



RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO DESDE EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO.

Extracontractual State Liability Under the Organic Administrative Code

Paúl Alejandro C. Maldonado¹, Yusmany P. Martínez², Gabriela S. Escobar Valverde³, Juan D. Inca Erazo³

¹Docente Investigador de la Universidad Regional Autónoma de los Andes UNIADES - Extensión Riobamba, Ecuador

²Docente Investigador de la Universidad Regional Autónoma de los Andes UNIADES - Extensión Riobamba, Cuba

³Estudiante de la Universidad Regional Autónoma de los Andes UNIADES - Extensión Riobamba, Ecuador

Emails: p_centenom@hotmail.com; yupuma18451@gmail.com; gaesv@hotmail.com; inccjuan2@hotmail.com

RESUMEN

En el presente trabajo se conceptualizó a través de un modelo exploratorio-explicativo los requisitos establecidos por el Código Orgánico General de Procesos para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado, haciendo énfasis en el daño calificado. De lo cual se coligen tres funciones dentro de la determinación de responsabilidad: la función de reparación patrimonial, la función preventiva y la función de control. Por lo que se concluyó principalmente que el daño calificado se lo comprende como aquella carga pública desequilibrada sobre un administrado debido a la deficiente actuación estatal, lo que conlleva a una reparación patrimonial y de ser el caso moral.

Palabras clave: Daño calificado, responsabilidad extracontractual, cargas públicas, interés legítimo.

Abstract

In the present work, the requirements established by the General Organic Code of Processes for the configuration of the extracontractual responsibility of the State were conceptualized through an exploratory-explanatory model, emphasizing the qualified damage. Of which three functions are included within the determination of responsibility: the function of patrimonial repair, the preventive function and the control function. Therefore, it was concluded that the qualified damage is understood as an unbalanced

25

DOI: <https://doi.org/10.54216/JSPR.020103>

Received: March 14, 2022 Accepted: December 15, 2022

public charge over a managed one due to the deficient state action, which leads to a patrimonial reparation and to be the moral case.

Keywords: Qualified damage; non-contractual liability; public charges.

1.- INTRODUCCIÓN

El Código Orgánico Administrativo entra en vigencia el 07 de julio de 2018, tras un año de su publicación en el Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio de 2017, en el cuerpo normativo que si bien es cierto responde a una necesidad arraigada desde hace mucho tiempo atrás en Ecuador, no es otra cosa que una elevación a rango legal de sentencias y cuerpos normativos que han sido aplicados con anterioridad.

En lo que respecta a la Responsabilidad Extracontractual por daños patrimoniales o morales atribuibles al Estado corresponde a una de las áreas más importantes para el Derecho Administrativo, visto desde una perspectiva es el límite al ejercicio del poder estatal toda vez que sus titulares deben actuar con sujeción al derecho; y, como garantía de los ciudadanos administrados a que se les respete sus derechos siempre y cuando la vulneración y perjuicios causados por el Estado, conlleva indemnizaciones.

El presente estudio aborda la responsabilidad extracontractual del Estado, la cual, desde su incorporación como institución de esta rama del Derecho ha sido estudiada desde diferentes ópticas y puntos de vista por varias legislaciones. A pesar de que su estudio no ha sido llevado a la palestra cotidiana, su importancia no disminuye. (Yanes, 2016)

Hablar de responsabilidad estatal implica involucrarnos en la relación del Estado con terceros, en donde se podía presenciar de cierta manera la irresponsabilidad a través de las obligaciones esenciales que mantenía el estado, tales como satisfacer responsablemente las necesidades colectivas del conglomerado social, con una visión en donde el cuidado del interés público está por sobre todas sus actuaciones.

Dentro de la responsabilidad, se hace énfasis también en el esquema propuesto donde engloba la figura de los servicios públicos dentro del Derecho Administrativo, como una obligación es decir como una responsabilidad que el Estado tiene, con el conglomerado nacional.

3.- METODOLOGÍA

La metodología de trabajo se centra en un modelo exploratorio-explicativo, fundamentado en la responsabilidad extracontractual del Estado, mediante el cual se aplican estrategias de recopilación de fuentes primarias, tales como recopilación de libros y otros informantes claves y fuentes secundarias como los registros estadísticos obrantes y otras publicaciones temáticas públicas y privadas.

Este tipo de metodología conlleva actividades y tareas que permiten obtener y relacionar diferentes tipos y niveles de información que devienen en resultados significativos y vinculados con los objetivos propuestos.

Asimismo, la metodología se basa en actividades académicas y de transferencia compartidas entre el docente responsable del Proyecto, estudiantes y las organizaciones intermedias que participan de forma directa y otras que se suman a la hora de plasmar los objetivos en actividades.

En este sentido, se destaca la importancia y dinámica de la metodología aplicada en tanto propone estrategias de trabajo conjunto, interrelacionado e interdisciplinario entre los diferentes actores involucrados en este tipo de Proyecto, cuya dinámica se extiende más allá de la propia Universidad como atributo inherente al mismo.

4.- RESULTADOS:

En contexto después de realizar el análisis pertinente de la Responsabilidad Extracontractual del Estado se puede apreciar desde el punto de vista de varios autores, uno de ellos Miguel Santiago Marienhoff, Rafael Bielsa, incluso Jaime Rodríguez Arana coinciden en afirmar que se refiere a aquella obligación que tiene

la Administración Pública de reparar el daño causado a uno de sus administrados, el cual no se encontraba en el deber jurídico de soportarlo.

En palabras de Ramón Parada en su trabajo sobre Derecho Administrativo denomina la responsabilidad extracontractual como *aquiliana*, porque fue en Roma, a través de la Ley Aquiliana, donde se sancionó por primera vez a los daños que el estado causa a través de sus personeros o inactividad, y ésta tiene su origen en el Derecho Civil.

Es con la evolución de la teoría de la responsabilidad del estado que este tipo de obligación también es aplicable dentro del Derecho Administrativo, lo cual permitirá exigir de la Administración una responsabilidad patrimonial a través de una indemnización, por lo daños y perjuicios que pueda causar a los administrados. (Yanes, 2016)

Por lo tanto, la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública tiene principalmente tres funciones:

En primer lugar:

La responsabilidad patrimonial de la Administración tiene como función primordial la reparación de daños al administrado, por motivo del giro o tráfico administrativo.

En segundo lugar:

La función preventiva, esto debido a que, junto con otros instrumentos como la responsabilidad penal o disciplinaria, la responsabilidad de la Administración sirve para disuadir al poder público ya sus funcionarios, tomando en cuenta de que en un eventual daño se deberá acudir a la indemnización. (Andrade, 2010)

Por último:

La función de control, la cual se encuentra directamente relacionada con la función preventiva. Está función de control, ejerce el administrado a través de la verificación del buen funcionamiento de los servicios públicos. (Szczeranski, 2003)

5.- DISCUSIÓN:

El tema que se ha tratado en el presente trabajo constituye una de las piezas jurídicas más importantes del Derecho Administrativo así, visto desde el punto de vista analítico se podría considerar como un límite al ejercicio del poder estatal toda vez que sus titulares deben actuar con sujeción al derecho; y, desde otro punto de vista, como garantía de los ciudadanos administrados a que se les respete sus derechos toda vez que su vulneración y perjuicios causados por el Estado, conlleva indemnizaciones. (Ochoa, 2012)

En los Estados occidentales y democráticos, la responsabilidad extracontractual del Estado, se ha regulado en principio a través de pronunciamientos judiciales y con posterioridad en las respectivas constituciones, hasta que la evolución normativa lo ha reconocido en la ley como el caso de Ecuador al publicarse el Código Orgánico Administrativo en 2017.

Por lo anteriormente expuesto, se ha formulado los siguientes cuestionamientos:

¿Se ha constitucionalizado la responsabilidad del Estado en el Ecuador?

¿Se vuelve necesario abordar el tema desde el reconocimiento constitucional, algunas normas dispersas consagrados en cuerpos normativos, resoluciones judiciales nacionales e internacionales, como también en el Código Orgánico Administrativo que está tramitándose en la Asamblea Nacional?

¿Se cuenta en el Ecuador con un cuerpo normativo que regule en detalle principios, reglas y procedimientos sobre la institución de la responsabilidad extracontractual del Estado?

¿En el Ecuador este tema es conocido y tratado?

Preguntas que tienen la intención de despertar el interés de los estudiosos del Derecho Administrativo y sobre todo con el objetivo de lograr entender la obligación inexcusable y directa del Estado más no de la persona, ante la existencia de un daño, eximentes de responsabilidad extracontractual del Estado.

Reflexiones desde el Código Orgánico Administrativo

Con vigencia desde el 07 de julio de 2018 el Código Orgánico Administrativo (COA) recoge las aristas establecidas por doctrinarios y jueces en sus diferentes producciones, es así que el Libro Cuarto se intitula *Responsabilidad Extracontractual del Estado* desarrolla conceptos necesarios para su procesamiento tanto en la vía judicial como administrativa.

En primer lugar se establece una diferencia entre los daños causados en el ejercicio de la actividad judicial, esto es error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso¹; y, las instituciones del sector público como:

Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Electoral y de Transparencia y Control Social.

Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.

Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Además, y es oportuno resaltar la inclusión la subsidiaridad en los casos de delegatario y concesionario, pues en tales situaciones responden directamente por los daños que ocasionen.

Ahora bien, la configuración de la responsabilidad extracontractual por parte del Estado requiere de la coexistencia simultanea de tres 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.
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.

En lo que respecta al primer numeral, como se mencionó, se requiere que sea el Estado de forma directa quien preste el servicio, mas no un delegatario o concesionario. Tomando en cuenta además, que por tratarse de un servidor público, se podrá ejercer el derecho de repetición, pues ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus

¹ Art.- 32 Código Orgánico de la Función Judicial

omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.²

Por otro lado, y como elemento sustancial del presente trabajo, es la conceptualización del daño calificado, que a decir del Art.- 334 del COA, no es otra cosa que:

“...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”.

Al respecto es menester indicar que no todo daño puede ser resarcible, por ende la conducta omisiva o comisiva de la administración es imputable únicamente en casos de perjuicios materiales o subjetivos susceptibles de resarcimiento, siendo estos aquellos que se producen no solo tras la afectación de derechos subjetivos, sino también de meros intereses, no ilegítimos y lógicamente del daño moral. (Pizarro, 2016)

Ante lo indicado y a fin de concretar conceptos en la determinación de la responsabilidad del estado en las relaciones no contractuales se desarrollará algunos enfoques según Daniel Ramon Pizarro:

a) Daño como lesión a un derecho subjetivo:

Al respecto se hace una comprensión sobre la afectación patrimonial y la afectación moral. Sin embargo de ello, la diferencia no es definitiva pues existen daños patrimoniales que incluye afectación moral como por ejemplo el incumplimiento de un contrato de transporte que afecta una luna de miel; como viceversa, cuando la afectación moral tiene consecuencias patrimoniales.

Para el encasillamiento del tipo de daño se requiere identificar la repercusión en la capacidad productiva del damnificado.

b) Daño como lesión a un interés legítimo:

Sobre este enfoque Pizarro enfatiza la necesidad de que el daño recaiga sobre un interés legítimamente protegido, esto es, no desde la distinción entre patrimonial o moral, sino desde la actuación de un interés legítimo como presupuesto al derecho. Para la determinación del interés extra patrimonial se debe considerar por un lado la espiritualidad del damnificado como la totalidad del derecho de reparación, es decir, entre personas humanas y jurídicas.

c) Daño como consecuencia de una acción de causa detrimento:

El daño o lesión, en sentido más amplio, hace referencia a la opción del damnificado para prevenir o hacer cesar conductas lesivas, es decir, el daño resarcible o indemnizable se refiere a ya no solo a la lesión de un derecho patrimonial o extra patrimonial o a un interés que es presupuesto de aquel, sino que es la consecuencia perjudicial o menoscabo que se desprende de aquella lesión.

Por ende, es sustancial que en la determinación de responsabilidad del estado se demuestre la repercusión que el daño provoca en la persona.

² Art.- 233 Constitución de la República del Ecuador.

Para referirse al nexo causal, es menester responder a la siguiente pregunta: tal hecho, ¿es de por sí, apto o idóneo, normalmente, en forma regular, para producir este hecho dañino?

La relación de causalidad es lo que la doctrina denomina la prognosis es decir, un juicio de regularidad, lo que ocurre normalmente, según el curso normal y ordinario de las cosas. Siendo la relación de causalidad un juicio de probabilidad, desde el punto de vista del derecho, es una posibilidad que se acerca a la certeza. El derecho no exige certeza absoluta, se basa, fundamentalmente, en sistemas de reproches y de responsabilidad frente a la conducta positiva o negativa del sujeto de derecho.

Ciertas legislaciones y doctrinarios definen a las consecuencias directas o inmediatas como aquellas que acostumbran suceder según el curso normal y ordinario de las cosas; ese es el concepto de relación de causalidad. La causalidad adecuada es un juicio de probabilidad en abstracto, objetivo, de manera tal que se determina el responsable del hecho e incluso la extensión de la reparación.

Por lo indicado queda, exento la determinación de reparación desde un enfoque civil, sino que por sus características propias la responsabilidad pública, es un proceso que requiere de experticias y comprensiones específicas. Con esta conciencia es posible el cumplimiento efectivo o la reivindicación de un derecho por medio de la utilización de una institución jurídica. Es importante determinar que la cultura de cumplimiento normativo no está grabada en la conciencia colectiva ecuatoriana, por tal motivo los derechos consagrados en la Constitución han significado premisas que, por mucho tiempo no han sido susceptibles de exigencia por parte de la sociedad y tampoco de cumplimiento por parte del Estado.

Es importante determinar que la cultura socio-política ecuatoriana ha desarrollado un esquema que no involucra un nivel de respeto y, sobre todo, una conciencia colectiva para asegurar el cumplimiento de los derechos. Luego, la situación jurídica presente permite determinar la existencia de pocos procesos judiciales, así como una nula presión hacia el Estado respecto a la responsabilidad extracontractual de éste, a pesar de que normalmente en diversos ámbitos públicos es posible encontrar una amplia gama de irresponsabilidad pública.

6.- CONCLUSIÓN

La responsabilidad extracontractual del Estado es la garantía propia de los derechos, ya sea por falta o deficiente prestación de servicios públicos o por acciones u omisiones en el ejercicio de las potestades públicas, el servidor público responde por infringir las leyes, así como por exceso o defecto en el desempeño de su actividad. Lo cual significa que en sus decisiones no puede verse reflejado su capricho o su deseo sino la realización de los valores jurídicos. Por lo cual el Derecho a través de postulados y principios busca justicia y equidad de manera justa, haciendo referencia a los fines que son el objeto de esta Ciencia.

El Derecho Administrativo, es la rama del derecho que busca enmarcar la actividad del Estado dentro de un orden jurídico bajo la responsabilidad del que el mismo garantiza y norma, este protege la convivencia de las personas y sus bienes, es decir brinda seguridad a sus asociados.

El Estado tiene sentido y una razón legítima de ser, ante la prestación deficiente de servicios públicos que, causando perjuicios, el Estado tiene que asumir la reparación del daño causado por sus funcionarios en el ejercicio de la actividad estatal. Por lo que se concluye que la responsabilidad extracontractual del Estado es el límite al ejercicio del poder estatal que garantiza los derechos de los ciudadanos ante acciones u omisiones por parte del Estado generando con ello, la obligación de reparar por parte del Estado al ciudadano perjudicado.

La responsabilidad extracontractual exige el cumplimiento de tres requisitos de los que resalta la configuración del daño calificado entendido como aquella carga pública desequilibrada sobre un administrado debido a la deficiente actuación estatal, lo que conlleva a una reparación patrimonial y de ser el caso moral.

BIBLIOGRAFÍA

- [1] Andrade, L. (2010). Obtenido de <http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/543>
- [2] Andrade, M. I. (2010). Responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano por la acción u omisión de sus funcionarios. Obtenido de <http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/543>
- [3] Bermúdez, M. (2015). La responsabilidad extracontractual del estado por daños ambientales en la obra pública y su relación con el desarrollo sustentable en el Ecuador. Obtenido de <http://dspace.utpl.edu.ec/handle/123456789/12845>.
- [4] Crespo, J. (2010). La responsabilidad extracontractual del estado ecuatoriano derivada de la expedición del mandato constituyente No.1 que viola el derecho a la tutela judicial efectiva. Obtenido de <http://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/905>.
- [5] Criollo, M. (2015). El principio de responsabilidad del estado. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com/el-principio-de-responsabilidad-del-estado>.
- [6] Duran, Alfonso F. (2008). El Nuevo Paradigma de la Responsabilidad del Estado, en la Constitución del 2008. Obtenido de <http://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/3733/1/08713.pdf>.
- [7] Hernández Terán, M. (1992). La responsabilidad extracontractual del Estado. Obtenido de <http://biblioteca.uide.edu.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=2951>
- [8] Marienhoff, M. S. (1994) Administración Pública. Derecho administrativo. Estado y Administración Pública. Organización administrativa. Obtenido de <http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2015/07/Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf>
- [9] Ochoa, G. (2012). La responsabilidad extracontractual del Estado por deficiente prestación de servicios públicos, alcances y efectos en nuestra legislación . Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3019/1/T1094-MDE-Ochoa-La%20responsabilidad.pdf>
- [10] Palacios, V. (2014). Responsabilidad objetiva del estado. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com/responsabilidad-objetiva-del-estado>
- [11] Perrino, P. E. (2011) La responsabilidad del Estado por la omisión del ejercicio de sus funciones de vigilancia. Obtenido de http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_responsabilidad_del_Estado_por_la_omision_del_ejercicio_de_sus_funciones_de_vigilancia_.pdf
- [12] Rodríguez Ycaza, David G. (2013). Responsabilidad extracontractual del estado por omisión de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos. Obtenido de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/2455/1/T-UCSG-POS-MDA-1.pdf>.
- [13] Szczeranski, C. L. (2003). Responsabilidad Extracontractual del Estado. Obtenido de <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/a443b97e-5366-48f7-bc17-8e723f60e5f5/2.pdf?MOD=AJPERES>
- [14] Yanes, J. M. (Diciembre de 2016). La responsabilidad extracontractual del estado en el ecuador: las limitaciones en el marco jurídico. Volumen I. Obtenido de <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/iuris/article/view/1176>
- [15] Yanes, J. M. (Diciembre de 2016). Obtenido de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/27750/1/1176-3598-1-PB.pdf>