestación y protección. Además, al prever la sanción por mala práctica profesional, especialmente cuando pone en riesgo la vida o integridad de las personas, el precepto

refuerza la idea de que la prestación de servicios vinculados al interés público exige un nivel de diligencia superior, cuyo incumplimiento acarrea consecuencias jurídicas.

El estudio conjunto de los artículos 53 y 54 de la Constitución ecuatoriana permite advertir que, si bien ambos consagran un régimen de responsabilidad en la prestación de bienes y servicios, no hacen referencia expresa a la figura de la responsabilidad extracontractual, sino que se limitan a establecer la responsabilidad civil y penal de los operadores. El artículo 53 se centra en la obligación de las entidades públicas o privadas que prestan servicios públicos de implementar sistemas de atención y reparación, precisando que el Estado responderá civilmente por los daños causados. Por su parte, el artículo 54 amplía el ámbito de imputación al prever que tanto prestadores de servicios como productores o comercializadores de bienes de consumo serán responsables civil y penalmente por la deficiente calidad del servicio o producto, y por incumplir con lo ofertado o publicitado, incluyendo además la mala práctica profesional que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas.

En este sentido, ambos preceptos reflejan un mandato constitucional de protección a los usuarios y consumidores, pero lo hacen bajo la óptica de la responsabilidad civil y penal, sin configurar expresamente un régimen autónomo de responsabilidad extracontractual. No obstante, su contenido permite inferir que la responsabilidad extracontractual se encuentra implícita, pues los deberes de calidad, continuidad, seguridad y veracidad no dependen de la existencia de un contrato previo, sino de la prestación misma del servicio como función de interés general. De esa forma, aunque la Constitución no lo mencione de forma directa, los artículos analizados constituyen la base normativa que habilita al legislador y a la jurisprudencia a desarrollar un régimen de responsabilidad extracontractual aplicable a los prestadores de servicios públicos impropios, en el cual la violación de esos deberes objetivos genera la obligación de reparar los daños ocasionados a los usuarios.

Empero, tal como se expuso al inicio de esta investigación, la responsabilidad civil no es igual a la responsabilidad objetiva. Los artículos mencionados establecen que el Estado responderá civil y penalmente por los daños derivados de la negligencia, el descuido o la carencia en la prestación de servicios públicos, pero no precisa ni regula expresamente el régimen aplicable a las entidades privadas que se encuentran prestando estos servicios públicos impropios. De esta manera, mientras que el Estado puede ser

sujeto tanto de responsabilidad civil como de responsabilidad objetiva, en el caso de los operadores privados subsiste una zona de incertidumbre normativa, ya que la Constitución no determina de forma clara si estos pueden ser responsabilizados extracontractualmente bajo los mismos parámetros, quedando dicha materia sujeta a interpretación y al desarrollo legislativo o jurisprudencial.

Otra disposición normativa que regula los servicios públicos es el artículo 314 de la Constitución (2008):

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

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

Desde la misma perspectiva constitucional que se ha estado analizando, este artículo configura al Estado como titular y garante de la provisión de los servicios públicos esenciales, imponiéndole la obligación de asegurar que su prestación se ajuste a principios como la obligatoriedad, universalidad, eficiencia, continuidad y calidad. Estos principios son parámetros jurídicos exigibles, cuyo incumplimiento constituye una base para atribuir responsabilidad a los prestadores y al propio Estado.

En lo relativo al deber de garantizar tarifas equitativas y ejercer una adecuada función de regulación y control en la provisión de servicios públicos, se configura una responsabilidad directa del Estado cuando su inactividad o tolerancia frente a deficiencias estructurales ocasiona perjuicios a los usuarios. La omisión en la regulación tarifaria, además, puede dar lugar a responsabilidad extracontractual, en la medida en que tal conducta contraría los principios constitucionales establecidos que rigen la prestación de estos servicios. En el ámbito específico de los servicios públicos impropios, la carencia de supervisión efectiva constituye un claro supuesto de funcionamiento anormal del servicio público, que compromete no solo la responsabilidad del operador privado por la

prestación defectuosa, sino también la del Estado en su condición de garante último de los derechos de los usuarios, ya que el Estado es el primer responsable de la regulación de los mismos.

Por último, se encuentra el artículo 316, el cual destaca que el Estado puede delegar la prestación de los servicios públicos a otras entidades, indicando lo siguiente:

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

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

En base a lo que manda este artículo, podemos destacar que dispone que el Estado puede permitir la participación de empresas mixtas dentro de la prestación de servicios públicos, siempre que conserve la mayoría accionaria, asegurando así que el control de las decisiones permanezca en manos públicas y que prime el interés colectivo sobre la lógica del mercado. De manera excepcional, la norma permite la delegación a la iniciativa privada o a la economía popular y solidaria, condicionada al interés nacional y a los plazos y límites fijados por la ley. Esto significa que la participación privada en la gestión de los servicios públicos impropios no constituye un derecho absoluto, sino una posibilidad subordinada a los parámetros legales y constitucionales que garantizan la protección del bien común.

Desde la óptica de la responsabilidad extracontractual, esta disposición es fundamental porque, aun cuando la gestión del servicio se delegue a entes privados o mixtos, el Estado no se desprende de su rol de titular y garante. En consecuencia, los prestadores delegados son responsables directamente por los daños que causen a los usuarios como resultado de una prestación deficiente, interrupciones o incumplimiento de estándares de calidad; mientras que el Estado conserva una responsabilidad concurrente o subsidiaria por omisiones en la regulación y control. De este modo, el artículo 316 configura un doble régimen de responsabilidad: el operador privado responde por el funcionamiento anormal del servicio que gestiona, y el Estado responde por no

garantizar los principios de continuidad, accesibilidad y eficiencia, consolidando así un esquema en el que la delegación nunca implica ausencia de tutela a los derechos de los usuarios.

Tras el examen de las disposiciones contenidas en la Constitución, resulta pertinente abordar ahora la normativa prevista en el Código Orgánico Administrativo. Si bien en el Capítulo 1 se expusieron los conceptos generales y el marco normativo aplicable a los servicios públicos, en este punto se considera necesario poner especial énfasis en un artículo específico de dicho cuerpo legal que consagra un principio fundamental para la regulación y control de la prestación de los servicios públicos que trata específicamente acerca de la delegación de gestión excepcional a sujetos de derecho privado

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

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

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

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

De esta manera se establece el principio de excepcionalidad en la delegación de servicios públicos y sectores estratégicos sujetos de derecho privado, fijando condiciones específicas, las cuales son que la delegación solo es posible cuando resulte necesaria para satisfacer el interés público, colectivo o general; cuando el Estado carezca de capacidad

técnica o económica; o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas con mayoría estatal. De esta manera, la norma ratifica que la regla general es la gestión directa por parte del Estado o a través de empresas públicas y mixtas, y que la delegación a privados constituye una excepción motivada y justificada en función del interés general. Esto lo que busca evitar es la privatización indiscriminada de los servicios públicos y reafirma que no son meras actividades comerciales, sino funciones vinculadas al goce de derechos fundamentales.

Más allá de la regulación formal de la delegación, el artículo proyecta un efecto relevante en el ámbito de la responsabilidad jurídica. La calificación de la gestión privada como precaria, unida a la prohibición de otorgar derechos exclusivos, revela que la autorización no confiere una posición de privilegio ni falta de protección a los usuarios. Por el contrario, sitúa al gestor privado en un marco de responsabilidad reforzada, pues debe responder frente a las obligaciones asumidas bajo condiciones más estrictas de control y revocabilidad. Esto implica que los operadores privados no solo actúan subordinados a la ley y al interés público, sino que, en caso de prestación deficiente, omisión o incumplimiento, pueden ser objeto de sanciones.

Finalmente, corresponde hacer referencia al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que dentro de su estructura normativa incorpora disposiciones relativas al ejercicio de las competencias en la prestación de los servicios públicos. Entre ellas encontramos el Artículo 137 del COOTAD (2010), el artículo mencionado, lo que hace es distribuir y organizar las competencias en materia de prestación de servicios públicos esenciales vinculados al agua potable, saneamiento, alcantarillado, depuración de aguas residuales y manejo de desechos sólidos.

La norma otorga a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales un papel central en la gestión de estos servicios, lo que implica la obligación de planificar, ejecutar y operar de manera integral la prestación dentro de su territorio. Esta atribución no es absoluta, ya que exige que se ejecute en observancia de las políticas nacionales dictadas por las autoridades competentes, lo cual refleja un esquema de competencias compartidas entre el nivel central del Estado y los GAD's. A su vez, el artículo dispone la necesidad de coordinar con los GAD's parroquiales rurales y con las organizaciones comunitarias de agua, lo que reconoce la participación activa de estructuras locales y

comunitarias en la gestión de un recurso vital, fortaleciendo el principio de subsidiariedad y la cercanía de la administración pública a los ciudadanos.

En materia ambiental y territorial, la norma establece un vínculo directo entre la gestión del agua potable y el mantenimiento de las cuencas hidrográficas, lo que exige la coordinación entre GAD's municipales, regionales y provinciales, e incluso con otros cantones o provincias mediante convenios de mancomunidad. Esta previsión garantiza que el suministro de agua no se limite a la prestación final del servicio, sino que abarque la protección integral de las fuentes hídricas, entendidas como bienes de interés colectivo. De este modo, se incorpora un enfoque de gestión integrada del recurso hídrico, que impone obligaciones de cooperación interinstitucional para asegurar tanto la sostenibilidad ambiental como la continuidad del servicio. Asimismo, faculta a los GAD's municipales para establecer alianzas con juntas administradoras de agua potable y alcantarillado en zonas rurales, lo que fortalece la relación entre la administración pública y los sistemas comunitarios de gestión del agua.

Finalmente, el artículo establece que la prestación de estos servicios debe regirse por principios rectores como solidaridad, obligatoriedad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad. Estos principios operan como parámetros normativos exigibles, que permiten controlar la legalidad de la actuación de los prestadores y exigir la corrección de deficiencias en la prestación. En materia económica, se incorpora la exigencia de tarifas equitativas, con diferenciación en favor de sectores de menores recursos, bajo mecanismos de regulación y control ajustados a normas nacionales. La norma concluye reforzando la responsabilidad jurídica de los GAD's y de los sistemas comunitarios al prever la obligación de implementar mecanismos de control de calidad, así como procedimientos para sancionar, reparar e indemnizar por la deficiente prestación del servicio o por interrupciones no justificadas. De este modo, no solo se distribuyen competencias, sino que también se fija un marco jurídico de responsabilidad administrativa y civil en caso de fallas, consolidando la protección de los derechos de los usuarios frente a la gestión local y comunitaria de servicios públicos esenciales.

Por otro lado, en el marco de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, el artículo 55, literal g, del COOTAD (2010),

establece atribuciones específicas vinculadas a la gestión de infraestructura pública y que se relaciona con los servicios públicos:

Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. - *Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:*

g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial.

La normativa previamente mencionada atribuye a los GAD's municipales la competencia exclusiva de planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos destinados a los espacios públicos de carácter social, cultural y deportivo. Esta atribución responde al principio de descentralización, pues son los municipios quienes se encuentran más cercanos a la ciudadanía y, en consecuencia, en mejor posición para identificar y atender sus necesidades. En este contexto, la infraestructura pública no debe entenderse únicamente como una obra material, sino como un medio para garantizar derechos colectivos reconocidos constitucionalmente, como el acceso a la cultura, la recreación y el deporte. Por ello, recae en los municipios la obligación de asegurar que en sus territorios existan, se conserven y funcionen de manera adecuada los espacios e instalaciones que posibiliten el desarrollo de dichas actividades.

Ahora bien, también se reconoce a los GAD's municipales la posibilidad de intervenir en la construcción y mantenimiento de infraestructura y equipamientos de salud y educación, siempre que exista autorización expresa del ente rector de la política pública nacional y se suscriban los convenios correspondientes. Si bien la competencia principal en estas materias corresponde al nivel central del Estado, a través de entidades como el Ministerio de Salud o el Ministerio de Educación, la norma habilita a los municipios a participar de manera complementaria y coordinada. Esta disposición configura un esquema de corresponsabilidad institucional, en virtud del cual los gobiernos locales pueden contribuir al fortalecimiento de sectores estratégicos para la población, como la

salud y la educación, sin que ello implique una invasión a las competencias exclusivas del Estado central.

Desde un punto de vista jurídico, esta disposición no solo delimita el alcance de las competencias municipales, sino que también incorpora un criterio de responsabilidad política y administrativa. En efecto, al asumir la obligación de planificar y mantener infraestructura pública, los municipios se colocan en una posición de garantes frente a los usuarios de tales servicios. La falta de planificación, el abandono de instalaciones o la inadecuada conservación de los espacios puede generar no solo reproches de carácter administrativo y político, sino también consecuencias jurídicas en materia de responsabilidad patrimonial, especialmente cuando tales deficiencias ocasionen daños a las personas. Así, se demuestra cómo la descentralización no solo distribuye competencias, sino que también traslada a los gobiernos locales el deber jurídico de responder por el correcto funcionamiento de los espacios públicos bajo su cargo.

Resulta pertinente establecer una relación entre el artículo previamente analizado y lo dispuesto en el artículo 138 del mismo cuerpo normativo, a fin de comprender de manera integral el alcance de las competencias en materia de prestación de servicios públicos:

Art. 138.- Ejercicio de las competencias de infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, podrán construir y mantener la infraestructura y los equipamientos físicos de salud y educación, para lo cual deberán contar con la autorización previa del ente rector a través de convenio, y sujetarse a las regulaciones y procedimientos nacionales emitidos para el efecto. Cada nivel de gobierno será responsable del mantenimiento y equipamiento de lo que administre.

Este artículo desarrolla un régimen complementario al establecer que los municipios y distritos metropolitanos podrán participar en la construcción y mantenimiento de infraestructura y equipamientos de salud y educación, siempre bajo la condición de contar con la autorización previa del ente rector y de suscribir convenios específicos. A diferencia del literal g del artículo 55, aquí la competencia no es exclusiva, sino concurrente y condicionada, dado que la planificación y rectoría de la política pública en materia de salud y educación corresponde al Estado central. Además, la norma dispone

que cada nivel de gobierno será responsable del mantenimiento de las instalaciones que administre, lo que introduce un principio de responsabilidad diferenciada según la esfera de gestión.

En conjunto, ambas disposiciones reflejan un modelo de corresponsabilidad institucional, en el que los municipios ejercen competencias plenas sobre espacios sociales, culturales y deportivos, pero actúan de manera coordinada y subordinada en materia de salud y educación. Este diseño normativo busca equilibrar la autonomía municipal con la necesidad de mantener una rectoría central en sectores estratégicos, asegurando que la infraestructura vinculada a derechos fundamentales sea planificada y gestionada de forma articulada. Con ello, se refuerza la descentralización como mecanismo de acercamiento del Estado a la ciudadanía, al mismo tiempo que se preserva la coherencia de las políticas públicas nacionales.

Con relación a todo lo expuesto, se puede concluir en que la regulación de los servicios públicos en el Ecuador, contenida en la Constitución, el COA y el COOTAD, configura un marco jurídico que garantiza que su prestación esté orientada por principios como obligatoriedad, universalidad, accesibilidad y calidad. La Constitución establece los fundamentos, el COA fija lineamientos generales de la actuación administrativa, y el COOTAD concreta la descentralización al asignar competencias a los gobiernos locales y comunitarios. En conjunto, estas normas no solo organizan la provisión de servicios, sino que también imponen responsabilidad jurídica por su deficiente funcionamiento, asegurando mecanismos de reparación y protección de los derechos de los usuarios.

CAPÍTULO 3. VÍAS JUDICIALES DESIGNADAS A RESOLVER CONFLICTOS SOBRE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL

3.1 Cómo se tramita en la vía contencioso administrativa la responsabilidad extracontractual del Estado

La responsabilidad objetiva del Estado se tramita ante los tribunales contencioso administrativos, conforme lo dispone el artículo 326, numeral 4, literal b, del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). El proceso a seguir es el ordinario, previsto en los artículos 289 al 297 del citado cuerpo legal. Dicho procedimiento se utiliza para conocer aquellas pretensiones que no tienen un trámite especial, garantizando el derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva. Si bien los ciudadanos pueden acudir previamente a reclamar mediante un procedimiento administrativo ordinario, lo habitual es que se opte directamente por la vía judicial, por ser esta la que ofrece una protección más efectiva frente a los actos u omisiones de la Administración que han generado daños.

El procedimiento ordinario inicia con la presentación y admisión de la demanda, tras lo cual el juez ordena la citación al demandado. Una vez citado, este dispone de un plazo de treinta días para contestar, contados desde la última citación en caso de existir varios demandados. Si en su contestación formula reconvenición, el juez deberá notificar al actor dentro de los tres días siguientes, concediéndole el mismo plazo de treinta días para responder. Posteriormente, el juzgador revisa las actuaciones procesales y convoca a la audiencia preliminar, que debe celebrarse en un término no menor a diez ni mayor a veinte días. Las partes están obligadas a comparecer personalmente, salvo cuando exista procurador judicial con facultad para transigir, delegado institucional o autorización para comparecer por medios telemáticos. La audiencia solo podrá diferirse una vez y de común acuerdo entre las partes.

La audiencia preliminar cumple una función esencial de depuración procesal. En esta etapa, el juez resuelve las excepciones previas, verifica la validez del proceso y sana los vicios que puedan afectar el derecho de defensa. A continuación, las partes exponen sus fundamentos, el actor sustenta su demanda y el demandado su contestación o reconvenición. El juez promueve luego la conciliación, pudiendo aprobar acuerdos totales o parciales, o remitir el caso a mediación. Si no se alcanza un acuerdo, las partes anuncian y discuten sus medios de prueba, formulan objeciones y presentan acuerdos probatorios,

mientras el juez decide sobre su admisibilidad y pertinencia, pudiendo incluso ordenar pruebas de oficio. Finalmente, dicta sus resoluciones verbales, fija la fecha de la audiencia de juicio y dispone que se deje constancia de todo lo actuado en un extracto elaborado por el secretario. Esta fase garantiza la celeridad, la inmediación y la economía procesal.

Respecto de las excepciones previas, se determina que, si la excepción aceptada es insubsanable, se declarará sin lugar la demanda y se ordenará su archivo. Si se trata de defectos formales, de personería, capacidad o conformación del litisconsorcio, se concederá un plazo para corregir el defecto bajo apercibimiento de tener la demanda por no presentada. En los asuntos de puro derecho, el juez escuchará las alegaciones de las partes y dictará resolución, la cual será notificada por escrito. De ser necesario, el juzgador podrá suspender la audiencia para formar convicción y luego emitir su pronunciamiento de manera oral.

Asimismo, se regula la resolución de los recursos interpuestos durante la audiencia preliminar. El auto que rechaza las excepciones previas es apelable con efecto diferido, mientras que el que las acoge o pone fin al proceso lo es con efecto suspensivo. Sin embargo, aquello no es aplicable en materia contencioso administrativa en virtud de que los Tribunales Contencioso Administrativo son de única y última instancia, y no existe un órgano que pueda conocer la apelación. Las solicitudes de aclaración o ampliación deben presentarse en la misma audiencia y resolverse de inmediato, garantizando la continuidad procesal y la seguridad jurídica.

Finalmente, la audiencia de juicio debe celebrarse dentro de los treinta días siguientes a la audiencia preliminar. Se inicia con la lectura del acta correspondiente y continúa con los alegatos iniciales de las partes. Luego, el juez dirige la práctica de las pruebas admitidas, en el orden solicitado, garantizando la contradicción y la inmediación. Una vez actuadas las pruebas, las partes presentan sus alegatos finales, pudiendo el juez ampliar el tiempo según la complejidad del caso. Si lo considera necesario, puede suspender brevemente la audiencia para formar convicción y, posteriormente, emitir su resolución oral, asegurando así un proceso transparente, ágil y conforme a los principios de concentración y eficacia procesal.

En definitiva, el procedimiento ordinario regulado en el COGEP se establece como la vía procesal idónea para sustanciar las demandas relacionadas con la responsabilidad

objetiva del Estado, al ofrecer un marco ordenado, garantista y respetuoso del debido proceso. Su estructura, dividida en etapas, busca asegurar la tutela judicial efectiva, la transparencia y la economía procesal.

Este procedimiento no solo permite depurar vicios y delimitar con precisión la controversia, sino que también promueve la conciliación como una forma alternativa de resolver los conflictos, reservando la decisión judicial para aquellos casos en los que persista la controversia. La regulación detallada de las excepciones, recursos y etapas de prueba demuestra el compromiso del legislador con un modelo procesal que prioriza la celeridad y la inmediación, garantizando que las partes puedan ejercer plenamente su derecho de defensa.

En materia de responsabilidad estatal, la aplicación del procedimiento ordinario adquiere especial relevancia, pues constituye el mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden exigir la reparación integral de los daños ocasionados por la actividad administrativa. Así, el proceso judicial se convierte en un medio de equilibrio entre el poder público y los derechos de los particulares, reafirmando el principio constitucional de que toda actuación del Estado debe ser jurídicamente responsable y sujeta a control judicial.

3.2 Análisis comparativo del proceso tramitado frente a una institución pública y propuesta de su aplicación frente a una institución privada.

Frente a las reiteradas deficiencias en la prestación de los servicios públicos en el Ecuador, resulta indispensable examinar cómo los órganos jurisdiccionales han abordado la aplicación del régimen de responsabilidad extracontractual del Estado en casos concretos. En este contexto, el análisis del proceso N.º 01803-2019-00183, tramitado ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Cuenca, constituye un referente relevante para comprender los criterios jurisprudenciales empleados en la determinación de la falla del servicio público y la consecuente obligación de reparación integral.

El caso tiene su origen en un accidente doméstico ocurrido el 11 de enero de 2017, cuando el actor cayó de una escalera a la altura de dos metros, fue trasladado en calidad de afiliado al Hospital José Carrasco Arteaga del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), diagnosticándosele un traumatismo craneoencefálico grave que requería atención inmediata en una unidad de cuidados intensivos. Sin embargo, el hospital no

contaba con una UCI operativa y, pese a la recomendación médica, no se activó oportunamente la red pública complementaria de salud para su derivación a otro centro hospitalario. Ante la inacción institucional y el deterioro del paciente, su familia decidió trasladarlo por cuenta propia a una clínica privada, asumiendo gastos que superaron los ochenta mil dólares, lo que motivó la interposición de una acción contencioso administrativa de reparación contra el IESS y la Procuraduría General del Estado, alegando falta del servicio y daño antijurídico.

El proceso fue tramitado conforme al procedimiento ordinario previsto en el COGEP, cumpliendo con todas las fases procesales establecidas: calificación de la demanda, citación, contestación oportuna, audiencia preliminar con determinación del objeto de la controversia y admisión de pruebas, y audiencia de juicio en la que se practicaron las pruebas y se expusieron los alegatos finales. Tras el análisis de los hechos y de las pruebas aportadas, el Tribunal Distrital declaró parcialmente con lugar la demanda, al establecer la existencia de una falta del servicio por omisión, imputable al Hospital José Carrasco Arteaga, por no haber activado la red pública o complementaria de salud pese a la urgencia médica del caso. En virtud de ello, se dispuso que el IESS reembolse los gastos médicos efectivamente comprobados, previa liquidación pericial, y que brinde al actor atención médica, farmacológica, psicológica y de rehabilitación de forma continua, rechazando las pretensiones de daño moral y de jubilación por invalidez, al considerar que no correspondían al ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa.

Contra esta decisión, el IESS interpuso el recurso casación, que fue conocido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. En su fallo, la Corte rechazó el recurso de la Procuraduría General del Estado y aceptó parcialmente el del IESS, al advertir vicios de motivación e incoherencia en la sentencia de primera instancia. No obstante, al emitir sentencia de mérito, la Corte confirmó la existencia de una omisión administrativa por parte del hospital, configurando una deficiencia institucional en la prestación del servicio público de salud. En consecuencia, ordenó el reembolso únicamente de los gastos médicos debidamente acreditados hasta el 31 de marzo de 2017, por un monto de USD 46.728,07, dispuso la continuidad de la atención integral del actor y ordenó al IESS tramitar la jubilación que corresponda conforme al procedimiento administrativo pertinente.

De este modo, la Corte Nacional reafirmó que se configuró responsabilidad extracontractual del Estado y precisó los límites del nexo causal, estableciendo que la omisión administrativa, al no activar la red hospitalaria y no garantizar una atención médica oportuna, constituye una falla del servicio público, aunque la reparación debe circunscribirse a los daños directamente demostrados y probados. Esta sentencia no solo delimita los alcances de la responsabilidad estatal frente a las deficiencias institucionales, sino que también consolida un precedente relevante sobre el deber de diligencia en la gestión de los servicios públicos esenciales y la obligación del Estado de reparar los daños antijurídicos ocasionados por su ineficiencia administrativa.

El análisis del proceso N.º 01803-2019-00183 permite constatar cómo la responsabilidad extracontractual del Estado adquiere plena operatividad cuando la deficiente gestión institucional vulnera el derecho de las personas a recibir servicios públicos adecuados y eficientes. La actuación del Hospital José Carrasco Arteaga del IESS, caracterizada por la falta de disponibilidad de una unidad de cuidados intensivos y la omisión en activar la red pública complementaria de salud, evidenció una falla del servicio que afectó gravemente la integridad y los derechos del paciente. Tanto el Tribunal Distrital como la Corte Nacional de Justicia coincidieron en reconocer la existencia de una omisión administrativa imputable al Estado, aunque la Corte delimitó con precisión el alcance de la reparación a los daños directa y objetivamente probados.

Este precedente reafirma que el Estado, a través de sus instituciones y delegatarios, no solo debe responder por sus actos materiales, sino también por sus omisiones, cuando estas impiden el cumplimiento efectivo de las funciones públicas encomendadas. Además, demuestra la necesidad de fortalecer los mecanismos de control, supervisión y diligencia administrativa para evitar que la ineficiencia estatal traslade sus consecuencias a los ciudadanos. En definitiva, el caso analizado consolida la aplicación del principio de reparación integral dentro del marco de la responsabilidad extracontractual, reafirmando que toda afectación derivada de la inobservancia del deber de servicio público genera una obligación de reparación por parte del Estado y sus instituciones, en consonancia con los valores constitucionales de justicia, dignidad y tutela efectiva de derechos.

En el evento de que se habilite normativamente la posibilidad de demandar a una institución privada que preste un servicio público, el trámite procesal aplicable sería el mismo que rige para las acciones de responsabilidad extracontractual ante la jurisdicción

contencioso administrativa, esto es, un proceso ordinario conforme a las disposiciones del COGEP y del COA. Sin embargo, para que dicha posibilidad sea jurídicamente viable, resulta indispensable la reforma de la normativa vigente, a fin de que los sujetos de derecho privado que ejecutan servicios públicos, en virtud de concesión, delegación, autorización o cualquier otra forma habilitante, puedan ser sometidos al control jurisdiccional contencioso administrativo. Esta modificación se justificaría en el hecho de que, si bien el Estado conserva la titularidad del servicio público, transfiere su gestión operativa a una entidad privada, la cual, al asumir dicha función, actúa en ejercicio de una actividad de interés general y debe responder conforme al régimen de responsabilidad extracontractual cuando su actuación cause un daño antijurídico, especialmente tratándose de servicios vinculados con derechos fundamentales, como la salud pública.

Asimismo, en estos supuestos, la Procuraduría General del Estado deberá intervenir de manera obligatoria en el proceso, en calidad de representante judicial del Estado, dado que esta conserva una responsabilidad subsidiaria respecto de los daños ocasionados por los prestadores privados de servicios públicos. Ello responde al compromiso conforme al cual el Estado no puede desvincularse totalmente de las consecuencias jurídicas derivadas de la prestación de los servicios públicos, aun cuando sean ejecutados por particulares, en tanto su deber de garantía, control y supervisión subsiste como manifestación del interés público que motiva su existencia.

3.3 Propuesta de la vía contencioso administrativa como mecanismo frente a conflictos derivados de la deficiente prestación de servicios públicos impropios por parte de entidades privadas

La vía contencioso administrativa, conforme a lo previsto en los artículos 299 y 300 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) (2015), constituye el mecanismo procesal destinado a conocer y resolver las controversias en las que el Estado o las entidades del sector público actúan como parte demandada. Su finalidad es doble, por un lado, garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos de las personas frente a la Administración Pública, y por otro, ejercer un control de legalidad sobre los actos, hechos y contratos administrativos, así como sobre cualquier actuación sujeta al Derecho Administrativo que pueda afectar los intereses legítimos de los particulares. De esta forma, la jurisdicción contencioso administrativa se convierte en un pilar esencial al permitir el control judicial de la función administrativa y asegurar la sujeción del poder público a la ley.

En el desarrollo de la presente investigación se ha efectuado un profundo análisis de la normativa que regula la responsabilidad extracontractual del Estado y los servicios públicos. Sin embargo, no se ha identificado una disposición expresa que determine si los prestadores privados de servicios públicos impropios, en cualquier calidad en la que presten dichos servicios, pueden ser demandados en la vía contencioso administrativa por los daños que causen a los particulares, ya sea por acción u omisión en la prestación del servicio. Este vacío genera incertidumbre respecto de la competencia jurisdiccional aplicable cuando la afectación proviene de un operador privado que actúa por delegación estatal.

No obstante, el artículo 301 del COGEP introduce un elemento de especial relevancia al disponer la posibilidad de que las personas de derecho privado sean sometidas a la jurisdicción contencioso administrativa cuando ejercen funciones o prestan servicios públicos. Esta disposición amplía el ámbito de control y responsabilidad, permitiendo que quienes gestionan servicios públicos impropios, aun siendo entes privados, puedan responder ante los tribunales contencioso administrativos por las deficiencias, irregularidades o daños derivados de su actuación.

Art. 301.- Delimitación de la administración pública. Para los fines del presente Título, se entenderá que forman parte de la administración pública todos aquellos organismos señalados en la Constitución. (...)

Están sujetos a la jurisdicción contencioso administrativa también las personas de derecho privado que ejerzan potestad pública en virtud de concesión o delegación a la iniciativa privada, por las acciones u omisiones que ocasionen daños en virtud del servicio concesionado o delegado.

Esta disposición normativa constituye un avance significativo en la consolidación del régimen de responsabilidad extracontractual en el Ecuador, al extender el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa no solo a las entidades estatales, sino también a las personas jurídicas de derecho privado que, en virtud de una concesión o delegación estatal, ejercen potestades o funciones propias del Estado. Esta normativa implica el reconocimiento jurídico de la naturaleza pública de las funciones delegadas o concesionadas, las cuales, aun bajo gestión privada, deben regirse por los principios de legalidad, responsabilidad y control que rigen toda actuación administrativa.

En consecuencia, el artículo reafirma que la titularidad del servicio público permanece en el Estado, preservando su carácter esencial y su orientación al interés general, pero permite que la responsabilidad derivada de su prestación pueda extenderse a los prestadores privados, cuando sus actos u omisiones causen perjuicio en el marco de la gestión pública que desempeñan, y de esa manera se los pueda demandar en la vía contencioso administrativa.

Desde la misma perspectiva, este artículo reconoce que la delegación de competencias o la concesión de servicios públicos no transfiere al particular un poder absoluto ni lo sustrae del régimen de responsabilidad estatal, sino que lo somete a las mismas exigencias de legalidad, eficacia y sujeción al interés público. La norma equipara, en términos de control judicial, la actuación del delegado o concesionario privado a la de una entidad pública, en la medida en que ambos actúan en ejercicio de potestades públicas y, por tanto, pueden generar daños que no se deben soportar jurídicamente, derivados del mal funcionamiento o prestación del servicio. Esto permite que los ciudadanos afectados puedan demandar la reparación de los daños en sede contencioso administrativa, equiparando el régimen de responsabilidad del concesionario o delegado al del propio Estado, en la medida en que ambos actúan dentro del ámbito público.

Este marco normativo evita la fragmentación del sistema de responsabilidad y asegura que los principios de eficacia, control judicial y tutela de derechos sean plenamente aplicables en los casos de la prestación privada de servicios públicos. En consecuencia, con el artículo citado y analizado, de cierta manera se podría decir que termina en cierto punto el vacío jurídico existente respecto a la competencia para conocer las demandas por daños causados por prestadores privados de servicios públicos, indicando que la responsabilidad extracontractual no se agota únicamente por la actuación del Estado y de sus instituciones, sino que se extiende a toda persona o entidad que, al asumir la función pública por delegación, actúe en nombre del interés general, sin importar si es una entidad pública o privada.

Sin embargo, con la actual redacción del artículo 301 del COGEP, no se logra cerrar por completo el vacío jurídico que se ha resaltado a lo largo de la presente investigación. Dicho precepto normativo únicamente permite que se tramiten por vía contencioso administrativa los conflictos en los que se encuentren involucrados sujetos de derecho privado que actúen por medio de delegación o concesión. Esta limitación deja fuera de la

competencia de la jurisdicción contencioso administrativa a un importante número de prestadores privados de servicios públicos, cuya actividad, pese a encontrarse sujeta al control y a la regulación del Estado, no se realiza mediante las formas de delegación o concesión.

Un claro ejemplo se observa en el ámbito de la salud. Los hospitales, clínicas y establecimientos de salud privados prestan un servicio público esencial bajo un permiso de funcionamiento otorgado por la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada (ACESS), conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial No. 00060-2024 y en el Reglamento para establecer la tipología de establecimientos de salud, aprobado mediante Acuerdo Ministerial No. 00030-2020. Estos permisos no configuran una delegación ni una concesión administrativa, sino una autorización estatal de carácter habilitante, mediante la cual el Estado supervisa y controla el cumplimiento de estándares técnicos, de infraestructura y de calidad en la prestación del servicio.

De este modo, el artículo 301 del COGEP, al establecer su alcance únicamente a los casos de delegación o concesión, resulta insuficiente para abarcar la totalidad de supuestos en los que los particulares ejercen funciones de interés público, y, por ende, limita la posibilidad de accionar en vía contencioso administrativa frente a daños ocasionados por prestadores privados de servicios públicos impropios. Tal restricción mantiene una falta de regulación en cuanto a la responsabilidad extracontractual que puede generarse por una deficiente o inadecuada prestación de dichos servicios, dejando al afectado con la única alternativa de recurrir a la vía civil o penal, pese a tratarse de actividades que materializan fines públicos y que se encuentran bajo la supervisión del Estado.

Además, la posibilidad de accionar en contra de los sujetos de derecho privado que actúan como prestadores de servicios públicos, está contemplado exclusivamente en un único artículo del COGEP, el cual ya ha sido analizado anteriormente, no obstante, no tienen un reconocimiento expreso en la Constitución, pese a ser la norma suprema del ordenamiento jurídico orientado a la garantía y protección de los derechos. Aún menos se observa una regulación específica en el COA, norma que regula de manera integral la responsabilidad extracontractual de la administración y de quienes ejercen funciones administrativas.

Por las razones expuestas, esta investigación propone la reforma del COA con el propósito de ampliar el marco normativo que regula la responsabilidad extracontractual frente a los prestadores privados de servicios públicos. Dicha reforma debería reconocer expresamente que la jurisdicción contencioso administrativa es competente para conocer las controversias que se deriven de daños ocasionados por la deficiente o inadecuada prestación de un servicio público ejecutado por particulares, con independencia de que exista una delegación o concesión formal. Este reconocimiento permitiría consolidar un sistema coherente de responsabilidad, en el que la naturaleza pública de la función desempeñada prevalezca sobre la forma jurídica adoptada por el prestador, garantizando una tutela judicial efectiva a los usuarios frente a cualquier afectación proveniente del ejercicio de una actividad de interés general.

Asimismo, considerando que el artículo 34 del COA reconoce expresamente la existencia de los servicios públicos impropios, se propone que el legislador incorpore una disposición complementaria que establezca que la supervisión, vigilancia y control ejercidos por el Estado sobre dichos servicios generen, en caso de omisión o deficiencia, responsabilidad extracontractual directa del Estado. De esta manera, no solo se fortalecería el principio de legalidad y eficacia en la gestión de los servicios públicos, sino que también se aseguraría que el Estado y las entidades privada respondan por las consecuencias derivadas de su falta de control o de una supervisión ineficiente, cumpliendo así con su rol de garante del adecuado funcionamiento de todas las actividades que materializan el interés general.

La justicia administrativa no debe restringirse únicamente a la forma o al vínculo jurídico que una persona mantenga con el Estado, sino que debe atender a la naturaleza real de la actividad que desempeña, especialmente cuando dicha actividad implica el cumplimiento de una función pública o la prestación de un servicio de interés general bajo control estatal. Si un establecimiento privado asume la prestación de un servicio esencial, debe también asumir las responsabilidades inherentes a su ejecución. En la práctica, las instituciones prestadoras de servicios se convierten en los principales responsables de las actividades que ofrecen al público, y, por tanto, deben responder directamente por los daños que su actuación genere.

Por ejemplo, en el campo de la salud, cuando se produce una mala prestación del servicio médico, es habitual que la responsabilidad recaiga únicamente sobre el

profesional de la salud, tramitándose demandas por distintas vías. No obstante, en situaciones como la de una meningitis adquirida por deficiencias en las condiciones sanitarias, la causa del daño no proviene del acto médico en sí, sino de la falta de mantenimiento o control del propio establecimiento. En estos casos, el responsable principal debe ser el hospital o clínica privada que presta el servicio, y de manera subsidiaria el Estado, en tanto garante del correcto funcionamiento y control de los servicios públicos, aun cuando estos sean gestionados por particulares.

En consecuencia, incorporar al COA una disposición que amplíe los alcances del artículo 301 del COGEP fortalecería la coherencia del sistema de responsabilidad estatal y privada en la prestación de servicios públicos, garantizaría el acceso efectivo a la justicia administrativa, y permitiría una tutela más adecuada de los derechos de los ciudadanos frente a los daños derivados de la actuación de los prestadores privados que ejercen funciones públicas. La propuesta de reconocer la vía contencioso administrativa como mecanismo idóneo para conocer los conflictos derivados de la deficiente prestación de servicios públicos impropios por parte de entidades privadas responde a la necesidad de adecuar el sistema jurídico ecuatoriano a la actualidad.

Si bien el artículo 301 del COGEP representa un avance en la ampliación de la competencia contenciosa frente a los particulares que ejercen potestades públicas, su redacción resulta insuficiente para abarcar todos los supuestos en los que un servicio público es gestionado bajo formas distintas a la delegación o concesión. Esta limitación genera una brecha en la tutela judicial efectiva y fragmenta el régimen de responsabilidad administrativa.

Por ello, incorporar en el Código Orgánico Administrativo una disposición que extienda dicha competencia permitiría dotar de coherencia al sistema de responsabilidad objetiva, garantizando que toda actividad privada que materialice fines públicos quede sujeta al mismo control judicial y a los principios de legalidad y reparación integral. Con esta reforma, la justicia administrativa se consolidaría como un verdadero instrumento de equilibrio entre el interés público y los derechos de los administrados, asegurando que los prestadores privados de servicios públicos impropios respondan directamente por los daños que ocasionen y que el Estado mantenga su deber subsidiario de supervisión y garantía.

Una propuesta de artículo para incluir en una posible reforma sería el siguiente:

Artículo X.- Responsabilidad de los prestadores privados de servicios públicos impropios: *Las personas jurídicas de derecho privado que, mediante permiso, autorización, permiso de funcionamiento o cualquier otro acto administrativo de control, presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés general sujetas a la regulación y supervisión del Estado, serán responsables administrativamente por los daños antijurídicos que causen a los usuarios o a terceros con ocasión de la prestación de dichos servicios, en los mismos términos que las entidades del sector público.*

Dichas controversias podrán ser conocidas por la jurisdicción contencioso administrativa, conforme a las normas y procedimientos establecidos en el Código Orgánico General de Procesos y en el presente Código.

El Estado responderá subsidiariamente cuando se acredite que el daño se produjo por falta de control, supervisión o vigilancia sobre el prestador privado habilitado, sin perjuicio del derecho de repetición que corresponda.

La incorporación del artículo propuesto al Código Orgánico Administrativo resulta de trascendental importancia para el fortalecimiento del régimen de responsabilidad extracontractual del Estado y la consolidación de un sistema jurídico coherente frente a la creciente participación de entidades privadas en la gestión de servicios públicos impropios. En la actualidad, el marco normativo ecuatoriano, particularmente el artículo 301 del COGEP, reconoce la competencia contencioso administrativa respecto de las personas privadas que ejercen potestades públicas por delegación o concesión, pero no contempla expresamente aquellos casos en los que el servicio público se presta mediante permisos, autorizaciones u otros actos habilitantes, situación que genera vacíos legales y limita el acceso a la justicia de los usuarios afectados por una deficiente prestación del servicio.

La propuesta normativa pretende superar esa omisión, extendiendo el ámbito de la responsabilidad administrativa a todos los prestadores privados que actúan bajo control y supervisión estatal, de manera que respondan por los daños antijurídicos que ocasionen en los mismos términos que las entidades del sector público. Este reconocimiento normativo permitiría que la jurisdicción contencioso administrativa conozca dichas

controversias, garantizando unidad de criterio, tutela judicial efectiva y reparación integral dentro de un mismo régimen jurídico.

Además, al establecer la responsabilidad subsidiaria del Estado en los casos en que el daño derive de su falta de control o supervisión, se reafirma el principio constitucional de que la titularidad del servicio público permanece en el Estado, aun cuando su gestión operativa se encuentre en manos privadas. Con ello se fortalece la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia en la gestión de servicios de interés general, evitando que la descentralización o la participación privada se conviertan en mecanismos de evasión de responsabilidad. En definitiva, la incorporación de este artículo no solo llenaría un vacío normativo, sino que también consolidaría el principio de protección de derechos frente a toda forma de ineficiencia administrativa, reafirmando que el fin último de la responsabilidad estatal es garantizar que ningún daño derivado de la prestación de un servicio público quede sin reparación.

CONCLUSIONES

A partir de todo el análisis que se ha realizado a lo largo de esta investigación, se ha presentado como primer punto la evolución tanto de la responsabilidad extracontractual y del Estado como tal, pudiendo demostrar que la evolución ha sido evidente, el Estado ha pasado de no responder por sus actos ni omisiones, a responder y resarcir a los particulares afectados cuando se demuestre que un servidor público, siempre y cuando este dentro del ejercicio de sus funciones, ha producido un daño y este daño debe ser calificado, es decir, debe estar conectada tanto la acción del servidor público como sus consecuencias. Además, se han identificado las etapas de la responsabilidad extracontractual las cuales son: etapa de la irresponsabilidad del Estado, el reconocimiento de la responsabilidad del agente estatal, reconocimiento de la responsabilidad directa del Estado y, por último, la consolidación de la responsabilidad objetiva del Estado.

En segundo lugar, se realizó un análisis exhaustivo de la normativa ecuatoriana e internacional. Como primer punto, la normativa ecuatoriana analizada fue la Constitución, COA, COOTAD, de la cual se pudo llegar a la conclusión que presenta varios vacíos jurídicos. Por un lado, la Constitución únicamente regula de cierta manera la responsabilidad extracontractual en su artículo 11 numeral 9, no se ha identificado una mayor regulación siendo esta la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico. Desde otro punto, el COA, tiene un apartado específico de la responsabilidad extracontractual, el cual después del análisis efectuado, ha demostrado que regula casi todo lo que abarca esta figura jurídica, sin embargo, no especifica si una entidad de derecho privado puede responder en la vía contencioso administrativa. En cuanto al COOTAD, es una normativa la cual regula directamente la prestación de servicios públicos por parte de los GAD's, por lo cual se puede identificar, que entidades o sectores son los permitidos de prestar ciertos servicios públicos.

En tercer y último lugar, se plantea la pertinencia de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa como mecanismo de defensa para los particulares frente a entidades privadas que prestan servicios públicos. Para ello, se propone una reforma al COA, cuya necesidad resulta evidente. Tal como se señaló en el capítulo final de esta investigación, el artículo 301 del COGEP permite someter a jurisdicción contencioso administrativo a las entidades de derecho privado encargadas de la prestación de servicios

públicos. En consecuencia, incorporar en el COA una disposición equivalente, con las modificaciones previamente desarrolladas en la presente investigación, constituye la alternativa más coherente con el sistema jurídico ecuatoriano, fortaleciendo así la uniformidad y seguridad jurídica en esta materia.

Con base en lo expuesto, es posible concluir que sí resulta jurídicamente viable demandar, por la vía contencioso administrativa, a los prestadores privados de servicios públicos impropios, puesto que su actividad constituye una extensión de la Administración y del Estado. Esta propuesta no solo permitiría cerrar un vacío normativo que actualmente genera incertidumbre, sino que también reforzaría la seguridad jurídica y el principio de responsabilidad. Además, una reforma de esta naturaleza contribuiría al desarrollo jurisprudencial y doctrinario del contencioso administrativo en Ecuador, tomando en cuenta las actividades que reconocen la necesidad de supervisar a los particulares cuando ejercen funciones públicas o de interés colectivo. En definitiva, la reforma propuesta se presenta como un paso indispensable para garantizar un adecuado equilibrio entre la eficiencia en la provisión de servicios y la tutela efectiva de los derechos de los particulares.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, S., & Eguiguren, R. (2022). La procedencia de la Acción de Protección contra particulares en el Ecuador. *Iuris Dictio*, 61-77.
- Aguilera, M. (2010). *Las teorías compensatorias del Estado*. Asunción: Luman.
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (22 de mayo de 2015). Código Orgánico General de Procesos.
- Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (09 de Diciembre de 2016). Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (07 de Julio de 2017). Código Orgánico Administrativo. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- Atehortúa, F. H., & Villegas, A. M. (2012). Metodología de la Investigación: Más que una receta. 92-111.
- Barraza, J. I. (2003). *Responsabilidad Extracontractual del Estado*. La Ley.
- Beltrán, M. A. (2022). *Apolo Ec*. Obtenido de La Responsabilidad Extracontractual del Estado,: <https://apolo.ec/la-responsabilidad-extracontractual-del-estado/>
- Bielsa, R. (1957). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma.
- Bosch, J. T. (s/f). La reponsabilidad del Estado en Inglaterra y los Estados Unidos de América. *La Ley*, 894 y s.s.
- Cassagne, J. C. (2017). *Derecho Administrativo*. Lima: Palestra.
- Castresana, A. (2006). Derecho Civil Romano. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. *La Responsabilidad Aquiliana: Bases Históricas para una construcción jurídica actual*, 290-311.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (29 de marzo de 2005). Dictamen: Comunicación N° 1128/2002, Rafael Marques de Morais (representado por Open Society Institute e Interights) contra Angola (CCPR/C/83/D/1128/2002).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (29 de julio de 1988). Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. San José, Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (14 de marzo de 2001). Caso Barrios Altos Vs. Perú. San José, Costa Rica.
- Cuesta, R. E. (1995). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.

- Enríquez, G. (2017). INEFICACIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN. *Revista de Derecho Ius Humani*, 107-122.
- Fernández, J. (2010). Disertación sobre el servicio público. *Revista de Derecho*, 5-21.
- Maiorano, J. L. (1977). Algunas reflexiones acerca de la noción de Servicio Público. 67-84.
- Maldonado, M. (2023). Responsabilidad por Riesgo. Del derecho romano al aporte francés y su adecuación a la tecnología digital. *Jurídicas CUC*, 567–586.
- Malem Seña, J., Ezquiaga Ganuzas, F. J., & Ibáñez, P. A. (2009). *El error judicial. La formación de los jueces*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Organización de los Estados Americanos. (22 de noviembre de 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José". San José, Costa Rica: Serie sobre Tratados OEA N.º 36.
- Pastrana, V. (2018). Análisis del nexo causal en la responsabilidad extracontractual del Estado. *Revista Vis Iuris*, 63-86.
- Real Academia Española. (2024). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/responsabilidad>
- Teissier, G. (1906). *La responsabilité de la Puissance Publique*. París.
- Tomas Devoto y compañía SA c/ Gobierno Nacional s/ daños y perjuicios, Id SAIJ: FA33000000 (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION. CAPITAL FEDERAL, CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES 22 de Septiembre de 1933).
- Uribe-García, S. (2004). La responsabilidad por riesgo. *Revista Ratio Juris*, 29-50.
- Vercellone, A. (2019). ¿Puede la administración pública ser un agente autónomo? Una crítica a la teoría del órgano desde la filosofía moral. 166-185.
- Zorrilla, M. S. (2011). LA METODOLOGÍA EN LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA:. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, n° 14, pp. 317-358.