

**UNIVERSIDAD METROPOLITANA**



**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, HUMANIDADES Y EDUCACIÓN**

**CARRERA DE DERECHO**

**SEDE QUITO**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DEL ECUADOR**

**TEMA:**

**“LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL OBJETIVA DEL ESTADO  
ECUATORIANO FRENTE A LAS LIMITACIONES EN EL MARCO JURÍDICO DE  
LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL”**

**AUTOR:**

**ADRIANA BETZABETH CARRIÓN VARGAS**

**TUTOR:**

**DR. JOSÉ GUILLERMO CAPITO ÁLVAREZ MGS.**

**QUITO- 2023**

## **Certificado del Asesor**

Dr. José Guillermo Capito Álvarez Mgs., en calidad de Asesora del Trabajo de Investigación designado por la Cancillería de la UMET, certifico que el estudiante: CARRIÓN VARGAS ADRIANA BETZABETH, titular de la C.I N° 070306469-1, ha culminado el trabajo de investigación, con el Tema: “LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL OBJETIVA DEL ESTADO ECUATORIANO FRENTE A LAS LIMITACIONES EN EL MARCO JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL”; quién ha cumplido con todos los requisitos legales exigidos por lo que se aprueba la misma.

Es todo cuanto puedo decir en honor a la verdad, facultando al interesado hacer uso de la presente, así como también se autoriza la presentación para la evaluación por parte del jurado respectivo.

Atentamente.

Dr. José Guillermo Capito Álvarez Mgs.

### **Certificación de Autoría**

Yo, CARRIÓN VARGAS ADRIANA BETZABETH, estudiante de la Universidad Metropolitana "UMET", Carrera de Derecho, declaro en forma libre y voluntaria que el presente trabajo de investigación que versa sobre: "LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL OBJETIVA DEL ESTADO ECUATORIANO FRENTE A LAS LIMITACIONES EN EL MARCO JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL" y las expresiones vertidas en la misma, son autoría del compareciente, las cuales se han realizado en base a recopilación bibliográfica, consultas de internet y consultas de campo.

En consecuencia, asumo la responsabilidad de la originalidad de la misma y el cuidado al referirme a las fuentes bibliográficas respectivas para fundamentar el contenido expuesto.

Atentamente,

CARRIÓN VARGAS ADRIANA BETZABETH

C.I.: 070306469-1

AUTOR

## **Cesión de Derechos de Autor**

Yo, CARRIÓN VARGAS ADRIANA BETABETH, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación, "LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL OBJETIVA DEL ESTADO ECUATORIANO FRENTE A LAS LIMITACIONES EN EL MARCO JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL", modalidad Proyecto de Investigación, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN, cedo a favor de la Universidad Metropolitana una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos. Conservo a mi favor todos los derechos de autor sobre la obra, establecidos en la normativa citada.

Así mismo, autorizo a la Universidad Metropolitana para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de titulación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

El autor declara que la obra objeto de la presente autorización es original en su forma de expresión y no infringe el derecho de autor de terceros, asumiendo la responsabilidad por cualquier reclamación que pudiera presentarse por esta causa y liberando a la Universidad de toda responsabilidad.

CARRIÓN VARGAS ADRIANA BETZABETH

C.I.: 070306469-1

## **DEDICATORIA**

Este trabajo está dedicado primero a Dios por ser la guía principal en mi vida y quien con sus bendiciones, sabiduría y amor infinito me lleva de la mano cada día hacia el camino del bien y el éxito.

Segundo a mi familia quienes son mi completa inspiración, en especial a mi abuela que es el ángel protector que cuida de mí desde el cielo.

A mi madre que con su esfuerzo me enseñó a progresar, a mí esposo, hija y hermano; quienes con su apoyo han contribuido en mi preparación académica y profesional, impulsándome siempre para alcanzar mis metas.

## **AGRADECIMIENTO**

Quiero expresar mi especial gratitud a mi esposo Aarón Petit, por su lealtad e inquebrantable apoyo y paciencia a lo largo de mi proceso académico.

Y, a mi tutor Doctor José Capito, principalmente por compartir sus conocimientos durante mi tiempo de estudio; asimismo, por brindarme el direccionamiento adecuado en el desarrollo de mi tesis con la paciencia y respeto que lo caracteriza.

## ÍNDICE

<b>Certificado del Asesor .....</b>	<b>II</b>
<b>Certificación de Autoría.....</b>	<b>III</b>
<b>Cesión de Derechos de Autor .....</b>	<b>IV</b>
<b>DEDICATORIA .....</b>	<b>V</b>
<b>AGRADECIMIENTO .....</b>	<b>VI</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>XI</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>XII</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>8</b>
<b>1. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Antecedentes de otras investigaciones.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2. Antecedentes históricos.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3. Función Judicial en el Estado Ecuatoriano.....</b>	<b>18</b>
<b>1.4. Servicio público .....</b>	<b>20</b>
1.4.1. Falla en el Servicio Público.....	21
<b>1.5. La responsabilidad extracontractual del Estado. ....</b>	<b>23</b>
1.5.1. Marco jurídico de responsabilidad extracontractual.....	28
1.5.1.1. Constitución de la República del Ecuador.....	28
1.5.1.2. Código Orgánico General de Procesos.....	29
1.5.1.3. Código Orgánico Administrativo.....	29
1.5.1.4. Código Orgánico de la Función Judicial.....	30
1.5.1.5. Títulos de Imputación.....	31
1.5.1.6. Responsabilidad Jurisdiccional. ....	32
1.5.1.7. Responsabilidad Administrativa .....	35

<b>1.6. Daño o perjuicio.....</b>	<b>39</b>
<b>1.7. Reparación de daños.....</b>	<b>40</b>
1.7.1. Requisitos para solicitar la reparación de daños .....	43
1.7.2. Silencio Administrativo.....	45
<b>1.8. Acción de repetición.....</b>	<b>46</b>
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>49</b>
<b>2. MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b>49</b>
<b>2.1. Enfoque metodológico .....</b>	<b>51</b>
<b>2.2. Tipo de estudio.....</b>	<b>52</b>
<b>2.3. Etapas o fases de investigación que se prevén para cumplir los         objetivos.....</b>	<b>53</b>
<b>2.4. Justificación de la viabilidad .....</b>	<b>54</b>
<b>2.5. Resultados previstos.....</b>	<b>55</b>
<b>2.6. Consideraciones éticas .....</b>	<b>55</b>
<b>2.7. Hipótesis.....</b>	<b>56</b>
<b>2.8. Resultados previstos de la encuesta.....</b>	<b>56</b>
<b>2.9. Análisis de los Resultados y Discusión. ....</b>	<b>63</b>
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>71</b>
<b>3. PROPUESTA.....</b>	<b>71</b>
<b>3.1. Propuesta.....</b>	<b>71</b>
3.1.1. Presentación.....	71
3.1.2. Objetivo de la propuesta .....	71
3.1.3. Justificación .....	71
3.1.4. Beneficiarios .....	72
3.1.5. Factibilidad.....	73
3.1.6. Estructura de la propuesta.....	74

<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>77</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>79</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>81</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>84</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Responsabilidades del Estado .....	38
Figura 2. Cargo que ocupan dentro de la institución pública.....	56
Figura 3. Responsabilidad objetiva del estado.....	57
Figura 4. Órganos administrativos y su marco jurídico.....	57
Figura 5. Omisiones de órganos administrativos .....	58
Figura 6. Alternativas de los ciudadanos frente a omisiones .....	59
Figura 7. Mecanismos administrativos de exigencia de responsabilidad .....	59
Figura 8. Responsabilidad objetiva de órganos administrativos.....	60
Figura 9. Reformación del Marco legal para mejores resultados .....	61
Figura 10. Casos relacionados a la responsabilidad del estado .....	62
Figura 11. Acciones de repetición frente a un funcionario público .....	62
Figura 12. Extensión del ámbito de aplicación a órganos administrativos .....	63

## RESUMEN

En el Ecuador, la reclamación por responsabilidad extracontractual del Estado se limitaba al espectro judicial, es decir que únicamente podía realizarse por intermedio de una demanda judicial ante los Tribunales de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Con la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo, los ciudadanos y administrados pueden plantear reclamaciones por responsabilidad extracontractual del Estado, en sede administrativa, es decir ante cada órgano del Estado que pudiera haber causado daños y perjuicios susceptibles de responsabilidad extracontractual del Estado.

El artículo 330 del Código Orgánico Administrativo, refiriéndose al procedimiento para la reclamación administrativa por responsabilidad extracontractual del Estado, excluye a todos los órganos de la Función Judicial, bajo la consideración de que el Código Orgánico de la Función Judicial regula la responsabilidad extracontractual de la Función Judicial.

Sin embargo, el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo, no consideró que el Código Orgánico de la Función, únicamente reglamenta la responsabilidad extracontractual derivada de los órganos jurisdiccionales, lo que provoca un vacío normativo en torno al procedimiento administrativo, para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial.

**Palabras clave:** Responsabilidad, Estado, órganos administrativos, órganos jurisdiccionales, extracontractual, procedimiento administrativo, constitución, reparación, objetiva.

## ABSTRACT

In Ecuador, the claim for non-contractual liability of the State was limited to the judicial spectrum, i.e., it could only be made through a legal action before the Courts of the Contentious Administrative Jurisdiction.

With the entry into force of the Organic Administrative Code, the citizens and the administered may file claims for non-contractual liability of the State, in the administrative venue, i.e. before each organ of the State that may have caused damages susceptible of non-contractual liability of the State.

Article 330 of the Organic Administrative Code, referring to the procedure for the administrative claim for non-contractual liability of the State, excludes all the organs of the Judicial Function, under the consideration that the Organic Code of the Judicial Function regulates the non-contractual liability of the Judicial Function.

However, article 330 of the Organic Administrative Code did not consider that the Organic Code of the Judicial Function only regulates the non-contractual liability derived from the jurisdictional organs, which causes a normative vacuum regarding the administrative procedure to determine the non-contractual liability of the State, derived from the actions or omissions of the administrative organs of the Judicial Function.

**Key words:** Liability, State, administrative organs, jurisdictional organs, tort, administrative procedure, constitution, reparation, objective.

## INTRODUCCIÓN

La responsabilidad extracontractual del Estado se refiere a la obligación del Estado de reparar los daños causados a los ciudadanos como resultado de su actividad o inactividad en el ejercicio de sus funciones públicas. La responsabilidad estatal tiene una larga historia, que se remonta a la antigua Roma, donde los magistrados eran responsables de sus acciones en el ejercicio del poder público.

A lo largo de los siglos, la concepción de la responsabilidad estatal ha evolucionado desde una concepción civil indemnizatoria a una concepción reparadora integral. En la concepción civil indemnizatoria, el Estado solo es responsable de indemnizar al ciudadano por el daño causado, si se demuestra la existencia de dolo o culpa del servidor público. En la concepción reparadora integral, el Estado no solo es responsable de indemnizar al ciudadano por el daño causado, indistintamente de la existencia de dolo o culpa, sino que también tiene la obligación de tomar medidas para prevenir la repetición del daño en el futuro.

En la actualidad, existen diferentes títulos jurídicos de imputación objetiva que se utilizan para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado. Uno de los títulos es la falla en la prestación del servicio público, que se refiere a la falta o deficiente prestación de un servicio público. Otro título jurídico de imputación objetiva es el daño o perjuicio generado al ciudadano, por parte de órganos administrativos del Estado y también por parte de los órganos que componen la Función Judicial, este se refiere a los actos del Estado que generan un perjuicio directo.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, existe actualmente la posibilidad de reclamar administrativamente la existencia de responsabilidad extracontractual del Estado, ante la máxima autoridad de cada órgano de la administración pública, sin embargo, se considera que existe una grave limitación normativa para que sea posible tal reclamación administrativa en torno a la actividad de los órganos administrativos de la Función Judicial, en concreto de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura.

Para realizar un trabajo de investigación riguroso y objetivo es necesario llevar a cabo procesos de análisis y síntesis que permitan profundizar en la problemática en cuestión y obtener una verdad objetiva sobre la misma. Para ello, es fundamental contar con un enfoque metodológico adecuado, que permita establecer una serie de

técnicas y herramientas que faciliten la obtención de información relevante y la elaboración de conclusiones coherentes y fundamentadas.

Entre las técnicas y herramientas que pueden utilizarse en un trabajo de investigación se encuentran la revisión bibliográfica, la consulta de fuentes de información primarias y secundarias. Cada una de estas técnicas tiene sus propias ventajas y limitaciones, por lo que es importante seleccionar las más adecuadas en función de los objetivos del trabajo y la problemática a investigar.

Además, es fundamental contar con un marco teórico sólido que permita contextualizar la problemática en cuestión y establecer las bases conceptuales necesarias para el análisis y la síntesis de la información obtenida. Esto implica una revisión exhaustiva de la literatura y la documentación relevante, así como la identificación de las principales teorías y enfoques existentes sobre la temática.

En el capítulo 1, MARCO TEÓRICO. Cuenta con la exposición de los antecedentes históricos de la responsabilidad extracontractual del Estado, recoge el aporte de varios autores en torno a la temática de estudio, y expone el alcance de las normas ecuatorianas que rigen al sistema de responsabilidad del Estado como fuente de reparación e indemnización por los daños y perjuicios resultantes de la actividad administrativa estatal, para el efecto se analizan los tipos de responsabilidad extracontractual, sus principales formas de imputación, y los procedimientos para determinar su existencia, teniendo en cuenta a las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, como órganos administrativos de la Función Judicial.

En el capítulo 2, MARCO METODOLÓGICO, la metodología de estudio fue deductiva, la investigación fue mixta, se emplearon los métodos exploratorio, descriptivo y explicativo. Se recurrió a técnicas cualitativas y cuantitativas de recolección de datos para cumplir con los objetivos del estudio.

Descripción de la población: La población objeto de estudio fueron los ciudadanos que hayan sufrido daños como consecuencia de la actividad o inactividad de los órganos administrativos de la Función Judicial.

Fases de investigación: La investigación constó de tres fases: la primera fase fue la recolección de información a través de fuentes bibliográficas y documentales, la segunda fase consistió en la aplicación de encuestas a personas relacionadas con la materia que conozcan de casos de ciudadanos que hayan sufrido daños como

consecuencia de la actividad o inactividad de los órganos administrativos o judiciales de la Función Judicial, y la tercera fase fue el análisis e interpretación de los datos obtenidos.

**Justificación de la viabilidad:** La justificación de la viabilidad del estudio se basa en la necesidad de conocer la efectividad de la responsabilidad objetiva del Estado frente a las limitaciones en el marco jurídico de los órganos administrativos de la Función Judicial, concretamente en las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura. Además, se pretende contribuir al fortalecimiento del sistema de responsabilidad del Estado y mejorar la protección de los derechos de los ciudadanos.

**Resultados previstos:** Se obtuvieron resultados que permitieron conocer las limitaciones normativas para proponer reclamaciones administrativas por responsabilidad extracontractual objetiva del Estado en el marco de las actuaciones de los órganos administrativos de la Función Judicial, así como sobre posibles mejoras en su aplicación.

**Consideraciones éticas:** Se garantizó el respeto a los derechos humanos y se preservó la confidencialidad y privacidad de las personas que intervinieron en la investigación.

**Hipótesis:** Se parte de la hipótesis de que existen limitaciones en el marco jurídico para proponer reclamaciones administrativas por responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de las acciones u omisiones de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, como órganos administrativos de la Función Judicial.

**Análisis de los resultados obtenidos en la investigación:** Los resultados obtenidos nos demostraron que efectivamente existen limitaciones en el marco jurídico para proponer reclamaciones administrativas por responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de las acciones u omisiones de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, como órganos administrativos de la Función Judicial.

**En el capítulo III. PROPUESTA:** En el caso concreto de la investigación, se considera que se necesita una reforma normativa, concretamente en el texto del artículo 330 del Código Orgánico Administrativo, por lo que se pone en consideración el proyecto de Ley reformativa respecto del artículo antes mencionado.

Conclusiones y Recomendaciones: Contienen el aporte personal de la investigadora y responden a los objetivos de la investigación, son el resultado del análisis y estudio de la investigación, en cuanto a las recomendaciones, las mismas van dirigidas a las entidades públicas que pueden ejecutar acciones para mejorar el sistema normativo ecuatoriano y hacer efectiva la vigencia del sistema de responsabilidad estatal.

### **Aporte Práctico**

Uno de los aportes prácticos, dignos de evocar, en la construcción del trabajo investigativo, fue proporcionado por la Función Judicial, específicamente, se refiere a un proceso judicial, en el que se verificó el litigio por responsabilidad extracontractual del Estado, producida por un órgano administrativo de la Función Judicial.

Este proceso judicial, se ventilo en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, bajo el número 17811-2018-01042, y tuvo como partes procesales a: i) Un ciudadano vs. ii) El Consejo de la Judicatura.

En este proceso judicial, la discusión del Tribunal de Justicia en el voto de mayoría y en el voto salvado hizo énfasis en el conflicto normativo que genera la falta de procedimiento administrativo que permita determinar la responsabilidad extracontractual de los órganos administrativos de la Función Judicial, teniendo en cuenta las limitaciones normativas derivadas de lo preceptuado por el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo, su alcance y ámbito de aplicación.

### **Importancia de la Investigación**

No obstante, de la gran cantidad de normativa que integra el ordenamiento jurídico del Ecuador, existen importantes segmentos del quehacer ciudadano y administrativo, que no han sido normados, el problema analizado, plantea la existencia de limitaciones normativas en torno al procedimiento administrativo para la determinación de la responsabilidad extracontractual del Estado, ocasionada por las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial.

La investigación toma importancia si se tiene en cuenta la posibilidad de determinar la existencia de un vacío normativo o de una antinomia jurídica en torno a la posibilidad de determinar administrativamente la responsabilidad extracontractual

del Estado frente a las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial.

El desarrollo de la presente investigación puede tener incidencia directa en la posibilidad de aportar a los ciudadanos con un procedimiento que permita reclamar sus derechos y subsanar la posibilidad de perjuicios derivados del accionar de un órgano del Estado, que hasta la presente fecha no ha sido analizado.

### **Problema**

La responsabilidad objetiva del Estado es una figura constitucional y legal que busca garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos y su bienestar, en el Ecuador, era posible reclamarla únicamente en vía judicial, mediante un enjuiciamiento al Estado en los Tribunales de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Con la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo, se hizo posible la reclamación en sede administrativa por responsabilidad extracontractual, sin embargo, en este cuerpo normativo, específicamente en el artículo 330 se ha excluido a todos los órganos que conforman la Función Judicial, asumiendo que la responsabilidad extracontractual resultante de la actividad de los órganos de la Función Judicial se regula o se norma por el Código Orgánico de la Función Judicial.

No obstante, el Código Orgánico de la Función Judicial, en sus artículos 15 y 32 norma exclusivamente la responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de la inadecuada administración de Justicia, es decir norma exclusivamente la actividad de los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial.

Los órganos administrativos de la Función Judicial, para efectos de estudio, las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, no cuentan con una norma que regule la reclamación administrativa por responsabilidad extracontractual del Estado, esto debido a que el Código Orgánico Administrativo excluye a todos los órganos de la Función Judicial, cuando lo procedente sería excluir únicamente a los órganos jurisdiccionales, pues son éstos los únicos regulados por el Código Orgánico de la Función Judicial, cuando de responsabilidad extracontractual se trata.

## **Formulación del problema de investigación**

La reclamación administrativa por responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano se encuentra normada por el Código Orgánico Administrativo, en específico por el artículo 330. Se cuestiona la imposibilidad de reclamar administrativamente la reparación por responsabilidad objetiva del Estado ecuatoriano, derivada de las acciones y omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial (Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura).

Esta imposibilidad se verifica debido a la falta de norma que regule este segmento de reclamación administrativa y ésta a su vez debido a la exclusión que realiza el artículo 330 del COA. Por lo tanto, se plantea la siguiente pregunta: ¿En qué medida la responsabilidad objetiva del Estado ecuatoriano puede ser reclamada en sede administrativa cuando existen limitaciones en el marco jurídico de los órganos administrativos de la Función Judicial?

Esta pregunta implica la necesidad de analizar la relación entre la posibilidad de reclamaciones en sede administrativa que existen en todos los órganos del poder público ecuatoriano y el porqué de las limitaciones en el marco jurídico de los órganos administrativos de la Función Judicial, así como las implicaciones que esto puede tener para los ciudadanos afectados. Se trata de un problema complejo que requiere de un análisis profundo y riguroso para poder ser abordado de manera adecuada.

## **Preguntas de investigación**

Con la finalidad de concretar el problema de investigación se formulan las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Se ha constitucionalizado la responsabilidad del Estado en el Ecuador?
- ¿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?
- ¿Cuál es la diferencia entre responsabilidad subjetiva y objetiva?
- ¿Cuáles son los fundamentos y principios de la reparación?
- ¿Cuáles son los requisitos para concluir con la reparación?
- ¿En qué consiste el procedimiento de repetición?

## **Objetivos de la Investigación**

### **Objetivo general**

- Revisar en base a la legislación ecuatoriana, si la reclamación administrativa para determinar la responsabilidad objetiva del Estado derivada de los órganos administrativos de la Función Judicial (Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura) se encuentra normada.

### **Objetivos específicos**

Para dar fiel cumplimiento al objetivo general se han formulado los siguientes objetivos específicos:

- Profundizar en el estudio de la responsabilidad objetiva del Estado, derivada de los órganos administrativos del Estado.
- Determinar si existe o no un procedimiento administrativo para determinar la existencia de responsabilidad extracontractual derivada de los órganos administrativos de la Función Judicial.
- Comprobar si la responsabilidad extracontractual derivada de los órganos administrativos de la Función Judicial puede o no ser normada por el Código Orgánico Administrativo.

## CAPÍTULO I

### 1. MARCO TEÓRICO

Se exponen los fundamentos teóricos que definen a la responsabilidad extracontractual del Estado, se analizan las definiciones de varios autores y se pone de manifiesto cual es el escenario normativo sobre el cual funciona el sistema de responsabilidad Estatal en el Ecuador, también se realiza una retrospectiva del alcance que tienen las normas legales ecuatorianas, en torno a la posibilidad de interponer reclamaciones administrativas para determinación de responsabilidad extracontractual del estado e indemnizaciones por daños y perjuicios, resultantes del accionar de los órganos administrativos del Estado.

#### 1.1. Antecedentes de otras investigaciones

En este punto, se tienen en cuenta las principales conclusiones a las que arribaron otros investigadores en el desarrollo de tesis relacionadas con la responsabilidad extracontractual del estado.

Al realizar el análisis de la tesis elaborada por el abogado Guillermo Ochoa Rodríguez, como trabajo de titulación para el grado de Magister en Derecho, con mención en Derecho Administrativo, las conclusiones y aportes más importantes de ese trabajo académico, delinean el comportamiento de la sociedad ecuatoriana, al margen de la cultura del cumplimiento normativo, y además verifican a la responsabilidad extracontractual del estado como un tema en desarrollo que tienen en el país un sustento principalmente constitucional, no obstante no se realiza en dicho trabajo un análisis profundo respecto de la normativa secundaria que hace posible la vigencia de la responsabilidad extracontractual del Estado (Ochoa, 2012).

Asimismo, el análisis de la tesis dirigida por la doctora María del Carmen Jácome, docente universitaria y Jueza del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, en esa tesis la autora refiere que el fin del sistema de responsabilidad estatal en el país radica en el deber indemnizatorio del Estado, frente a un perjuicio sufrido sin que media causa justa, es decir cuando se verifica el desequilibrio de cargas públicas (Moreno, 2016).

En el desarrollo de la tesis propuesta, se pudo analizar la perspectiva civilista de la responsabilidad extracontractual general, esto bajo la premisa constante en el

artículo 2214 del código civil ecuatoriano, esta visión privada de la responsabilidad extracontractual plantea la necesaria verificación del dolo o la culpa para proseguir con la indemnización por el perjuicio o daño sufrido como resultado de la actividad de un tercero. Las conclusiones de esta tesis refieren un grado de injusticia para la víctima del perjuicio al ser necesaria la prueba de dolo o culpa frente a un perjuicio, cuando lo procedente sería según el autor la reparación directa del perjuicio, frente a la existencia de un daño (Terán, 2009).

En el desarrollo investigativo, se pudo analizar una tesis en la que evidencia la evolución doctrinaria de la responsabilidad extracontractual, esto desde el estadio de ser concebida como un derecho, al de ser tenida como una garantía constitucional, en ese sentido, la autora considera que el rotulo que doctrinariamente se pueda proponer a la responsabilidad extracontractual, no tiene trascendencia, sino que por el contrario son sus elementos constitutivos los que configuran su vigencia y dan paso a su materialización, esto es a la reparación del perjuicio (Granda, 2016).

Una de las tesis analizadas más destacadas, hace referencia al sistema de responsabilidad del estado ecuatoriano en torno a la disposición constitucional constante en el artículo 11 numeral 9 de la Carta Suprema, en esta tesis no se hace distinción de la responsabilidad del estado desde la perspectiva judicial y no judicial, pero se analizan los presupuesto contenido en el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial, para concluir en la existencia de responsabilidad objetiva del estado y para excluir el elemento dolo o culpa en la determinación de responsabilidad por mal funcionamiento del sistema judicial (Galarza, 2016).

Finalmente, en el análisis de aportes investigativos para el desarrollo de la tesis que se propone, se revisó una tesis en la que refiriéndose a la responsabilidad extracontractual del estado en el Ecuador, se determina que el desarrollo normativo no es específico en regular la responsabilidad extracontractual con discernimiento de la responsabilidad subjetiva y objetiva (Sacasari & Lucero, 2016).

## **1.2. Antecedentes históricos**

Es importante tener en cuenta los orígenes históricos del Estado, la configuración de su personalidad y la posición que a través del tiempo ha adquirido de frente a los ciudadanos, para el efecto es importante tener en cuenta no solo la concepción de Estado como una entelequia jurídica que puede o no tener derechos y

obligaciones, sino que resulta importante tener en cuenta incluso la concepción de los ciudadanos, como tales y ya no como simples administrados, debiendo entender a la concepción de ciudadanos como sujetos finales de la actividad estatal.

El fin del feudalismo trajo consigo la conformación de un poder concentrado en la corona y en el monarca, bajo esta concepción el ejercicio del poder era resultado de una atribución divina que dotaba a reyes y príncipes de un derecho legítimo para regentar sus pueblos bajo el supuesto advenimiento divino, en este espacio del ejercicio político del poder encontramos el absolutismo y el ejercicio del poder por parte de una sola persona.

A lo largo de la historia se ha erigido una larga fila de teorías que sostienen o pretenden explicar el origen del Estado moderno, por una parte, el iusnaturalismo, propugna el origen del Estado en la existencia de derechos inherentes al ser humano y como producto del ejercicio legítimo y natural de las personas a organizarse políticamente en procura del bien común.

Otra línea de pensamiento en torno al origen del Estado que merece revisión el trabajo académico que se propone es aquella que concibe a la organización política del poder como un desarrollo racional que es el resultado de la visión que reconocía derechos a los ciudadanos y que dependía del rol político de los gobernantes, pudiendo verificar en la antigua Roma el nacimiento y constitución de la República bajo la cual se originó el derecho romano y el actual derecho civil, teniendo como premisa principal el respeto a la propiedad de los ciudadanos en sus diferentes clases.

Sin embargo, no fue sino hasta la revolución francesa, donde se originó el derecho administrativo, cuando por primera vez se tienen una dimensión real de la necesidad de una organización del poder estatal bajo un sistema de pesos y contrapesos que pueda proponer un límite al ejercicio del poder por parte del ejecutivo, como representante o jefe del Estado.

En el seno de la organización del poder bajo una concepción moderna de Estado encontramos la génesis de la responsabilidad real del Estado, dado que en este momento histórico existe una división formal de poderes y por primera vez se pone de manifiesto la posibilidad de juzgar con independencia las actuaciones del ejecutivo que además deben cumplir con un estándar elemental de respeto a la Ley como presupuesto indispensable para la validez de sus actos.

La responsabilidad del Estado evolucionado a lo largo de los años. Para la concepción ecuatoriana, es importante tener en cuenta su origen en la concepción civilista, pues únicamente el Código Civil normaba el deber de resarcir daños y perjuicios a quien los sufre, la visión de la reparación de daños surge con la evolución de la sociedad, al punto de organizarse como Estado y reconocer los derechos a sus ciudadanos, así se analiza el origen del Estado para posteriormente verificar sus deberes y las garantías de los ciudadanos en el Estado actual.

Dada la evolución de los tipos de gobierno y la concepción del Estado a lo largo de la historia, ha existido una marcada diferencia entre la responsabilidad individual asumida entre particulares frente a la existencia de perjuicios causados de modo mutuo (responsabilidad entre particulares) y la responsabilidad que podían asumir los gobiernos frente a los perjuicios que pudieran causar a los ciudadanos, súbditos o de modo general a sus habitantes.

En las culturas griega y romana, existían ciertas normas y principios que regulaban la responsabilidad civil y penal de las personas, y se podían reclamar indemnizaciones por los daños causados. Sin embargo, en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes, no existía una idea clara de responsabilidad política o jurídica, y la noción de que el poder les era conferido por la divinidad los hacía inmunes a las consecuencias de sus actos.

Durante la Edad Media, la responsabilidad privada siguió siendo importante, y se desarrollaron normas y principios que regulaban la responsabilidad civil y penal de las personas. Sin embargo, en cuanto a la responsabilidad pública, los gobernantes seguían siendo considerados como poseedores de un poder divino, y, por lo tanto, no se les exigía una responsabilidad política o jurídica por sus actos, mucho menos un deber indemnizatorio.

Es importante señalar que estas ideas sobre la responsabilidad y el poder político han evolucionado a lo largo del tiempo, y en la actualidad se considera que todos los ciudadanos y gobernantes están sujetos a una responsabilidad política y jurídica, y deben responder por los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones.

Desde el ámbito de la responsabilidad privada Mogrovejo (2009) afirma que:

La pretensión resarcitoria encierra una máxima de jurisprudencia universal y se apoya en un principio eterno de justicia, mismo que se concreta en que *sua cuique culpa*

*nocet* (*Digesto 9,2,5,1*) tesis que procedente del Derecho de Roma acoge el ordenamiento Alfonsino, al sancionar que aquel que *ficiere* daño a otro por su culpa es *tenuto a fazer emienda* del (Partida VII, Título XV, Ley 6ta) (Mogrovejo, 2009, pág. 72).

Tratándose de la irresponsabilidad pública el autor español Luis Ortega Álvarez siguiendo al profesor Leguina, refiere que:

Una primera etapa se constituye el período en el cual rige el principio de irresponsabilidad de los poderes públicos. Esta irresponsabilidad es el producto del arrastre histórico de un principio consagrado en la etapa medieval y acuñado en la fórmula inglesa *the King can do not wrong*, que se refuerza en el período del absolutismo, bajo la regla del *princeps legibus solutus* (Mogrovejo, 2009, pág. 73).

Lo que se describe en el enunciado es una característica del sistema feudal que prevaleció en Europa y otras partes del mundo durante la Edad Media y parte de la Edad Moderna. En este sistema, los individuos estaban organizados en jerarquías sociales y políticas, y la responsabilidad y el resarcimiento de los daños se limitaban en gran medida a las relaciones privadas entre individuos de una misma jerarquía.

Sin embargo, en la esfera pública, los gobernantes, especialmente los jefes feudales, monarcas y emperadores, tenían un poder absoluto y arbitrario sobre sus súbditos. Estos gobernantes no estaban obligados a responder por sus decisiones, y no existía un sistema legal o político que permitiera a los ciudadanos impugnar o controlar sus acciones, dada la precariedad de derechos civiles y de propiedad, el resarcimiento de daños y perjuicios resultaba imposible.

Esta falta de responsabilidad de los gobernantes para con los súbditos fue una de las razones por las cuales surgieron movimientos sociales y políticos que buscaban limitar el poder de los monarcas y establecer sistemas de gobierno más representativos y responsables. Estos movimientos fueron fundamentales en la consolidación de la democracia y el Estado de derecho en la Edad Moderna.

Efectivamente, el Estado moderno, como lo conocemos hoy en día, surge durante la Edad Moderna y se caracteriza por ser una organización jurídico-política de la sociedad, que tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza en un territorio determinado y que ejerce funciones de gobierno para el bienestar y protección de la sociedad.

Este modelo de gobierno moderno propone la división del poder político en funciones del Estado, siendo las tradicionales el poder ejecutivo como jefe de la administración pública, el poder judicial como órgano de ejercicio de Justicia y Juzgamiento y el poder legislativo como creador de normas públicas que regulan el funcionamiento de los entes del Estado y regulan las relaciones de las personas que habitan el territorio nacional.

Inicialmente, durante la Edad Moderna, los agentes del Estado eran personalmente responsables por su accionar contrario al Derecho, siguiendo las reglas del Derecho Civil, lo que significa que se les exigía que respondieran por sus acciones de manera individual. Sin embargo, la responsabilidad del Estado como tal no se reconocía en esa época, teniendo en cuenta que su concepción real se traduce en la posibilidad de que el Estado resarza los perjuicios derivados de su accionar.

Posteriormente, con el desarrollo normativo y a partir de la segunda guerra mundial, bajo la consideración del reconocimiento de los derechos de las personas bajo una visión constitucionalista se estableció como principio general la responsabilidad de la administración pública, frente a sus acciones y omisiones lo que significa que el Estado y sus agentes son responsables por los daños que causen a los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones públicas. Este principio se ha convertido en una norma fundamental en muchos sistemas jurídicos modernos y ha permitido a los ciudadanos exigir que el Estado responda por los daños que les cause en el ejercicio de sus funciones públicas.

En este punto es importante tener en cuenta el debate que se ha generado en torno a la constitucionalización del derecho administrativo y a la vigencia de un paradigma que supera el principio de legalidad en el ejercicio de la actividad administrativa que desarrollan los entes públicos.

Esta línea de pensamiento ha llevado a considerar que en la actualidad las actuaciones de las diferentes entidades del estado no se agotan al cumplimiento de la Ley para ser considerada válida, sino que es necesaria la verificación de que las actuaciones emanadas por el poder público, además de cumplir con los requisitos de legalidad, debe también cumplir y respetar los preceptos constitucionales, doctrinarios incluso jurisprudenciales.

Efectivamente, desde la instauración del Estado de Derecho, se reconoce que tanto gobernantes como gobernados se encuentran sometidos al ordenamiento jurídico y que las potestades públicas son ejercidas por instituciones a través de funcionarios, que actúan en nombre del Estado y en beneficio de la sociedad.

En esa medida la responsabilidad extracontractual del Estado tiene un origen constitucional, y se refiere a las actuaciones que pudieran ser emanadas por parte de los entes del Estado, sin embargo, al no existir una garantía jurisdiccional que se remita expresamente a la determinación de responsabilidad extracontractual es válido señalar que la misma pertenece a la esfera del Derecho Administrativo.

Tanto más si tenemos en cuenta que todos los debates jurídicos existentes en torno a la determinación de responsabilidad extracontractual del Estado, deben ser evacuados ante los Jueces de Derecho que ejercen justicia ordinaria, en nuestro país ante los Tribunales de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La responsabilidad extracontractual del Estado concibe históricamente dos tipos de responsabilidad a) Objetiva, que determina el deber indemnizatorio sin verificar la existencia de dolo o culpa del sujeto activo del daño o perjuicio. En este tipo de responsabilidad extracontractual, se analiza la imputación objetiva del perjuicio a un hecho específico, sin que importen asuntos subjetivos que pueden o no traducirse en la voluntad de causar un daño o en la voluntad de otorgar un beneficio a un ciudadano por parte de la administración pública; y,

b) Subjetiva, que determina el deber indemnizatorio solo en caso de que se compruebe el dolo o la culpa del sujeto activo del daño perjuicio, en este tipo de responsabilidad extracontractual se verifica el deber indemnizatorio por encima del perjuicio y éste es posible solamente en la medida en que se derive de la intención dolosa del Estado a través de sus funcionarios que además tenga como resultado la materialización de un perjuicio.

Según el autor peruano Fernando de Trazegnies:

El principio de responsabilidad por culpa... puede presentar una variante interesante en el caso del Estado con clara tendencia a la objetivación... Pensamos que el Estado no puede escudarse detrás de sus funcionarios para evadir sus responsabilidades. Por eso creemos que los jueces deben aplicar el principio indubio pro víctima (Mogrovejo, 2009, pág. 76).

Resulta importante señalar que la responsabilidad extracontractual del estado, en nuestro país, aparece por vez primera en el texto de la constitución promulgada en el año 1979, en su artículo 20, se determina ya la responsabilidad extracontractual del Estado, bajo la concepción de la necesaria verificación de la culpa o dolo de los funcionarios que integraban el sector público.

Asimismo, se introduce en nuestro sistema normativo la perspectiva de responsabilidad civil frente a la generación de daños y perjuicios y la obligación de repararlos, esta disposición normativa fue incorporada mediante el artículo 2289 del código civil promulgado en 1860, por medio de esta disposición se reguló la reparación de daños y perjuicios derivados de delitos y cuasidelitos, dicha disposición normativa ha permanecido en el tiempo hasta la actualidad.

Para verificar la evolución de la responsabilidad extracontractual del estado, en el tiempo es importante determinar la existencia de tres momentos que más o menos pueden ser determinados, al primero de ellos es el estado de irresponsabilidad, el segundo se refiere a la responsabilidad y el tercero es la responsabilidad creciente, estos hitos han sido propuestos por teóricos del derecho administrativo moderno, de la talla del profesor García de Enterría en Europa y profesores como Rodríguez Libardo en América latina .

El estado de irresponsabilidad, ha sido referido brevemente en párrafos anteriores, sin embargo es importante enunciarlo en este análisis del desarrollo histórico de la responsabilidad del Estado, así la irresponsabilidad del Estado, permaneció vigente en el periodo inicial de la conformación del poder político, en este período existieron varios factores que aunaron a un estado de irresponsabilidad, la errónea concepción de la soberanía, la idea de que los actos del poder no merecen ningún tipo de reparación y la idea de que la posibilidad de reparación existía únicamente para casos expresamente legislados y con cargo personal de reparación a los agentes que generaban un perjuicio, debido a verificar la existencia de culpa o dolo.

El segundo estadio en el desarrollo y conformación de la responsabilidad del Estado se hace visible con un hito histórico para el análisis propuesto, referente al denominado Fallo Blanco de 1873 por medio del cual el Tribunal de conflictos de Francia, determinó que la responsabilidad del Estado se configura al margen del

ejercicio de los denominados actos de poder o de que la normativa interna recoja su vigencia, esto bajo la concepción de un servicio público visto como un instrumento para el bien común y no como una gabela del Estado con patente de corso para sus funcionarios.

El fallo blanco, determinó en su parte pertinente lo siguiente:

La responsabilidad que puede corresponder al Estado por los daños causados a los particulares por las personas que él emplea en el servicio público, no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular; [...] esa responsabilidad no es ni general ni absoluta; [...] ella tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados (Zárate, 2016).

En este fallo, podemos divisar la conformación de una responsabilidad reparadora al margen de la normativa civil y vista desde el punto de vista de la necesidad de reparación desde el ente estatal hacia las personas ajenas a él, la posibilidad de que los ciudadanos reciban una reparación frente a los daños ocasionados por parte de los servidores estatales en el fallo invocado, constituye un punto de partida para la tesis de responsabilidad extracontractual que conocemos actualmente.

El tercer escenario en el que verificamos la evolución de la responsabilidad extracontractual del Estado es la actual concepción de la responsabilidad, como una institución del derecho administrativo que existe a partir de preceptos constitucionales y que ponen de manifiesto la obligación de reparación material a los daños y perjuicios sufridos por los ciudadanos como resultado del accionar del Estado.

En este punto es importante señalar que esta tercera fase de desarrollo y conformación de la responsabilidad extracontractual del Estado se encuentra en desarrollo es decir sigue fluctuando con los aportes normativos y jurisprudenciales que la sociedad va desarrollando en la actualidad, en este punto encontramos una perspectiva doctrinaria y una dogmática que varía en mínimo a nivel de región.

La responsabilidad extracontractual del Estado está constitucionalizada en el Ecuador y ha cobrado fuerza con la aprobación de la (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008). La Constitución establece que el Estado es responsable por los daños causados a las personas o sus bienes, en el ejercicio de sus funciones o por

falta de ellas. Esta disposición está contenida en el artículo 11 numeral 9 de la Constitución, que establece que el Estado será responsable por los daños causados por la acción u omisión de sus servidores en el desempeño de sus funciones, inclusive por sus concesionarios y delegatarios.

En este punto, podemos verificar un avance sustancial en cuanto a la responsabilidad del Estado y a su conformación en nuestro país, su origen nacional en 1979 determinaba desde el texto constitucional la necesidad de que comparezcan al resultado dañoso de la participación de la administración pública, la culpa o el dolo del servidor público que tuvo participación en la actuación del Estado que dio lugar al daño o perjuicio sobre el cual pueda discutirse la existencia de responsabilidad extracontractual.

Lo referido en el párrafo precedente, da fe de un cambio de paradigma en torno a la existencia de la responsabilidad extracontractual del Estado, que permite concluir en la evolución de la responsabilidad estatal de una naturaleza subjetiva a una meramente objetiva. Este cambio de paradigma de la intención o culpa por el daño hacia la sola verificación de un perjuicio propone una evolución en el cuidado y protección de los derechos individuales y por qué no decirlo, demuestra la existencia de una evolución en la conformación y administración del poder estatal.

Frente al reconocimiento de la responsabilidad del Estado como una institución jurídica propia del derecho administrativo, es importante señalar cual ha sido la evolución nacional en torno al camino y al procedimiento seguido para determinación de responsabilidad del estado y para determinar la existencia o no de una obligación de reparación por parte del Estado en beneficio de los ciudadanos.

Históricamente ha correspondido al Consejo de Estado, o a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo determinar si existe o no responsabilidad extracontractual del Estado y si es o no procedente la indemnización material o económica por los daños y perjuicios producidos por los entes del Estado, que dan lugar a la determinación de responsabilidad del Estado.

Esto quiere decir que ha sido necesaria la existencia de un juicio en contra de las actuaciones estatales para comprobar 1) la existencia de una obligación indemnizatoria, 2) si la obligación de reparar un perjuicio corresponde o no al Estado,

3) en definitiva verificar si ha existido o no la comparecencia de los elementos necesarios para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado.

La vigencia del Código Orgánico Administrativo en nuestro país ha puesto fin al paradigma de que únicamente la autoridad jurisdiccional puede dirimir la discusión sobre la existencia de responsabilidad extracontractual del estado y permite verificar la posibilidad de reparaciones económicas a los daños y perjuicios también a los propios órganos administrativos del Estado que ocasionaron el daño.

Ahora coexiste la posibilidad de que mediante la sustanciación de un procedimiento administrativo sea posible la determinación de responsabilidad extracontractual del Estado y la determinación de reparaciones económicas a los ciudadanos por parte del órgano administrativo que genera un daño o perjuicio demuestra un acercamiento del Estado al reconocimiento total de responsabilidad extracontractual del Estado, al punto de que la misma puede ser determinada en sede administrativa y ya no solamente en sede jurisdiccional, lo que denotaría una superación al paradigma de la capacidad exclusiva de los órganos judiciales para reparación de perjuicios sufridos por los ciudadanos, este paradigma ha sido superado únicamente en cuanto a la posible responsabilidad derivada de los actos que no han sido emitidos por autoridades judiciales.

### **1.3. Función Judicial en el Estado Ecuatoriano.**

En nuestro país ha existido la tradicional división del poder estatal, considerando para ese efecto: a) La función ejecutiva, b) La función legislativa; y, c) La función judicial, sin embargo, con la última constitución se implantaron en nuestro país dos funciones anexas a la división tradicional del poder, en nuestro caso se incorporó: 1) La función electoral, y 2) La función de transparencia y control social.

Asimismo, la división del poder en nuestro país ha puesto de manifiesto la determinación de facultades y competencias propias para cada función del estado, en el análisis propuesto es indispensable analizar a profundidad la Función Judicial, su conformación y los posibles grados de participación frente a la posibilidad de verificar la determinación de responsabilidad estatal.

La Constitución de la República del Ecuador, concibe a la Función Judicial, como la única facultada para la administración de Justicia ordinaria en el país,

específicamente en su artículo 177 determina que la Función Judicial se compone entre otros por órganos administrativos y jurisdiccionales.

De modo general se puede afirmar que la Función Judicial en el Ecuador, se divide en dos esferas, la jurisdiccional y la no jurisdiccional, la primera se encuentra conformada por los Juzgados, Tribunales y Cortes de Justicia, es decir por las autoridades que en sus diferentes niveles administran Justicia ordinaria; y, la segunda esfera que comprende a los órganos no jurisdiccionales, de los cuales el principal es el Consejo de la Judicatura, como órgano administrativo que ejerce el gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

La administración de Justicia es una facultad privativa del Estado, que tiene por finalidad la realización de Justicia para todos los habitantes del territorio nacional, debiendo para el efecto, aplicar principios mínimos que doten a los ciudadanos de un estándar mínimo que asegure a los ciudadanos y administrados el acceso a una tutela judicial efectiva.

Teniendo en cuenta que la Función Judicial integra el Estado ecuatoriano, es válido afirmar que los daños y perjuicios resultantes de las acciones y omisiones del personal que la integra la Función Judicial pueden generar responsabilidad extracontractual del Estado, con la debida distinción del mecanismo válido para la reclamación, puesto que en la esfera administrativa del Estado es posible la reclamación en propia sede administrativa y únicamente respecto de los posibles daños y perjuicios producidos en esfera jurisdiccional es exclusiva la reclamación jurisdiccional.

Posteriormente es pertinente analizar si la responsabilidad extracontractual del Estado, resultante de los órganos jurisdiccionales y administrativos de la Función Judicial se someten al mismo régimen jurídico, debiendo tener en cuenta para tal efecto los preceptos constantes en la Constitución de la República, en el Código Orgánico de la Función Judicial, incluso en el Código Orgánico Administrativo.

En este punto, es importante tener en cuenta que la administración de Justicia se somete al principio de independencia, interna y externa, esto quiere decir que ninguna Autoridad del Estado que no pertenezca a la esfera jurisdiccional puede interferir en el proceso de administración de Justicia, eso quiere decir que la responsabilidad estatal derivada del mal funcionamiento de la administración de

Justicia no puede ser determinada por un órgano administrativo, sino únicamente por un órgano jurisdiccional.

El artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República, determina cuales son los presupuestos sobre los cuales puede configurarse la responsabilidad extracontractual del Estado derivada del mal funcionamiento de la administración de Justicia, asimismo el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial (2009) determina el procedimiento necesario para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado derivada del mal funcionamiento de la administración de Justicia, previendo para tal efecto la necesaria proposición de una acción judicial que permita determinar la responsabilidad extracontractual del Estado y la indemnización correspondiente por falencias en la administración de Justicia.

También puede existir responsabilidad personal para los integrantes de la Función Judicial, por las acciones y omisiones resultantes de sus actuaciones esta responsabilidad tiene una naturaleza distinta pues es de índole personalísima y se desarrolla en las esferas penales, civiles y administrativas, a) responsabilidad penal correspondiente a la imposición de una sanción penal por el cometimiento de un delito, b) responsabilidad civil correspondiente al pago de los perjuicios económicos provocados de manera directa, c) responsabilidad administrativa consistente en la imposición de sanciones administrativas.

En este punto es importante señalar que la responsabilidad personal de los servidores que integran la función judicial se configura siempre que el perjuicio ocasionado al administrado no sea el resultado directo de alguno de los supuestos contemplados bajo el título de inadecuada administración de Justicia en los artículos 11. 9 de la Constitución, 15 y 32 del Código Orgánico de la Función Judicial, como originarias de responsabilidad directa del Estado ecuatoriano.

#### **1.4. Servicio público**

En general, el servicio público se refiere a aquellas actividades que son esenciales para satisfacer necesidades o intereses de carácter general y que, por su naturaleza, deben ser controladas y reguladas por el Estado. Estos servicios pueden ser prestados directamente por el Estado o a través de terceros, como empresas privadas que reciben concesiones o autorizaciones para prestar el servicio, pero siempre bajo la supervisión y fiscalización estatal.

Es importante señalar que existe un debate respecto de la concepción propia de los servicios públicos, para el efecto se debe tener en cuenta la existencia o no de un catálogo normativo que encasille a los servicios públicos dentro del Estado y por otra su existencia en torno al reconocimiento universal de los servicios públicos, por ejemplo en el caso de salud este debe ser percibido como un servicio público al margen del catálogo normativo que pueda hacer el Estado, por su sola concepción universal.

Este punto es importante porque a partir de la deficiente prestación del servicio público puede verificarse la existencia de una responsabilidad y de una obligación indemnizatoria frente al perjuicio ocasionado, esto siempre en la medida de ser concebido como servicio público el contexto que da origen a los daños y perjuicios sobre los cuales se pretende reclamar la existencia de responsabilidad extracontractual del Estado.

La obligatoriedad en la prestación de servicios públicos implica que el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso de los ciudadanos y habitantes del territorio nacional a servicios esenciales, tales como salud, educación, seguridad, transporte, entre otros, para satisfacer las necesidades básicas de los habitantes y que permiten la vigencia de una sociedad igualitaria.

El principio de "servicio público" establece que la Administración Pública tiene la obligación de prestar servicios a los ciudadanos de manera eficiente, eficaz y con calidad, cubriendo las necesidades colectivas, y se mantiene vigente bajo la percepción moderna de la organización del Estado y el entendimiento de los fines que persigue la sociedad políticamente organizada.

El servicio público como una prestación del Estado, implica que la Administración Pública tiene la responsabilidad de prestar servicios públicos de calidad, respetando la estructura normativa y protegiendo los derechos de los ciudadanos, para el efecto es importante señalar que el fin principal del Estado es el bien común de sus habitantes y en esa medida la prestación adecuada de servicios públicos suma al fin principal del Estado.

#### **1.4.1. Falla en el Servicio Público**

La figura de la responsabilidad extracontractual del Estado se ha desarrollado a lo largo del tiempo, estableciendo reglas especiales que varían según las

necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos del conglomerado social. En este sentido, la responsabilidad del Estado puede tener su origen en una falta de servicio público, o falla en la prestación del servicio, debiendo verificar para tal efecto la existencia de un daño o perjuicio resultante de la participación directa del Estado, sea con la falta o falla en la prestación del servicio público.

Es conocido el fallo Blanco del Tribunal de Conflicto de 8 de febrero de 1873 y hoy por hoy es considerado como la piedra angular del Derecho Administrativo francés, al establecer la responsabilidad extracontractual del Estado de manera independiente de la contemplada en la legislación civil. Esta figura de responsabilidad se fundamenta en el principio de servicio público y permite que el Estado responda por los daños causados a los particulares por una mala organización o funcionamiento defectuoso de la Administración Pública. Sin embargo, cabe destacar que la responsabilidad del Estado no se limita únicamente a la actuación de sus funcionarios, sino que también puede derivar de otras circunstancias, como, por ejemplo, la falta de mantenimiento de una infraestructura pública que cause un daño a los particulares.

La falta o falla personal se refiere a una actuación negligente o imprudente del funcionario público que está separada del ejercicio de sus funciones públicas. En estos casos, la responsabilidad recae directamente sobre el funcionario público y no sobre el Estado, pudiendo ser enjuiciado civil y penalmente o sancionado administrativamente.

Es importante destacar que la distinción entre falta de servicio y falta personal es fundamental para determinar la responsabilidad en cada caso concreto y poder indemnizar al particular.

Lemonnier marcó un hito importante en el desarrollo de la responsabilidad extracontractual del Estado francés al establecer que la falta personal del funcionario, aunque separable del servicio, no puede ser eximida de responsabilidad por parte del Estado, ya que este tiene la obligación de proporcionar a sus agentes los medios necesarios para desempeñar su función de manera adecuada y evitar cualquier daño a terceros.

De esta manera, el Estado es responsable de indemnizar a los particulares afectados por los actos de sus agentes, incluso si estos actúan con falta personal,

siempre y cuando se demuestre que la falta guarda un vínculo con el servicio y que la Administración Pública ha proporcionado los medios para su comisión.

### **1.5. La responsabilidad extracontractual del Estado.**

El Estado es la organización política más alta que somete su existencia al bien común del colectivo que lo conforma, así el Estado adquiere una serie de responsabilidades frente a los ciudadanos que lo integran. La responsabilidad del Estado va desde la prestación de beneficios tangibles como dotar de servicios públicos de calidad a sus habitantes, hasta la prestación de beneficios intangibles como el desarrollo de políticas públicas, siempre con la finalidad de alcanzar su fin principal, esto es el bien común para la colectividad.

No obstante, del accionar estatal pueden producirse daños y perjuicios a los ciudadanos, los cuales por supuesto, deben ser reparados, este es el concepto básico de la responsabilidad extracontractual del Estado, el deber de reparar los perjuicios ocasionados como producto de su accionar, no obstante es importante determinar, que no todos los perjuicios derivados del accionar estatal pueden ser encasillados en la responsabilidad extracontractual del Estado, y no todos los daños sufridos son reparables, para que tal efecto se configure es necesaria la comparecencia de elementos específicos.

Los elementos básicos para que exista la responsabilidad extracontractual del Estado desde el punto de vista doctrinario y ahora desde el punto de vista dogmático, previstos (Ecuador, Asamblea Nacional, 2009) son: a) La existencia de un daño o perjuicio, como se refiere anteriormente, no todo perjuicio o daño sufrido por el administrado es susceptible de reparación estatal, sino que es necesaria la verificación del daño calificado.

El daño calificado consiste en la recepción de un perjuicio por parte del Estado en contra del ciudadano, que no tenía el deber jurídico de soportarlo, en la esfera doctrinaria, se concibe a este daño calificado como la existencia de una carga pública excesiva, este particular se conoce como el desequilibrio de las cargas públicas, las cuales se entiende son comunes y proporcionales entre todos los integrantes de la sociedad.

Sobre este escenario, se verifica una condición de igualdad entre todos sus habitantes, igualdad que se traduce en la obligación común de soportar determinadas

cargas públicas, como puede ser el pago de impuestos o el respeto a las normas de tránsito por citar un ejemplo. Sin embargo, existen determinados casos en los que la igualdad de las cargas públicas se rompe, y acontece que algunos ciudadanos adquieren el deber jurídico de soportar una carga pública mayor a la que soportan los demás integrantes de la sociedad.

Determinadas personas, por el cometimiento de un delito, deben cumplir con penas privativas de libertad, otras deben someterse a periodos de prisión preventiva, soportando una carga distinta a la que soportan los demás individuos, en estos casos no existe responsabilidad del Estado, ya que se ha configurado el deber jurídico de soportar una carga mayor con el cometimiento de un delito.

Hay otros casos en los que la carga pública desigual es sufrida sin que exista el deber jurídico de soportarla, por ejemplo, la demolición de un inmueble por error en la lectura de la nomenclatura, en esos casos el Estado adquiere responsabilidad de indemnización.

Este tipo de cargas públicas injustificadas son denominadas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, como daño calificado, así lo prevé el Código Orgánico Administrativo, cuando determina que un elemento de la responsabilidad extracontractual del estado es el daño calificado, ahora ese daño, ese perjuicio debe ser producido por un agente del Estado, es decir el Estado responderá solamente por aquellos daños producidos por el accionar director de uno de sus órganos administrativos.

Para este efecto también existen excepciones, por ejemplo los daños que hubiere sido posible prever o resistir, desde el estado actual de la ciencia y el conocimiento, según refiere el código orgánico administrativo, igual circunstancia se verifica en torno a los perjuicios resultantes de la fuerza mayor o caso fortuito, títulos que son exoneran al Estado de responsabilidad, por ejemplo en los casos de desastres naturales o tragedias incontenibles, asimismo es exoneran al Estado de responsabilidad extracontractual la participación de un tercero ajeno al Estado y el hecho de que el administrado adquiriera una posición de riesgo bajo su cuenta y responsabilidad.

Este último tipo de eximente, el referente al riesgo adquirido por los administrados se puede verificar en el caso de los servidores de la policía nacional o

del ejército, donde los servidores que integran dichas fuerzas del Estado, bajo su cuenta y riesgo, asumiendo el riesgo de sufrir un perjuicio en el cumplimiento del deber, por ejemplo un policía sabe que se pone en riesgo cuando acude a un tiroteo en cumplimiento de sus deberes como policía del Estado, pero además hay casos en los que ciudadanos y civiles por sus actuaciones con impericia se sitúan en una posición de riesgo, por ejemplo en el caso de una persona que por tratar de eludir el pago del servicio básico de electricidad manipula los cables de alta tensión de manera directa y sin vigilancia de los agentes estatales.

En ese caso la persona por su cuenta y riesgo se ha situado en una posición de riesgo, de forma que, si existiera algún accidente o si sufriera un perjuicio por la manipulación indebida de los cables de alta tensión, dicho perjuicio no puede ser imputado al Estado, no obstante, de que es producto de la prestación de un servicio público como es la dotación de electricidad a la ciudadanía.

Otro elemento esencial en la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado es la necesaria existencia del nexo causal, en términos del Código Orgánico Administrativo, o de la teoría de imputación objetiva en términos meramente doctrinarios, este nexo causal consiste en la vinculación directa entre el daño calificado y la participación del Estado, al punto de que no pueda existir lo uno sin lo otro.

La teoría de la causalidad o imputación objetiva determina que, si retiramos del mundo objetivo, la participación del Estado, el daño o perjuicio sufrido desaparece también de la ecuación fáctica sobre la cual se propone la existencia de la responsabilidad extracontractual del Estado, en otras palabras, sin la participación o actuación del agente estatal, no existe perjuicio o daño.

Es importante destacar que, para que se produzca una indemnización, es necesario acreditar la existencia del daño y su relación de causalidad con la actuación del funcionario o del Estado, resulta necesario en este punto de análisis, considerar la teoría del órgano, puesto que dicha línea de pensamiento, propone que cada entidad del Estado asume responsabilidad por las actuaciones de sus integrantes (funcionarios) sin perjuicio de la responsabilidad civil que puede determinarse de modo personal en contra de quien genere dolosamente el perjuicio, lo contrario, es

decir, separar la responsabilidad Estatal de la responsabilidad personal, daría lugar a la impunidad de los perjuicios sufridos

La inexistencia de responsabilidad civil de los funcionarios públicos significa en la práctica otorgarles impunidad para seguir cometiendo los mismos daños, y de ahí la fundamental importancia que tiene para la vigencia de los derechos individuales; entendemos por ello, en suma, que el problema de la responsabilidad del Estado nunca debe considerarse separadamente del problema de la responsabilidad de los funcionarios públicos (Belmonte, 2015, pág. 3).

La responsabilidad del Estado es un principio fundamental en el derecho administrativo, que busca garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones de la administración pública y sus agentes. Este principio se ha consolidado a lo largo del tiempo, como una herramienta esencial para garantizar una actuación responsable, transparente y respetuosa por parte de la administración pública.

La figura de la responsabilidad extracontractual tiene una característica que la hace muy diferente a la responsabilidad contractual, y se refiere precisamente a la inexistencia de un vínculo anterior entre autor del daño y la víctima; o de existir tal vínculo, el daño que sufre la víctima no proviene de dicha relación anterior sino de otra circunstancia, por ello el autor del daño está obligado a indemnizar a la víctima de un perjuicio que no proviene de un vínculo jurídico previo entre las partes (Ochoa, 2012, pág. 52).

La responsabilidad extracontractual del Estado se refiere a la obligación que tiene el Estado de reparar los daños y perjuicios directos que su actividad o inactividad haya causado a los particulares.

Así para todos los casos en los que sea pretendida la determinación de la responsabilidad extracontractual del Estado, es necesario que el daño o perjuicio sea cuantificable, esto quiere decir que luego de verificar el daño calificado, el nexo causa es también necesario que dicho daño o perjuicio sea susceptible de indemnización, es decir que haya afectado de modo directo o indirecto el patrimonio del ciudadano.

Para este efecto es posible verificar por medio de pericias si el daño provocado es no cuantificable, por ejemplo, en el caso de la pérdida de seres queridos como producto del accionar estatal, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en múltiples fallos, ha determinado que la reparación económica atiende la expectativa

de vida de la personal y la expectativa de la producción económica que la persona puede desarrollar en caso de que el daño no hubiere sido ejecutado.

De igual forma en el caso de que los daños sean de índole psicológico por ejemplo, corresponde al administrado cuantificar económicamente, cuanto ha dejado de percibir como consecuencia de la afección psicológica producida, qué trabajos ha dejado de desempeñar, incluso cual es la cantidad que ha gastado en tratamientos y medicina, así se torna cuantificable incluso el daño psicológico para proponer una reclamación por reparación de daños y perjuicios, resultante de la responsabilidad extracontractual del Estado.

La responsabilidad extracontractual del Estado se ventilaba en el país en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, de modo privativo, es decir ninguna autoridad, que no sea la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podía determinar la existencia de responsabilidad extracontractual del Estado, debiendo para el efecto realizar una aplicación directa de la norma constitucional que prevé el deber indemnizatorio del Estado y la doctrina jurídica internacional referente a este tipo de casos.

No obstante, a partir de la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo ( 2017) en el cual la reparación de los perjuicios derivados de responsabilidad extracontractual también puede ser determinada en sede administrativa, esto es algo novedoso en el Ecuador, pues no ha existido precedente de tal magnitud en nuestra legislación con antelación a la promulgación del Código Orgánico Administrativo.

Es importante recalcar que el procedimiento administrativo para determinación de responsabilidad extracontractual del Estado en sede administrativa es viable únicamente para los tipos de imputación derivados del accionar no jurisdiccional, es decir para todos los escenarios originarios de responsabilidad extracontractual que no sean derivados de la inadecuada administración de Justicia.

Este es el origen de la confusión que tiene el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo, sin embargo, el legislador no tuvo en cuenta que en la Función Judicial también existen actuaciones administrativas, es decir actuaciones no jurisdiccionales, que bien pueden ser resueltas en sede administrativa, si se verifica la existencia de un daño o perjuicio sufrido por un administrado en los términos de la responsabilidad extracontractual del Estado.

En el estudio de la responsabilidad extracontractual del Estado necesariamente debemos abordar los dos tipos de responsabilidad extracontractual conocidos por la doctrina jurídica, el primero de ellos tiene relación con los orígenes históricos de la responsabilidad extracontractual, es decir, encuentra su origen en la concepción civilista de la reparación del perjuicio, doctrinariamente se conoce como responsabilidad subjetiva y de frente al estudio de la relación entre el Estado y administrado, se requiere la existencia del dolo o la culpa en el origen del perjuicio sufrido por el ciudadano.

El segundo tipo de responsabilidad extracontractual conocido por la doctrina jurídica y el más común en el régimen constitucional actual es el de la responsabilidad objetiva para el cual no es necesaria la existencia de dolo o culpa, ni siquiera se verifica cual fue la intención de las actuaciones públicas sino únicamente la existencia o no de un perjuicio.

### **1.5.1. Marco jurídico de responsabilidad extracontractual**

El marco jurídico de la responsabilidad extracontractual del Estado en Ecuador se encuentra disperso en diversas normas y cuerpos legales. La Constitución de la República del Ecuador reconoce la obligación del Estado de reparar los daños causados a las personas o bienes como consecuencia de su actividad, indistintamente de la existencia o no de dolo o culpa derivada de las actuaciones de los funcionarios que integran los distintos entes del Estado.

Asimismo, existen leyes que establecen reglas y procedimientos específicos para la determinación de la responsabilidad del Estado, como el Código Orgánico General de Procesos, el Código Orgánico Administrativo, Código Orgánico de la Función Judicial, incluso la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, entre otras.

#### **1.5.1.1. Constitución de la República del Ecuador**

La Constitución de la República establece que el Estado es responsable de los daños y perjuicios causados a los particulares por la acción u omisión de sus servidores, delegatarios y concesionarios, este precepto se encuentra contenido en el numeral 9 del artículo 11 del texto constitucional (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008).

En este punto es importante tener en cuenta que en el precepto constitucional antes invocado se recogen los distintos títulos de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado, partiendo de la deficiente prestación de los servicios públicos, pasando por los daños y perjuicios derivados de los hechos administrativos y de las acciones de hecho, hasta alcanzar los títulos de imputación derivados de la inadecuada administración de Justicia.

Asimismo, es importante tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 233 del texto constitucional, pues bajo el principio de responsabilidad se determina la posibilidad de que los funcionarios públicos respondan personalmente por las acciones y omisiones efectuadas en el desempeño de sus cargos, poniendo de manifiesto juntamente con la responsabilidad del Estado para indemnizar a los particulares, también la responsabilidad personal de los funcionarios en el desempeño de sus cargos.

#### **1.5.1.2. Código Orgánico General de Procesos**

Por su parte, el Código Orgánico General de Procesos establece el procedimiento para que los particulares puedan exigir judicialmente la indemnización del Estado respecto de los daños y perjuicios sufridos sin causa justa. También se señalan los requisitos que deben cumplir las demandas para ser admitidas, así como las pruebas que deben presentarse para acreditar la responsabilidad del Estado, en este cuerpo normativo, se destacan los artículos 300 referente a la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 301, 303, 304 y 306 que delimitan el marco general sobre el cual se va a proponer una demanda en contra del Estado y de sus diferentes órganos (Ecuador, Asamblea Nacional, 2015).

#### **1.5.1.3. Código Orgánico Administrativo**

Además, existen otras leyes y normas que regulan aspectos específicos de la responsabilidad extracontractual del Estado, como el Código Orgánico Administrativo, el mismo Código Orgánico de la Función Judicial entre otros. En conjunto, este marco jurídico establece las bases para la protección de los derechos de los ciudadanos frente a los actos u omisiones del Estado que puedan generar daños o perjuicios.

El Código Orgánico Administrativo (COA) determina las reglas del procedimiento administrativo y los requisitos necesarios para verificar la existencia de responsabilidad extracontractual del Estado, a partir del artículo 330, en el libro cuarto

del cuerpo normativo invocado, se aborda todo lo referente a la responsabilidad extracontractual del Estado, con excepción de la Función Judicial, pues se considera que la Función Judicial se encuentra normada por su propia norma (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017).

#### **1.5.1.4. Código Orgánico de la Función Judicial**

El Código Orgánico de la Función Judicial, (COFJ) regula la responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de la inadecuada administración de Justicia, es decir la derivada de las acciones y omisiones de los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial en este cuerpo normativo, destacan los artículos 15, 32, y 33 como disposiciones esenciales para regular las acciones por responsabilidad extracontractual del Estado, no obstante, es importante destacar que en el COFJ no se reglamenta la responsabilidad extracontractual derivada de los órganos administrativos de la Función Judicial (Ecuador, Asamblea Nacional, 2009)

En la esfera administrativa, la responsabilidad del Estado se da principalmente en dos casos: la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos y las acciones u omisiones de los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. Sin embargo, el Estado también puede responder por acciones legítimas en casos especiales.

En el ámbito Judicial que vulnere los derechos de los ciudadanos. En estos casos, la responsabilidad del Estado puede derivar en la indemnización de los perjuicios causados al ciudadano afectado por la actuación de los funcionarios judiciales. Es importante destacar que la responsabilidad del Estado en la esfera judicial es más limitada que en la esfera administrativa, ya que las decisiones judiciales están sujetas al principio de autonomía e independencia judicial y a la garantía de cosa juzgada. Por lo tanto, la reparación por parte del Estado en la esfera judicial solo procede en casos excepcionales en los que se ha demostrado alguno de los presupuestos correspondientes a la deficiente administración de Justicia, contemplados en el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Del contenido de la norma constitucional invocada se desprende claramente que el Estado responde en la esfera administrativa, responsabilidad que se genera por la violación de derechos de los administrados, sea por falta o deficiencia en la prestación de servicios públicos o por acciones u omisiones de sus servidores públicos; en todo

caso, el Estado se reserva la facultad de repetir el pago al servidor responsable por el daño. Lo previsto nos lleva a sostener que si bien es verdad la administración pública cuenta con potestades administrativas, su actuación u omisión por las personas físicas llamadas a ejercerlas pueden llevar al sacrificio de manera legítima (veremos más adelante) o ilegítima de derechos e intereses de los particulares, si ello ocurre la propia norma constitucional obliga al Estado a reparar los daños producidos a los ciudadanos, estos últimos, que están plenamente facultados para reclamar indemnizaciones que sean compensatorias a la vulneración de sus derechos siempre y cuando se les haya causado daños y la carga pública no sea obligatoria (Moreno, 2016, pág. 8).

Sin perjuicio de los títulos de imputación por responsabilidad extracontractual del Estado correspondiente para la inadecuada administración de justicia, el Código Orgánico de la Función Judicial en su Art.15, al igual que lo hace la Constitución en su Art.233, prevé la posibilidad de responsabilidad penal de los servidores judiciales y para el efecto propone los tres tipos clásicos de responsabilidad personal siendo estos: a) responsabilidad de tipo penal que puede existir cuando un funcionario comete un delito en el desempeño de su cargo, b) responsabilidad administrativa consistente en el cometimiento de una infracción administrativa y en la imposición de una sanción disciplinaria, c) responsabilidad civil, por el enjuiciamiento civil de un ciudadano.

El sistema de responsabilidad estatal coexiste con el sistema de responsabilidades personales pues la determinación de un tipo de responsabilidad no imposibilita la determinación o existencia de otra, por esa razón el Código Orgánico de la Función Judicial otorga responsabilidad de reparación al Estado por daños y perjuicios sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas.

#### **1.5.1.5. Títulos de Imputación.**

En el estudio propuesto, se ha partido de la premisa contenida en el numeral 9 del Art. 11 de la (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008) en este precepto se determina el origen de la responsabilidad reparadora del Estado bajo el título de responsabilidad extracontractual en el estudio, con fines prácticos de verificación de los orígenes de la responsabilidad extracontractual se propone la división de los títulos de imputación para la responsabilidad extracontractual del Estado en dos escenarios.

El primer escenario es el relacionado con la inadecuada administración de justicia, que en esta investigación será catalogado como responsabilidad jurisdiccional en este título de imputación se verifica todos los presupuestos facticos detallados bajo el Art.32 del (Ecuador, Asamblea Nacional, 2009) este tipo de responsabilidad del Estado requiere la calificación previa de un Juez de derecho.

Es necesario tener en cuenta que para la configuración de este tipo de responsabilidad se necesita su declaratoria específica por medio de una sentencia judicial ejecutoriada, la misma que debe determinar el tipo específico de inadecuada administración de justicia, la cantidad económica correspondiente a la indemnización o reparación del perjuicio y además la determinación del grado de responsabilidad de los funcionarios judiciales que dieron lugar al perjuicio declarado.

La segunda clasificación propuesta en este trabajo investigativo es la relacionada con los títulos de imputación de responsabilidad extracontractual derivada de los órganos no jurisdiccionales a esta clasificación se propone el título de responsabilidad extracontractual administrativa en este segmento se va analizar la deficiente prestación de servicios públicos y los perjuicios resultantes de los hechos administrativos y de las vías de hecho ejecutadas por los órganos administrativos de la función pública.

#### **1.5.1.6. Responsabilidad Jurisdiccional.**

La responsabilidad jurisdiccional desde el punto de vista normativo se refiere a la responsabilidad que tienen los órganos jurisdiccionales, debiendo entender como tales a los juzgados, tribunales y cortes de justicia del país, por los daños que puedan ocasionar en el ejercicio de su función jurisdiccional, ya sea por errores en sus decisiones, por retrasos en la administración de justicia, por vulneración de derechos de las partes, entre otros. Es importante distinguir a la responsabilidad de los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial, de la responsabilidad de los órganos administrativos de la Función Judicial.

Cuando se trata de actuaciones administrativas de los órganos de la Función Judicial, como la gestión de sus recursos humanos o materiales, las posibles responsabilidades derivadas de esas actuaciones se encuadran en el ámbito de la responsabilidad administrativa y no jurisdiccional. “Es de mucha importancia advertir esta circunstancia, pues la responsabilidad estatal por actos legislativos y judiciales

stricto sensu puede considerarse mínima o prácticamente inexistente” (Belmonte, 2015, pág. 10).

Tradicionalmente se ha sostenido que el Estado es no responsable por los actos jurisdiccionales, como las sentencias, debido a su fuerza de verdad legal de cosa juzgada. Esto significa que una vez que se emite una sentencia, ésta adquiere una fuerza obligatoria y definitiva, y no puede ser revisada o modificada por los jueces o tribunales posteriores.

Sin embargo, esta doctrina de la no responsabilidad del Estado se ve limitada por la posibilidad de que se declare la existencia de un "error judicial", (entendido tal como un género de los presupuestos de deficiente administración de Justicia) que puede estar fundamentado en la vulneración de derechos constitucionales o cualquiera de los presupuestos determinados normativamente en el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución y en el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial.

El error judicial se refiere a la equivocación o falla en la aplicación de la ley por parte de los jueces o tribunales, lo que puede dar lugar a una sentencia errónea que afecte los derechos de las personas involucradas en el proceso. En estos casos, es posible que se revise la sentencia y se adopten medidas para corregir el error cometido.

Si llegare a determinarse la existencia de error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación de los derechos de la tutela judicial efectiva o los principios y reglas del debido proceso, como resultado del accionar jurisdiccional, el Estado puede ser declarado responsable y deberá reparar el daño causado al perjudicado.

Es cierto que la responsabilidad patrimonial constituye la carga que está llamado a soportar el Estado por los perjuicios antijurídicos que cause a los particulares. Esto implica que el Estado puede ser responsable de indemnizar a los particulares por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una actuación irregular de la administración pública, incluyendo la actuación de los órganos judiciales.

En este sentido, es importante destacar que, aunque en principio la responsabilidad recae en el Estado, el titular del órgano judicial que administra justicia

también puede responder en caso de que haya actuado con dolo o culpa y se haya declarado su responsabilidad. En estos casos, se repetirá el pago en contra del titular del órgano judicial y éste deberá asumir la responsabilidad correspondiente.

Es importante tener en cuenta que el error judicial no se configura simplemente porque una decisión emitida por un órgano de administración de justicia resulte injusta o equivocada. El yerro debe ser palmario, potente manifiesto, indudable e incontestable de un modo objetivo y no tan solo a ojos de quienes fueron parte o se sienten perjudicados. Para que se configure el error judicial, es necesario que el yerro sea evidente, indiscutible y manifiesto, de manera que cualquier observador objetivo pueda constatarlo. Además, es necesario que el acto del servidor público que origina este daño sea calificado sea relevante e imprescindible para el perjuicio ocasionado.

Este tipo de daño se considera especialmente grave, ya que implica una vulneración de los derechos del ciudadano en acción del sistema de justicia en espera legítima de una protección efectiva por parte del Estado. Por esta razón, cuando se produce un daño, el Estado tiene la obligación de reparar el daño en su totalidad, incluyendo tanto el daño emergente como el lucro cesante e incluso el daño moral, si corresponde.

Es cierto que en algunos casos la responsabilidad estatal puede derivar de una conducta legítima y no culpable de un órgano jurisdiccional, pero esto no significa que se deba negar la existencia de dicha responsabilidad. En estos casos, la responsabilidad estatal surge de la actividad judicial en sí misma y no de una falta de ésta.

El ordenamiento jurídico es claro en señalar cuales son los supuestos específicos que dan lugar a responsabilidad extracontractual del Estado por inadecuada administración de Justicia, el artículo 11. 9 de la Constitución de la República, determina que habrá responsabilidad por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, violaciones a los principios y reglas del debido proceso, incluso revocatoria o reforma de sentencias condenatorias siempre que se verifique la existencia de un perjuicio sufrido injustamente.

### **1.5.1.7. Responsabilidad Administrativa**

La actividad administrativa del Estado puede dar lugar a la responsabilidad extracontractual del mismo. La responsabilidad extracontractual surge cuando el Estado causa un daño o perjuicio a un particular como en los casos de falta o deficiencia en la prestación de servicios públicos, acciones u omisiones de sus funcionarios y empleados, entre otros. En ambos casos, el Estado está obligado a reparar los daños causados.

La actividad administrativa no se limita exclusivamente a la función ejecutiva, sino que también puede darse en la función legislativa y judicial en determinadas situaciones. Por ejemplo, la función legislativa puede llevar a cabo actividades administrativas como la gestión de recursos humanos y la adquisición de bienes y servicios para su funcionamiento interno. Asimismo, la función judicial puede llevar a cabo actividades administrativas relacionadas con la gestión y administración de los tribunales, la contratación de personal y la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desempeño de su función, además de tener facultades propias otorgadas en el país al Consejo de la Judicatura como órgano administrativo de la Función Judicial. En cualquier caso, de estas actividades también pueden desprenderse responsabilidades por parte del Estado si se vulneran derechos y causan daños o perjuicios a los particulares.

Hay que distinguir entre un acto y hecho como origen de un perjuicio que se traduce en responsabilidad extracontractual del Estado, es importante detallar que el acto administrativo que tiene afectaciones de índole subjetivo, y que puede ser reparado con la sola declaratoria de nulidad.

La destitución de un servidor público por ejemplo es un acto administrativo que tiene afectaciones de índole subjetivo, sin que necesariamente implique la posibilidad de responsabilidad extracontractual del Estado, la situación jurídica en el supuesto de ser ésta declarada ilegal o nula se resuelve sin que exista una reparación que no vaya más allá de desaparecer del mundo jurídico el acto administrativo referido.

En el caso de los hechos administrativos es más propensa la responsabilidad extracontractual del Estado, por ejemplo, un hecho administrativo es la demolición de una causa, sin que medie causa justa, sin que medie disposición de autoridad

competentes, es más puede ser ejecutada por error en la lectura de la nomenclatura por parte del funcionario ejecutor del hecho.

En el ejemplo referido, se verifica la inexistencia del deber jurídico de soportar el perjuicio o la carga pública derivada del accionar estatal, la relación directa de la participación del ente estatal con el perjuicio sufrido, y además la posibilidad de cuantificar el perjuicio para que el mismo sea indemnizado.

Es importante tener en cuenta que la responsabilidad patrimonial del Estado no se genera de manera automática. El particular afectado deberá presentar una reclamación ante la administración pública y, en caso de que esta sea desestimada, podrá acudir a los tribunales para reclamar la indemnización correspondiente por vía judicial.

Efectivamente, para que prospere la reparación patrimonial derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado, es necesario que se cumplan varios requisitos. Uno de ellos es que se haya cometido un perjuicio ilegítimo por parte del Estado que haya causado un daño a un particular.

En torno a la tesis desarrollada resulta trascendente analizar la posibilidad de que en efecto las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial, generen perjuicios que puedan ser abarcados desde la responsabilidad extracontractual del Estado, al punto de ser indemnizados, para el efecto se pone a consideración el siguiente ejemplo resultante de un caso real:

- La Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, designa como Juez Penal al ciudadano X, y disponen su asistencia física bajo prevención de una sanción por inasistencia, pero no tienen dependencia para que el Juez X ejerza funciones.
- El Juez X asiste a la Unidad Judicial, por 8 horas diarias por todo el mes sin ejercer ningún trabajo particular, y sin administrar justicia por falta de dependencia. La DPP-CJ cancela el salario al Juez X, al final del mes, pero después determina que no se realizó ningún trabajo, por lo que decide cobrar por vía coactiva la remuneración cancelada al Juez X, más intereses.
- La pregunta sería la siguiente: ¿Ha existido R.E.E. por las actuaciones de un órgano administrativo de la Función Judicial en contra del ciudadano X? >SÍ<

La causa procesal que se ventila en la (Acción especial por responsabilidad extracontractual, 2021) con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, signada con el número 17811-2018-01042, determina que en efecto puede existir responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de la actuación de los órganos administrativos de la Función Judicial.

El caso judicial que ha sido invocado pone sobre la palestra la discusión respecto de que la responsabilidad extracontractual del Estado imputable a la Función Judicial, puede ser derivada únicamente de la inadecuada administración de Justicia, al tenor de los presupuestos determinados en el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial, la lectura de la sentencia en su voto de mayoría y el voto salvado, refieren la postura de la entidad pública accionada (Consejo de la Judicatura) en línea de imposibilidad de determinación de responsabilidad extracontractual objetiva al margen de los presupuestos contenidos en el mismo Código Orgánico de la Función Judicial.

La línea de defensa propuesta por la entidad accionada señaló que la responsabilidad extracontractual del Estado derivada de la Función Judicial es una sola, debiendo entender a la Función Judicial como un todo que acoge tanto a órganos administrativos como a órganos jurisdiccionales y bajo esa lógica supone que la única forma de determinar responsabilidad extracontractual del Estado en la Función Judicial se hace posible cuando exista inadecuada administración de Justicia.

En el caso concreto los Jueces del Tribunal Juzgador han considerado que la Función Judicial puede emanar actos jurídicos distintos a la administración de Justicia y que los mismos pueden tener como resultado un daño o perjuicio para los ciudadanos y que en esa medida es procedente la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado y asimismo es procedente la obligación de reparar los perjuicios que pudieren resultar del accionar de los funcionarios judiciales en su desempeño administrativo no jurisdiccional.

La responsabilidad extracontractual del Estado por hechos y actos administrativos se refiere a la obligación del Estado de reparar los daños que se hayan causado a terceros como resultado de la actividad administrativa, ya sea por acción u omisión de los funcionarios públicos o por las decisiones y hechos ejecutados por las autoridades.

La responsabilidad extracontractual derivada del accionar administrativo se puede reclamar en todos los casos ante la propia autoridad administrativa sin tener que recurrir necesariamente a los Tribunales de Justicia, así lo determina el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo, esto respecto de las acciones y omisiones de todos los órganos administrativos del Estado, esta coexistencia de sede administrativa y jurisdiccional para este tipo de reclamaciones simplifica la reclamación de los ciudadanos frente a un perjuicio y además genera a emisión de un acto administrativo que puede fortalecer el caso jurisdiccional tanto para la parte accionada como para la parte accionante.

Sin embargo, se considera que en cuanto a las actuaciones de los órganos administrativos de la Función Judicial, no existe tal posibilidad, esto debido a la exclusión que realiza el artículo antes invocado, lo que llama la atención puesto que los órganos administrativos de la Función Judicial, pertenecen al Estado, es decir forman parte de la administración pública, por lo que, a primera vista no existe motivo de peso para ser excluidos del régimen jurídico de responsabilidad extracontractual en sede administrativa.

Figura 1. Responsabilidades del Estado



Fuente: (Belmonte, 2015, pág. 8)

## 1.6. Daño o perjuicio

La responsabilidad extracontractual del Estado se configura cuando existe un daño o perjuicio sufrido por un ciudadano, como resultado de la participación del ente estatal, sin que importe que tal perjuicio es producto de acción u omisión o incluso, sin que importe si ha existido o no dolo o culpa, para el efecto es necesario analizar la existencia de un daño calificado, esto quiere decir que el perjuicio sufrido no debe ser jurídicamente imputable a la víctima, en otras palabras existe daño calificado cuando el ciudadano no tenía el deber jurídico de soportar el perjuicio sufrido.

Asimismo, es necesario verificar la existencia de un nexo causal entre el perjuicio sufrido por la víctima y la participación del Ente estatal como única fuente del daño. La víctima tiene derecho a ser indemnizada por el daño sufrido, ya sea que se trate de un daño corporal o patrimonial. Es importante recalcar que, en algunos casos, la responsabilidad puede ser objetiva, es decir, que no es necesario demostrar la culpa del autor del daño, sino simplemente la existencia del daño.

Es importante destacar que la responsabilidad por daño personal puede derivar tanto de acciones ilícitas como de acciones lícitas que causen un perjuicio a la persona afectada. Por ejemplo, en algunos casos el Estado puede ser responsable de daños personales causados por una acción legítima realizada en el ejercicio de sus funciones, como en el caso de una intervención médica mal realizada en un hospital público. En estos casos, la responsabilidad del Estado puede derivar de una falta de diligencia en la elección, capacitación y supervisión del personal médico. En cualquier caso, para que exista la obligación de reparar el daño personal, es necesario que se haya causado un perjuicio efectivo, que se pueda demostrar la relación de causalidad entre el daño y la acción del responsable, y que se pruebe que el daño fue causado por una acción ilícita o por una falta de diligencia por parte del responsable.

El daño patrimonial se refiere al perjuicio que afecta los bienes o el patrimonio de una persona, mientras que el daño no patrimonial o moral se refiere al detrimento que afecta otros aspectos de la vida de la persona, como su reputación, honor, dignidad, entre otros. Ambos tipos de daño pueden ser indemnizables si se cumplen los requisitos de la responsabilidad extracontractual, como la existencia de un vínculo causal entre la conducta dañosa y el perjuicio sufrido, la antijuridicidad de la conducta, y la existencia de culpa o negligencia por parte del responsable del daño.

El daño emergente se refiere a la pérdida o disminución del patrimonio o bienes materiales que sufre la víctima debido a la acción dañosa, mientras que el lucro cesante se refiere a la pérdida de ganancias o beneficios económicos futuros que se hubieran obtenido de no haberse producido el daño. Ambos tipos de daño pueden ser objeto de indemnización en caso de que se cumplan los requisitos de la responsabilidad extracontractual.

Cuando se trata de deficiencias en la prestación de servicios públicos, es necesario determinar la causa material objetiva que llevó al daño, pero también es importante establecer la responsabilidad subjetiva de los funcionarios públicos. En algunos casos, puede ser difícil identificar a la persona o personas responsables por dolo o culpa, pero esto no significa que no exista responsabilidad por parte del Estado como tal. En cuanto a la relación de causalidad, es importante que exista una conexión directa entre la falta o deficiencia del servicio y el perjuicio sufrido por el afectado.

### **1.7. Reparación de daños**

No existe norma jurídica que viabilice la reparación de daños derivados de las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial, en sede administrativa, a diferencia del resto de órganos administrativos de la función pública, esto no quiere decir que tal reparación sea imposible, en el caso concreto de este tipo de perjuicios, se debe proceder con la búsqueda de tal reparación por daños en la sede judicial, es decir con una demanda propuesta bajo el precepto normativo determinando en el artículo 11 numeral 9 de la Constitución, lo que resulta penoso, pues bien se podría proponer una reclamación administrativa siempre que el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo incluyera a los órganos administrativos de la Función Judicial en su alcance normativo.

La idea de reparación también nos sugiere que el daño ha sido ya consumado, lo único que nos queda es aminorar sus efectos; pues la acción esto significa también que la acción psicológica intimidadora de la ley no ha funcionado; lo cual nos sugiere afirmar que no ha podido prevenirse razonablemente la producción del daño. La prevención implica la adopción de medidas y procedimientos para impedir que se realice un daño, la consecuencia es la cesación de la actividad perjudicial (Machado, Medina, Vivanco, Goyas, & Betancourt, 2018, pág. 8).

El Código Orgánico Administrativo, refiriéndose a la reclamación por daños determina que, en todos los casos en los cuales el daño sea de índole patrimonial, debe procurarse la restitución de las cosas a su estado original o al más próximo, teniendo para tal efecto la posibilidad de ejecutar una reparación económica.

Es importante señalar que, en el caso de acudir al procedimiento administrativo, el particular debe seguir los pasos establecidos en la ley y presentar los documentos y pruebas necesarias para demostrar el daño sufrido y la responsabilidad de la entidad pública. En este proceso, la entidad tiene la obligación de verificar la petición, analizar el caso y emitir la resolución correspondiente, es evidente que la existencia de un procedimiento administrativo es un avance importante en torno a la responsabilidad de reparar un perjuicio ejecutado por parte de las entidades del Estado.

Los tribunales contencioso-administrativos han establecido ciertos criterios y lineamientos que se aplican a los casos de responsabilidad extracontractual del Estado, lo que ha permitido una mayor claridad en cuanto a los procedimientos y las obligaciones de las partes involucradas.

En cualquier caso, es importante destacar que la falta de una normativa específica no implica que el Estado no tenga responsabilidad por los daños que cause a particulares, y que los ciudadanos tienen el derecho de reclamar y exigir la reparación de los perjuicios que se les cause.

Las normas del procedimiento administrativo no deben limitarse a garantizar los derechos de los ciudadanos, deben también garantizar el interés público. El interés público exige un procedimiento flexible y rápido que impida la anarquía en el seno de la Administración y asegure la eficacia. El interés de los particulares pide, por el contrario, un procedimiento riguroso para impedir que se vean esclavizados por la Administración, por ello el procedimiento administrativo debe conciliar estos dos intereses (López, 1981).

Es importante señalar que la reparación por daños debe ser integral, lo cual no siempre puede lograrse mediante la entrega de una compensación económica. En algunos casos, la restitución al estado anterior del daño causado puede ser la única forma de lograr la reparación integral siempre que sea posible incluso las garantías de no repetición pueden constituir un aval de reparación del daño.

En los casos en que la restitución al estado anterior del daño no sea posible, es necesario buscar otras formas de reparación que permitan garantizar la efectividad de los derechos afectados. En todo caso, la reparación integral debe ser el objetivo principal de los procesos de responsabilidad extracontractual del Estado, a fin de garantizar la protección efectiva de los derechos de los particulares afectados por su actividad.

En el marco de la responsabilidad extracontractual del Estado por actuaciones lícitas, el Código Orgánico Administrativo establece dos modalidades de reparación: la restitución y la indemnización.

En primer lugar, cuando el daño causado por el Estado es de naturaleza patrimonial, se procurará la restitución de las cosas a su estado original o al más próximo al que se encontraban antes de la afectación. Esto significa que el Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para restablecer la situación anterior al daño, como reparar una infraestructura dañada o reponer un bien destruido o dañado. Solo cuando la restitución no sea posible, se procederá a la reparación pecuniaria mediante la entrega de una compensación económica al particular afectado.

En segundo lugar, cuando el daño causado por el Estado es de naturaleza no patrimonial, se procederá a la indemnización mediante el pago de una compensación económica. Este tipo de daños incluye aquellos que afectan derechos fundamentales como la integridad física, la libertad, la honra o la privacidad, entre otros.

En ambos casos, la finalidad de la reparación es lograr la restauración integral de los derechos afectados por la actuación lícita del Estado. Es importante destacar que la restitución es preferible a la indemnización, ya que permite restablecer la situación anterior al daño y evitar que el particular afectado sufra una pérdida efectiva.

En cuanto a la terminología utilizada para describir la reparación, es cierto que doctrinariamente se utiliza el término "reparación en naturaleza" para referirse a la reparación que busca colocar a la víctima en una situación igual o semejante a la que tenía antes del acto o hecho dañoso. Sin embargo, el Código Orgánico Administrativo prefiere utilizar el término "restitución" para describir esta modalidad de reparación, que consiste en la restitución de las cosas a su estado original o al más próximo al que se encontraban antes de la afectación.

El término para interponer el reclamo que busca la reparación del daño según lo determinado en el Código Orgánico Administrativo es de 90 días contados a partir de la fecha en que se produjo el daño o desde que se tuvo conocimiento del mismo. Es importante señalar que este término es de carácter fatal, es decir, que no puede ser prorrogado o ampliado.

Entre los requisitos que debe contener el reclamo se encuentran: la identificación del reclamante, la descripción detallada de los hechos que dieron origen al daño, la cuantificación del daño y las pretensiones que se solicitan.

Una vez presentado el reclamo, la autoridad administrativa competente debe dar inicio al procedimiento ordinario, que contempla diversas etapas, como la fase de instrucción, la fase de resolución y la fase de ejecución.

#### **1.7.1. Requisitos para solicitar la reparación de daños**

Existen como se ha señalado dos vías para reclamar la reparación de daños, la primera es la reclamación en sede administrativa y la segunda se refiere a la demanda judicial ante los Tribunales de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En lo referente al procedimiento administrativo, el Código Orgánico Administrativo es claro en señalar cuales son los requisitos que debe contener la reclamación propuesta por el administrado, en torno a la responsabilidad extracontractual del Estado, debiendo tener en cuenta la naturaleza reglada del procedimiento, esto quiere decir que los requisitos determinados por la norma son de obligatorio cumplimiento.

Así de acuerdo con la normativa materia de análisis es necesario que la reclamación administrativa cumpla ineludiblemente con todos y cada uno de los puntos que exige la Ley, debiendo tener en cuenta para el efecto:

La exposición y determinación del acto u omisión que da origen al daño o perjuicio generado, en este punto es importante tener en cuenta que el administrado debe identificar con claridad cuál es el acto sobre el cual se reclama la existencia de responsabilidad extracontractual del Estado, es decir debe singularizarse con toda claridad en el reclamo cual es el momento específico, el accionar concreto que dio lugar al perjuicio sobre el cual se reclama una reparación.

Asimismo, debe determinarse cuáles son los daños resultantes de la acción u omisión de la administración pública, el que, dicho sea de paso, debe ser cuantificable, es decir, debe ser tangible y razonable, palpable a los sentidos y por tanto indemnizable o susceptible de reparación, el cual debe ser debidamente calificado, esto quiere decir que es un daño que no tiene justificación jurídica, o que el administrado no debía sufrir.

Otro elemento esencial es la exposición del nexo causal, éste se refiere a la necesaria consecuencia del acto u omisión y el perjuicio sufrido (daño calificado), así el reclamante debe demostrar que el perjuicio sufrido es el resultado directo de la participación del Estado y que sin la participación sobre la cual se sustenta el reclamo no hubiera sido posible la existencia del perjuicio.

Finalmente, el reclamante debe cuantificar su reclamación es decir debe aterrizar a una cifra económica su reclamo, debiendo para el efecto considerar cuales son los elementos que configuran la cifra pretendida y la explicación de las razones por las cuales es proporcional el monto de la reparación exigido con el perjuicio sufrido por el administrado. El reclamo debe ser presentado en el término de 90 días contados a partir del día siguiente al perjuicio sufrido.

El Código Orgánico Administrativo ha sido puntual en señalar que cuando la norma haga referencia a días sin determinar la referencia a plazo o a término, debe entenderse ese tiempo como días hábiles o término, esto quiere decir que el tiempo para la reclamación en sede administrativa, de 90 días, debe ser contabilizado en días hábiles, esto quiere decir sin que se tenga en cuenta feriados y fines de semana para contabilizar el tiempo de reclamación.

La segunda posibilidad o vía para reclamación es la interposición de una acción judicial, la cual puede ser propuesta en el plazo de 5 años contados a partir de la verificación del daño o perjuicio sufrido y en torno a las acciones judiciales por inadecuada administración de justicia el plazo será de 4 años contados a partir del último acto que genere perjuicio al ciudadano.

Este tipo de demandas, se evacuan en procedimiento ordinario, con la existencia de dos audiencias y el juzgador competente es el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del domicilio del administrado, la primera audiencia, denominada preliminar se verifica la validez del proceso, el saneamiento de posibles

nulidades, el objeto de la controversia y la prueba de las partes, en la segunda audiencia de juicio se practica la prueba y se dicta sentencia.

La sentencia no es susceptible de apelación únicamente procede el recurso extraordinario de casación y la acción extraordinaria de protección, debido a que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo son de primera y única instancia.

### **1.7.2. Silencio Administrativo**

Establecido por el (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017) para la resolución de reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas. Es importante destacar que, si bien el plazo general es de treinta días, existen excepciones en las que el plazo puede ser diferente, por ejemplo, cuando se trata de procedimientos más complejos o que involucran a diversas autoridades o entidades, siempre que exista la determinación de un término expreso para tal demora en el texto normativo.

En cualquier caso, es obligación de la administración pública resolver en un plazo razonable y notificar la decisión correspondiente al interesado. Si no se cumple con esta obligación, se presume que la solicitud ha sido aceptada, salvo que se trate de un caso en el que la ley establezca otra consecuencia, en el caso concreto es pertinente analizar que al estudiar la responsabilidad extracontractual del Estado por las acciones u omisiones producidas por los órganos de la administración pública y al no existir un procedimiento previsto para el caso en concreto bien puede el administrado aspirar al establecimiento o configuración del silencio administrativo.

El silencio administrativo positivo es la consecuencia jurídica frente a la inercia de la administración pública respecto de peticiones solicitudes y reclamaciones formuladas por los ciudadanos sin embargo el efecto positivo del silencio administrativo existe únicamente frente a peticiones legítimas formuladas por los ciudadanos ante las autoridades competentes.

Debe entenderse por petición legítima aquella que no contradice normas de derecho público, que no constituye el cometimiento de un delito, que son posibles de ejecutar en el tiempo y el espacio y que además son dirigidas ante la autoridad competente para resolver la petición, y finalmente es necesario que las mismas reúnan todos los requisitos legales para ser atendidas favorablemente.

Una línea del pensamiento doctrinario sostiene que el efecto positivo del silencio administrativo no es viable cuando existe un procedimiento reglado, sin embargo, el tenor literal del Código Orgánico Administrativo en su artículo 207 hace alusión a la inercia de la administración pública respecto de la decisión que resuelva un reclamo, esto infiere necesariamente la vigencia del efecto positivo del silencio administrativo aun en el caso de procedimientos reglados.

En definitiva a la luz de las normas jurídicas vigentes sería viable el silencio administrativo positivo frente a las reclamaciones administrativas por responsabilidad extracontractual del Estado igual efecto surtiría en el caso de las reclamaciones dirigidas como consecuencia de las actuaciones de los órganos administrativos de la Función Judicial siempre que la competencia resolutora en este tipo de reclamaciones le sea otorgada a la autoridad destinataria de la reclamación conforme se propone con la propuesta planteada en el presente trabajo investigativo.

### **1.8. Acción de repetición**

La acción de repetición se encuentra determinada en el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador, pero se encuentra concretamente normada en su procedimiento por la (Ecuador, Asamblea Nacional, 2009).

Esta figura según lo refiere la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, procede cuando existe una reparación económica dispuesta por una sentencia constitucional o por una sentencia firme dictada por organismos internacionales de protección de derechos.

Consiste en la acción judicial para el cobro de los montos económicos erogados por el Estado a título de compensación por daños y es procedente únicamente en el caso de que se determine dolo o culpa en las actuaciones de los servidores públicos inmiscuidos en el acto que generó el perjuicio por el cual se indemnizó al ciudadano.

En la actualidad ha cambiado la forma de aplicar una norma de carácter Constitucional y su aplicación se torna directa e inmediata y se desecha el justificativo de insuficiencia de las leyes, pese a eso se sigue alegando que no existe un procedimiento especial desconociendo los principios generales del derecho que sostiene que cuando no existe procedimientos especiales se aplicará el procedimiento ordinario (Salcedo, Martínez, & Garcés, 2017, pág. 6).

La acción de repetición debe ser presentada por la máxima autoridad de la entidad que eroga la compensación económica, también debe participar en esta acción el Procurador General del Estado en defensa de los intereses estatales, el Juez competente para conocer la acción de repetición es el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del domicilio del servidor accionado y el término para la interposición de este tipo de acciones es de 3 años, contados a partir de la fecha del último pago efectuado por el Estado.

El Art.330 del Código Orgánico Administrativo determina que juntamente con la reparación derivada de la responsabilidad extracontractual del Estado existirá la obligación de acción de repetición, en todos los casos si en excepción. En el ordenamiento jurídico actual un elemento esencial para la acción de repetición es la existencia de dolo o culpa, así lo determina el Artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El Código Orgánico Administrativo no determina la verificación de culpa o dolo en la resolución que pone fin a la reclamación administrativa por responsabilidad extracontractual en tal sentido se tornaría en inaplicable la acción de repetición dispuesta en el Art.330 del cuerpo normativo invocado, esta aparente contradicción puede generar un estado de impunidad frente a la responsabilidad que adquieren los funcionarios públicos cuando han generado un perjuicio que ha sido indemnizado por el Estado a través de la determinación de responsabilidad extracontractual.

Asimismo, es importante tener en cuenta el texto literal del último inciso del Art.330 del Código Orgánico Administrativo este precepto deja a salvo el derecho del Estado para proponer la acción de repetición pero la acción de repetición exige la existencia de una sentencia emanada por un órgano jurisdiccional en el caso de sentencias constitucionales o de un órgano internacional de protección de derechos humanos, la posibilidad de una acción de repetición con un fallo administrativo es inaplicable.

Sin perjuicio de lo señalado se debe tener en cuenta que la disposición legal que posibilita el inicio de una acción de repetición también tiene un respaldo constitucional esto es en el mismo numeral 9 del Art.11 de la Constitución un punto importante a tener en cuenta es la posibilidad de defensa de los servidores públicos implicados frente a una acción de repetición para tal efecto los servidores públicos

deberían comparecer con descargos en la sede administrativa de modo previo a la Resolución correspondiente a la responsabilidad extracontractual del Estado.

Teniendo en cuenta que la determinación en sede administrativa de responsabilidad extracontractual del Estado por sí mismo resulta novedosa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano es de entender que los detalles que circundan a su materialización como el referente a la acción de repetición son aspectos que aun necesitan desarrollo sobre la base de los casos prácticos que se desarrollen en este tipo de casos.

## CAPÍTULO II

### 2. MARCO METODOLÓGICO

La investigación desarrollada acogió en su formulación las etapas sugeridas por el doctor Fidias G. Arias, en torno a la formación de una investigación documental, teniendo en cuenta que el objeto de la investigación en su mayoría es documental, pues se desarrolló mediante el análisis de textos normativos y casos que se registraron documentalmente, que además permitieron el acceso del investigador al material que contiene la información revisada, así se inició la investigación con la búsqueda de fuentes, tanto doctrinarias como normativas, en este segmento, se utilizó la herramienta de internet para verificar los aportes realizados por investigadores en los diferentes repositorios de las Universidades del país que alojan proyectos investigativos relacionados con el tema materia de investigación.

La búsqueda de fuentes, también implicó la investigación de casos prácticos que permitieron conocer a profundidad sobre el criterio actual que manejan las autoridades judiciales, como intérpretes de la Ley en torno a la responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de las acciones y omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial.

Asimismo, continuando con las etapas de la investigación documental, se prosiguió con la lectura inicial de los documentos disponibles, partiendo de los textos normativos contenidos en la Constitución de la República del Ecuador, en el Código Orgánico Administrativo y en el Código Orgánico de la Función Judicial, además fue importante la lectura de sentencias judiciales y de tesis elaboradas por investigadores en torno a temas relacionados con la investigación desarrollada.

El esquema preliminar fue desarrollado con ayuda del manual de procedimiento de titulación de la entidad académica que permite el presente desarrollo investigativo, lo cual facilitó proponer un esquema tentativo que se apegue a los estándares exigidos por la Universidad.

Posteriormente, se hizo una formulación del esquema definitivo y desarrollo de capítulos, redacción de introducción, construcción del marco teórico, y elaboración de conclusiones iniciales a la luz de los objetivos planteados en la investigación.

En el caso de la investigación desarrollada, fue necesario el levantamiento de información en campo, para lo cual fue necesaria la recolección de datos ejecutada directamente sobre personas que tuvieron relación con el objeto de la investigación, en concreto, los servidores que conforman la Función Judicial del Ecuador, tanto en el ámbito jurisdiccional como administrativo.

Es importante señalar que la investigación en campo no alteró las condiciones que ya se encontraban existentes con anterioridad al planteamiento de la encuesta ejecutada como herramienta para obtener la información que fue utilizada en la investigación, la encuesta ejecutada fue dirigida a 60 personas relacionadas directamente con el tema de investigación.

El uso del método de revisión bibliográfica junto con la técnica de análisis de contenido es una herramienta importante para fundamentar teóricamente el estudio. Esta técnica permitió examinar los textos seleccionados de forma sistemática, identificando las categorías temáticas y las relaciones entre ellas.

En el caso de la responsabilidad extracontractual objetiva del Estado frente a las limitaciones en el marco jurídico de los órganos administrativos de la Función Judicial, el uso de la revisión bibliográfica y la técnica de análisis de contenido permitieron examinar y comprender las diferentes posturas y enfoques teóricos que existen sobre este tema.

Los artículos científicos, tesis y libros localizados y recuperados de diferentes repositorios digitales especializados proporcionaron una amplia gama de perspectivas y opiniones sobre la responsabilidad objetiva del Estado en el contexto de las limitaciones que pueden existir en el marco jurídico de los órganos administrativos de la Función Judicial. El análisis de estos textos permitió la identificación de patrones y tendencias comunes en la literatura existente, así como también la identificación de las brechas o áreas de investigación que necesitan más atención.

El uso de la revisión bibliográfica junto con la técnica de análisis de contenido fue una herramienta valiosa para fundamentar teóricamente un estudio y examinar diferentes perspectivas y enfoques sobre un tema específico, y determinar si efectivamente existen limitaciones de índole normativo en torno a las actuaciones administrativas de la Función Judicial.

## 2.1. Enfoque metodológico

El enfoque de esta investigación fue cualitativo y cuantitativo, descriptivo y correlacional. Se buscó analizar la percepción de los servidores públicos, jueces y abogados sobre la responsabilidad objetiva extracontractual del Estado en el ejercicio de las funciones administrativas de la Función Judicial. Se utilizaron técnicas de investigación como la revisión bibliográfica, y el análisis de contenido para obtener información relevante y detallada sobre el tema en cuestión, además del empleo de encuesta a un grupo de individuos que forman parte de la estructura funcional de la Función Judicial ecuatoriana. Estas técnicas permitieron analizar los conceptos y teorías relacionadas con la responsabilidad objetiva del Estado y las limitaciones en el marco jurídico de los órganos administrativos de la Función Judicial.

El empleo de la encuesta permitió recopilar y analizar datos provenientes de fuentes primarias como grupos focales a ser considerados en la integración funcional de los órganos administrativos y jurisdiccionales de la Función Judicial, con el objetivo de profundizar en la comprensión de las opiniones y percepciones de los actores involucrados en el tema. Todo esto permitió caracterizar de forma particular la información investigada y generar una respuesta a la hipótesis planteada.

Se diseñó un cuestionario estructurado que incluyó preguntas relacionadas con la percepción de los participantes sobre la responsabilidad objetiva del Estado. Las preguntas estuvieron orientadas a medir el conocimiento, la comprensión y la opinión de los participantes sobre este tema, así como su experiencia personal en casos relacionados.

El cuestionario se administró de manera electrónica a través de una plataforma en línea. Se enviaron invitaciones y explicaciones detalladas sobre el propósito de la investigación a los participantes, junto con el enlace para acceder al cuestionario. Se solicitó el consentimiento informado de los participantes antes de que completen el cuestionario.

El análisis de datos luego de recopilados se tabuló y analizó utilizando técnicas estadísticas descriptivas. Se calcularon promedios, desviaciones estándar y porcentajes para cada una de las preguntas del cuestionario. Además, se realizaron análisis para examinar las relaciones entre las variables medidas. Se garantizó la confidencialidad de los datos recopilados, asegurando la privacidad de los

participantes y el uso exclusivo de la información con fines investigativos. Se respetaron los principios éticos de consentimiento informado y participación voluntaria.

Dentro de las limitaciones, es importante tomar en cuenta que las limitaciones de este estudio pueden incluir el tamaño de la muestra y la posible subjetividad de las respuestas de los participantes. Además, la generalización de los resultados estuvo circunscrita a la muestra seleccionada.

## **2.2. Tipo de estudio**

Si la investigación es de tipo cualitativo y cuantitativo se basa en el examen e interpretación de fuentes bibliográficas, el diseño de la investigación puede ser un estudio bibliográfico o documental. En este tipo de diseño de investigación, se recopilaron y examinaron sistemáticamente diversas fuentes bibliográficas y documentos relacionados con el tema de investigación, con el objetivo de analizar, sintetizar e interpretar la información contenida en ellos y responder a las preguntas de investigación planteadas. Además, se seleccionaron la muestra que estuvo compuesta por una selección aleatoria de servidores públicos, jueces y abogados que ejercen su labor en diferentes instancias y jurisdicciones. Se utilizó una técnica de muestreo probabilístico para asegurar la representatividad de la muestra.

Por otro lado, un estudio narrativo se enfoca en la recolección de datos a través de la recopilación de historias y experiencias de los sujetos de estudio. En este tipo de diseño, el investigador busca comprender la perspectiva subjetiva de los sujetos de estudio, su experiencia vivida, su contexto y su punto de vista sobre el fenómeno de estudio. En el presente caso, la investigación tuvo una conformación mixta, con el empleo de elementos cualitativos y cuantitativos.

En resumen, esta investigación fue de carácter mixto, se basó en la revisión y análisis de fuentes bibliográficas, juntamente con la obtención de información en campo con el empleo de una encuesta el diseño de investigación más adecuado fue un estudio bibliográfico, documental y de campo.

Al tener una investigación que es mixta y además cualitativa y cuantitativa el tipo de estudio es:

- Estudio narrativo o biográfico

- Estudio cuantitativo basado en encuestas

### **2.3. Etapas o fases de investigación que se prevén para cumplir los objetivos.**

Con la finalidad de dar fiel cumplimiento a los objetivos propuestos inicialmente se desarrolló el apartado de marco teórico, esto sirvió para describir todos los conceptos referentes a la problemática caracterizada en el presente documento. Estos conceptos se desarrollaron de fuentes formales de investigación científica que se encuentra explícitas en los siguientes numerales:

1. Revisión bibliográfica: Una revisión exhaustiva de la literatura relacionada con el tema de la tesis, con el fin de identificar el estado actual del conocimiento en el área de estudio y determinar las lagunas o áreas de investigación que aún no se han explorado.
2. Diseño del marco teórico: A partir de la revisión bibliográfica, se elabora el marco teórico que servirá como fundamento conceptual de la investigación. Este marco teórico debe incluir las teorías, modelos y conceptos relevantes para el tema de la tesis. Asimismo, el marco teórico recoge la visión del investigador respecto del material conceptual utilizado debiendo tener una perspectiva objetiva que permita delimitar la base de conocimientos que permiten el desarrollo investigativo y que además permite el alcance de conclusiones.
3. Diseño de la metodología: En esta fase, el enfoque metodológico cualitativo y cuantitativo para la recolección y análisis de datos, así como los instrumentos de investigación que se emplearán.
4. Análisis de datos: Una vez recolectados los datos, se procederá a su análisis para identificar patrones, tendencias o relaciones entre las variables de estudio.
5. Interpretación de los resultados: Se interpreta el significado de los hallazgos obtenidos a partir del análisis de datos, con el fin de responder a las preguntas de investigación y alcanzar los objetivos de la tesis.
6. Redacción de la tesis: Se redactará la tesis, siguiendo los lineamientos establecidos por la institución académica y los criterios del asesor de tesis. La

tesis debe incluir una introducción, el marco teórico, la metodología, los resultados, la discusión y las conclusiones.

#### **2.4. Justificación de la viabilidad**

Es importante mencionar que la viabilidad del desarrollo de un trabajo de tesis no solo se justifica por los medios y recursos que se disponen, sino también por la relevancia e importancia del tema de investigación y su contribución al conocimiento en el campo de estudio correspondiente.

Es necesario que el autor tenga un conocimiento sólido y actualizado del tema a investigar, así como la capacidad de recopilar y analizar información relevante y pertinente para el desarrollo del trabajo de tesis. También es importante tener en cuenta los tiempos y plazos establecidos para la elaboración del trabajo, así como la disponibilidad de asesoría y apoyo académico.

La viabilidad del desarrollo de un trabajo de tesis se justifica por una combinación de factores, como la relevancia del tema, el conocimiento y habilidades del autor, los recursos y medios disponibles y los plazos establecidos para la elaboración del trabajo.

La justificación de viabilidad del estudio se basó en la necesidad de conocer la efectividad de la responsabilidad objetiva del Estado frente a las limitaciones en el marco jurídico de la responsabilidad extracontractual objetiva del Estado, frente a las limitaciones en el marco jurídico de los órganos administrativos de la Función Judicial, concretamente en las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura. Además, se pretende contribuir al fortalecimiento del sistema de responsabilidad del Estado y mejorar la protección de los derechos de los ciudadanos.

A la luz de los avances doctrinarios y conceptuales de la responsabilidad extracontractual del Estado en el desarrollo histórico de esta institución jurídica y teniendo en cuenta la constante superación de paradigmas normativos que ha tenido el entendimiento de la reparación extracontractual del Estado, es necesario pulir las falencias que aún persisten en nuestro sistema normativo, por lo que resulta trascendente el desarrollo de la investigación que se propone en los términos que han sido expuestos.

## **2.5. Resultados previstos**

Se logró una evaluación compartida sobre la responsabilidad extracontractual objetiva del Estado, que permitieron conocer las limitaciones normativas para proponer reclamaciones administrativas por responsabilidad extracontractual objetiva del Estado en el marco de las actuaciones de los órganos administrativos de la Función Judicial, así como sobre posibles mejoras en su aplicación.

Para alcanzar este objetivo, se identificaron cuáles son las limitaciones normativas existentes en torno a la determinación de responsabilidad extracontractual del Estado, teniendo como origen para esta identificación la realidad actual en torno a la responsabilidad extracontractual del Estado para todos los órganos administrativos del Estado, frente al tratamiento normativo que existe para los órganos administrativos que integran la Función Judicial.

Los resultados obtenidos, demostraron que efectivamente existen limitaciones normativas en el marco jurídico ecuatoriano, para proponer reclamaciones administrativas por responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de las acciones u omisiones de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, como órganos administrativos de la Función Judicial.

Limitaciones normativas que no son absolutas si se tiene en cuenta el gran marco constitucional, pero que sin embargo constituyen un impedimento para el óptimo desarrollo del sistema de responsabilidad estatal y la ejecución igualitaria de un procedimiento administrativo para reclamación por daños y perjuicios y para determinación de responsabilidad extracontractual en sede administrativa.

## **2.6. Consideraciones éticas**

Durante el proceso de elaboración de la tesis, se garantizó el cumplimiento de las normas éticas y legales aplicables a los sujetos involucrados en el estudio. Se llevó a cabo la recopilación de toda la información necesaria, la cual fue debidamente citada y referenciada en el desarrollo del trabajo.

El desarrollo del trabajo investigativo cumplió de manera rigurosa con el respeto a los principios éticos de investigación y observo todas las reglas otorgadas por la entidad académica para el desarrollo y construcción del trabajo investigativo, lo que permite avalar la naturaleza ética, moral y objetiva de la investigación desarrollada.

## 2.7. Hipótesis

La hipótesis formulada es:

H: Existen limitaciones normativas en el marco jurídico ecuatoriano para proponer reclamaciones administrativas por responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de las acciones u omisiones de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, como órganos administrativos de la Función Judicial.

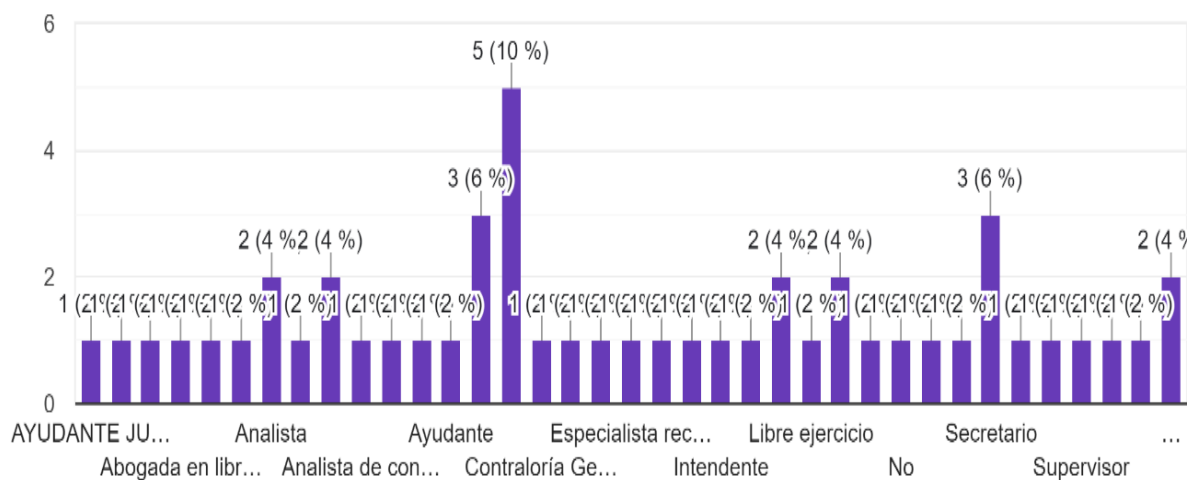
Esta hipótesis se encuentra íntimamente ligada a la lectura lógica del ordenamiento jurídico y a la evidencia documental aportada por los textos legales investigados cabe destacar incluso los resultados de la encuesta basados en esta hipótesis señalan que es un hecho para estudio jurídico de esta figura jurídica.

## 2.8. Resultados previstos de la encuesta.

Figura 2. Cargo que ocupan dentro de la institución pública

FUNCION JUDICIAL Cargo que ocupa dentro de la Institución Pública

50 respuestas



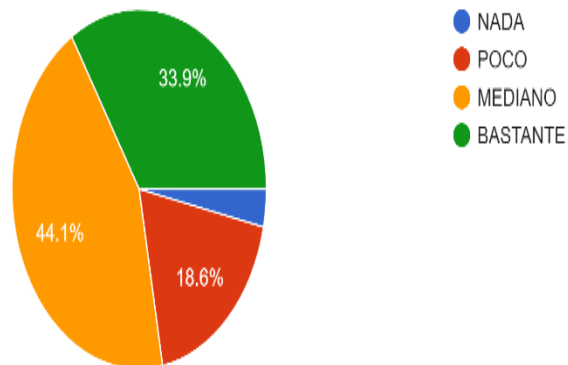
Elaborado por: Adriana Betzabeth Carrión Vargas

La figura 2 representa los principales puestos que ocupan los encuestados en la institución públicas.

Figura 3. Responsabilidad objetiva del estado

1.- ¿Está familiarizado/a con el concepto de "responsabilidad objetiva del Estado" en el contexto jurídico?

59 respuestas



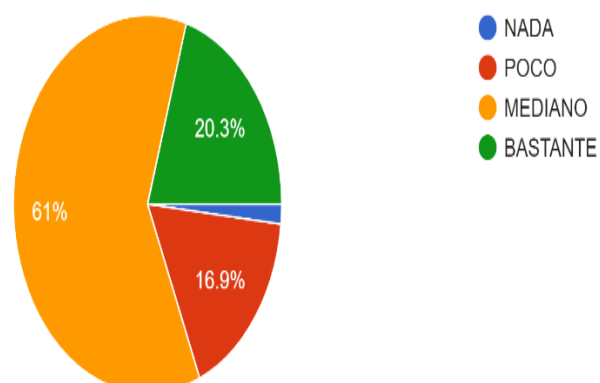
Elaborado por: Adriana Betzabeth Carrión Vargas

De las 60 encuestados, 59 respondieron y el 33.9% señala que están bastante familiarizados con el concepto de "Responsabilidad Objetiva del Estado" en el contexto jurídico.

Figura 4. Órganos administrativos y su marco jurídico

2.-Estima qué los órganos administrativos de la Función Judicial están sujetos a limitaciones en su marco jurídico.

59 respuestas



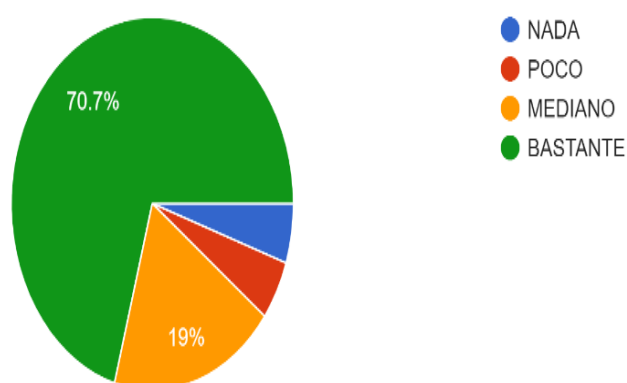
Elaborado por: Adriana Betzabeth Carrión Vargas

Sobre las limitaciones de la función Judicial el 61% indican que medianamente estima que los órganos administrativos de la función judicial están sujetos a limitaciones en su marco jurídico.

Figura 5. Omisiones de órganos administrativos

3-Considera que el Estado debe asumir responsabilidad objetiva por las acciones y omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial que genere perjuicio a los particulares.

58 respuestas



Elaborado por: Adriana Betzabeth Carrión Vargas

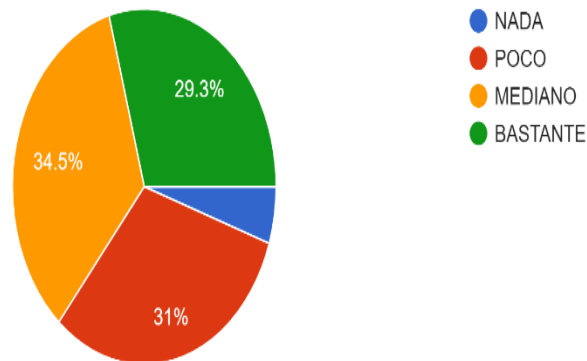
De la pregunta signada con el número 3, es importante, tener en cuenta que el 70.7% de los participantes en la encuesta, indicaron que consideran es bastante viable que el Estado deba asumir la responsabilidad objetiva por las acciones y omisiones de los órganos administrativos de la función judicial que generen perjuicios a los particulares además que el porcentaje de afectados es alto.

Esto indica que la norma necesita una reforma para establecer la responsabilidad objetiva del Estado en los funcionarios administrativos de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura a fin de evitar que las personas afectadas por este vacío legal sea considerablemente un porcentaje excesivamente alto.

Figura 6. Alternativas de los ciudadanos frente a omisiones

4.-Conoce cuales son las alternativas de los ciudadanos frente a los resultados dañosos de las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial.

58 respuestas



Elaborado por: Adriana Betzabeth Carrión Vargas

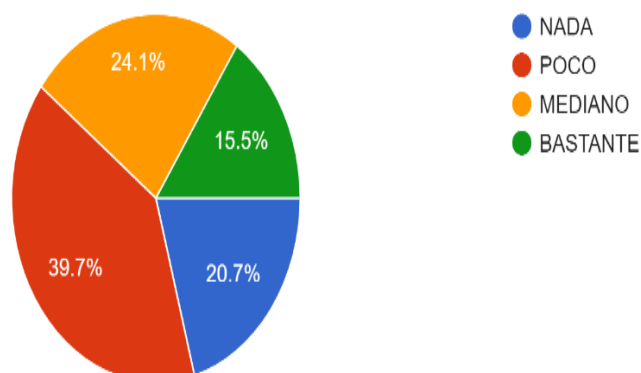
Se observa que el 29.3% de los participantes tienen conocimientos amplios sobre cuáles pudieran ser las alternativas de los ciudadanos frente a los resultados dañosos de las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial.

En torno a esta interrogante es necesario recalcar que el 31% de los participantes en la encuesta, tienen un conocimiento casi nulo de las alternativas que tienen los ciudadanos frente a los resultados dañosos de las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial.

Figura 7. Mecanismos administrativos de exigencia de responsabilidad

5.-Piensa que existen mecanismos administrativos para exigir la responsabilidad objetiva del Estado derivada de las acciones y omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial.

58 respuestas



Elaborado por: Adriana Betzabeth Carrión Vargas

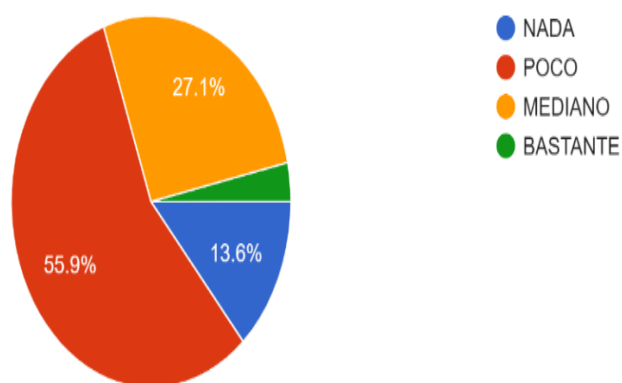
Según los encuestados si existen mecanismos efectivos de la responsabilidad del Estado 15.5% considera que bastante y un 24.1% piensan que mediano.

Hay que recalcar que, aunque las personas que participaron en la encuesta son funcionarios públicos de la función judicial y jubilados han dedicado años al servicio del Estado y aun así el 39.7% señala que la norma de Responsabilidad Objetiva del Estado es poca clara y precisa para esta figura jurídica para las acciones de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura.

Figura 8. Responsabilidad objetiva de órganos administrativos

6.-Considera que la responsabilidad objetiva del Estado derivada de los órganos administrativos de la Función Judicial se encuentra normada adecuadamente.

59 respuestas

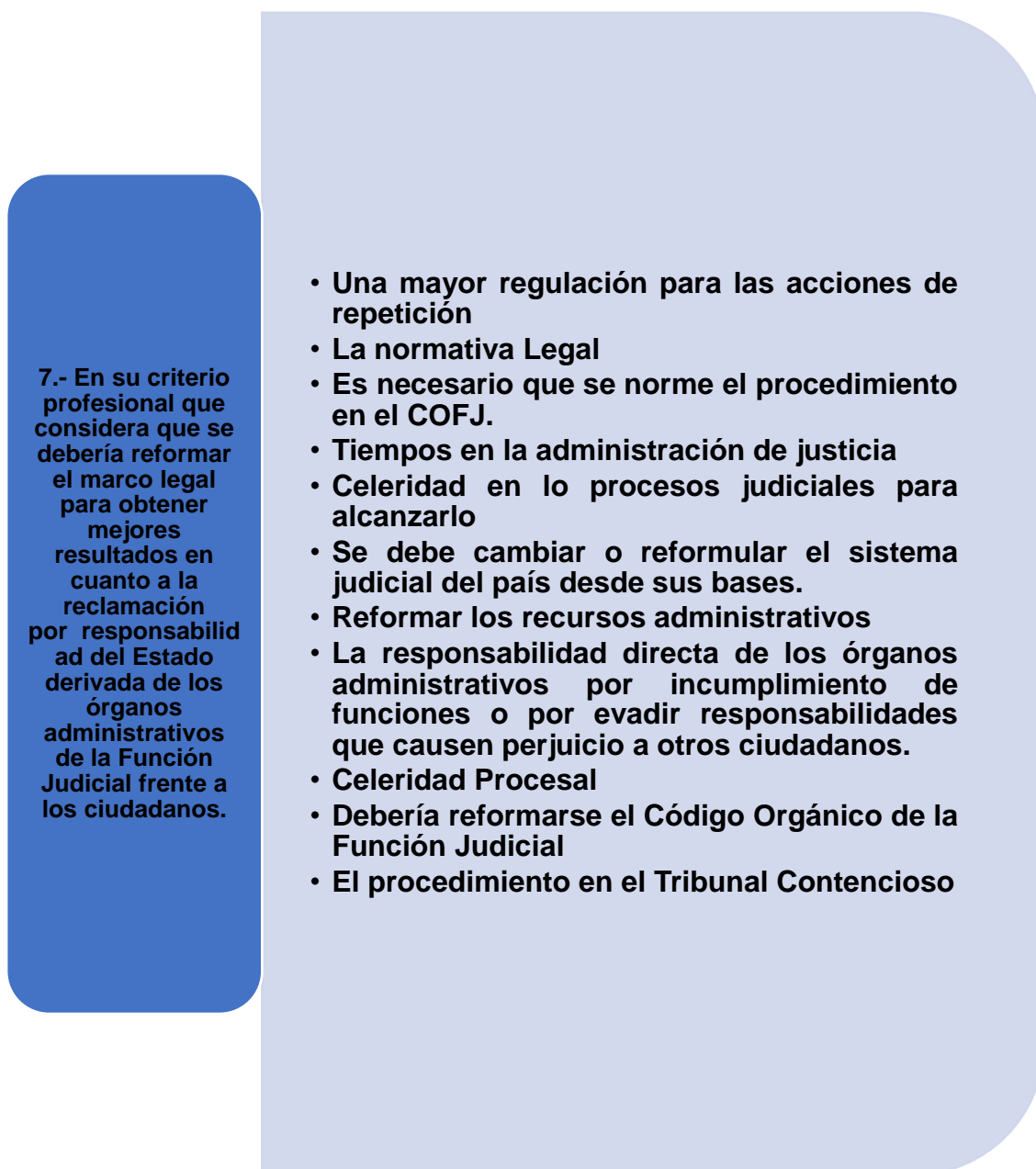


Elaborado por: Adriana Betzabeth Carrión Vargas

EL 55.9% considera que la responsabilidad del Estado se encuentra poco normada adecuadamente. Está vez volvemos a evidenciar con los resultados obtenidos que la norma se encuentra poco clara para su aplicación en el ámbito de la Responsabilidad Objetiva del Estado para las acciones u omisiones de los funcionarios administrativos de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura.

La Responsabilidad Objetiva Estado es una figura jurídica que si bien consta en el COA; y, es muy clara con respecto a las demás Instituciones Públicas queda poca estructurada para los funcionarios administrativos de la DPCJ, por la cual, el 13.6% considerada que no está absolutamente nada normada, y, el 27,1% menciona que está medianamente normada.

Figura 9. Reformación del Marco legal para mejores resultados



Elaborado por: Adriana Betzabeth Carrión Vargas

En la Figura 9 se representan algunas de las respuestas más repetidas según los encuestados, acerca de qué consideran que se deberían reformar el marco legal para obtener mejores resultados en cuanto a la Responsabilidad Objetiva del Estado derivada de los órganos administrativos de la función judicial frente a los ciudadanos.

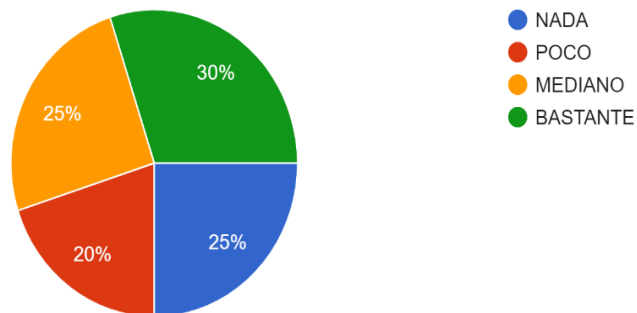
Esta figura se refiere al criterio de las personas que participaron en la encuesta y destacamos el hecho que son personas con conocimiento explícito del derecho y de la práctica diaria del ejercicio del derecho y aun así destacan que no existe norma

para aplicar la figura jurídica de Responsabilidad Objetiva del Estado para los funcionarios administrativos de las DPCJ.

Figura 10. Casos relacionados a la responsabilidad del estado

8.-En su trayectoria como empleado publico se ha encontrado con algún caso relacionado a la responsabilidad del Estado derivado de acciones u omisiones de funcionarios públicos.

60 respuestas



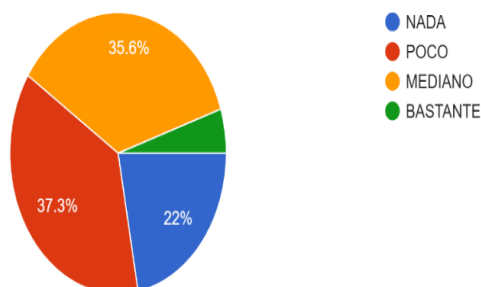
Elaborado por: Adriana Betzabeth Carrión Vargas

Según estos resultados el 30% considera que bastante se han encontrado con uno o más casos de responsabilidad extracontractual de estado, el 25% dice que nada; también podemos observar que un 25% dice que considera haber tenido conocimiento de una cantidad mediana de personas perjudicadas por esta falta de claridad en la norma.

Figura 11. Acciones de repetición frente a un funcionario público

9.-Considera que la acción de repetición por parte del Estado frente al funcionario público que causó el perjuicio se encuentra debidamente normado.

59 respuestas

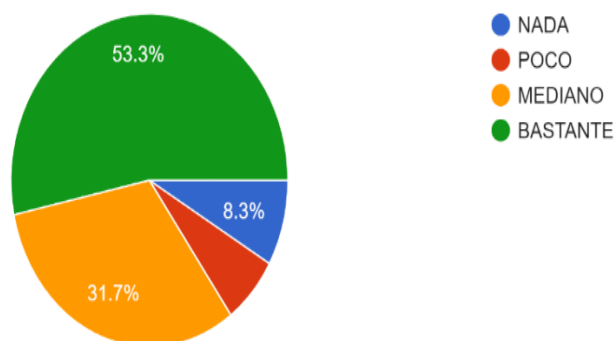


Elaborado por: Adriana Betzabeth Carrión Vargas

El 37.3% de las personas encuestadas opinan que la acción de repetición por parte del Estado frente al funcionario público que causó el perjuicio de encuentra poco estructurado. Así también el 22% comenta que está figura jurídica no se encuentra nada explícita es como que no existe para la aplicación de la norma para el sector de los funcionarios administrativos de las DPCJ.

Figura 12. Extensión del ámbito de aplicación a órganos administrativos

10.-Considera que el Código Orgánico Administrativo debería extender su ámbito de aplicación a los órganos administrativos de la Función Judicial ...tado derivada de las actuaciones administrativas.  
60 respuestas



Elaborado por: Adriana Betzabeth Carrión Vargas

El 53.3% considera bastante que el Código orgánico administrativo debería extender su ámbito de aplicación a los órganos administrativos de la función judicial para normar la responsabilidad objetiva extracontractual del estado derivada de las actuaciones administrativas de los funcionarios administrativos de las DPCJ considerando incluso una reforma en este ámbito de aplicación.

De los 60 participantes de la encuesta el 8,3% considera que no debería haber una reforma en el Código Orgánico Administrativo con respecto a la Responsabilidad Objetiva Extracontractual del Estado siendo un porcentaje mínimo en referencia a las personas que indican que se necesita una reforma de esta figura jurídica en la norma.

## 2.9. Análisis de los Resultados y Discusión.

Como resultado de la investigación realizada se formula a continuación los siguientes resultados y su discusión. La Constitución de la República del Ecuador (CRE) reconoce el sistema de responsabilidad del Estado, como una respuesta y una

garantía frente a los posibles daños y perjuicios, resultantes de las actuaciones de los distintos órganos que conforman el Estado, su deber bajo el sistema de responsabilidad extracontractual consiste en reparar los daños causados a particulares como consecuencia de estas acciones y omisiones, sin distinguir entre las diferentes funciones del Estado.

En otras palabras, cuando un ente público provoca un perjuicio a un particular por medio de sus acciones y omisiones, el Estado es responsable de indemnizar al afectado sin que sea necesaria la determinación de dolo o culpa de los servidores públicos que tuvieron participación en el hecho resultante en un daño o perjuicio.

El Estado asume así la responsabilidad por las acciones y omisiones de sus servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, al ser ellos parte integrante del Estado. Es responsabilidad del Estado reparar el daño causado a los particulares, siempre y cuando comparezcan los requisitos previstos en el artículo 330 y siguientes del Código Orgánico Administrativo (COA).

En este punto es importante señalar que en el Ecuador, con la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo, la posibilidad de reparación por daños y perjuicios resultantes de la participación estatal, puede ser conocida y resuelta por las propias Autoridades administrativas, lo que resulta novedoso, si se tiene en cuenta que con anterioridad a la vigencia del Código Orgánico Administrativo, esta facultad de determinar la existencia de responsabilidad extracontractual del Estado, era privativa de los Jueces de Derecho.

Hoy por hoy existe un procedimiento administrativo para determinar la existencia de responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de la actuación de todos los órganos administrativos de la Función Pública, sin embargo del gran avance que ello implica, existe a criterio de la autoría del presente trabajo investigativo, una falencia normativa, puesto que el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo, no contempla dicho procedimiento para los órganos administrativos de la Función Judicial, como si éstos no conformaran parte del conglomerado administrativo del Estado.

A pesar de que se reconoce la responsabilidad extracontractual del Estado en los diferentes cuerpos normativos, como el Código Orgánico General de Procesos, el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales

y Control Constitucional, el espectro normativo para regular la reclamación administrativa por responsabilidad extracontractual del Estado derivada de las acciones u omisiones de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura (órganos administrativos de la Función Judicial) no se encuentra normado, el COA excluye de modo general a la Función Judicial, sin distinguir a los órganos jurisdiccionales y a los órganos administrativos.

Es importante tener en cuenta que la acción de repetición al igual que la responsabilidad del Estado frente a los perjuicios que provoca, tiene su origen en el texto constitucional, no obstante su procedimiento no ha sido normado adecuadamente, toda vez que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, exigen la existencia de una sentencia judicial derivada de una acción constitucional o de un ente internacional de derechos humanos, para poder ejercer la repetición en contra del funcionario que origina el perjuicio.

En cuanto a los requisitos necesarios para que el Estado se haga responsable de las actuaciones de sus funcionarios, deben existir tres elementos fundamentales: el daño calificado, el nexo causal y valoración o cuantificación del daño, estos elementos son indispensables y es necesaria la verificación de cada uno de ellos para que pueda configurarse la responsabilidad extracontractual del Estado, y el consecuente deber de indemnización a los ciudadanos que pretenden la reparación.

El primer requisito, el daño calificado, se refiere a la existencia de un perjuicio o menoscabo sufrido por el particular como consecuencia de la actuación del ente público, este perjuicio puede responder a diferentes títulos de imputación, ya sea: a) deficiente prestación de servicios públicos, b) hechos administrativos perjudiciales que generen daños; y, c) inadecuada administración de justicia en sus distintos tipos.

Para que exista el daño calificado, es necesario que el agente receptor del perjuicio o del daño, no tenga el deber jurídico de soportar dicha carga pública, es decir que el perjuicio sufrido, provoque el desequilibrio de cargas públicas en el sociedad, por ejemplo si a un procesado se le dispone la presentación periódica ante autoridad competente en la fase inicial del juicio penal, como medida cautelar, y éste desobedece a la orden de presentación periódica, se sitúa en la posición de soportar la carga pública de prisión preventiva, por no haber cumplido con un deber jurídico dispuesto por Autoridad competente.

En el caso expuesto en el párrafo precedente, podemos verificar que el daño o perjuicio que pudiera significar la prisión preventiva es el resultado de una adecuación de conducta del administrado, por lo tanto, no existiría daño calificado como requisito para la responsabilidad extracontractual del Estado, requisito que dicho sea de paso es indispensable para este tipo de casos.

El segundo requisito, el nexo causal, se refiere a la relación de causalidad entre la actuación del Estado bajo cualquier tipo de imputación y el daño sufrido por el particular. Es decir, debe existir una relación directa entre la participación estatal y el daño sufrido por el particular, esta relación es denominada nexo causa en el Código Orgánico Administrativo y es conocida como teoría de imputación objetiva en la doctrina jurídica.

El tercer requisito, se refiere a la posibilidad de que el daño sufrido sea cuantificable, es decir de que el mismo sea indemnizable, puesto que de lo contrario no tendría sentido la determinación de la responsabilidad extracontractual del Estado, así el daño sufrido debe ser tangible, demostrable, actual y cierto, al punto de que no quepa duda alguna respecto de la legitimación del administrado para plantear su reclamación.

El Código Orgánico Administrativo, reconoce para todas las entidades públicas, el procedimiento para la reclamación por Responsabilidad Extracontractual del Estado, sin embargo, en su artículo 330 excluye a los órganos de la Función Judicial, sin discernir entre los órganos administrativos y jurisdiccionales, bajo la premisa de que el Código Orgánico de la Función Judicial, regula el procedimiento por Responsabilidad Extracontractual del Estado.

El Código Orgánico de la Función Judicial abarca y norma el procedimiento para la verificación de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en la que incurren los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial, esto es Jueces, Fiscales y Defensores Públicos, sin que se norme la Responsabilidad Extracontractual del Estado, frente a las actuaciones de los órganos administrativos de la Función Judicial, para el caso de investigación, las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura.

Existe un vacío normativo que impide abarcar la reclamación administrativa por responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de las acciones u omisiones en

las que pueden incurrir las direcciones provinciales del Consejo de la Judicatura, en su calidad de órganos administrativos de la Función Judicial, teniendo en cuenta que el Código Orgánico Administrativo excluye de modo general a todos los órganos de la Función Judicial, sin hacer ninguna distinción.

Sobre este contexto en el desarrollo investigativo, se propuso una encuesta con preguntas relacionadas al tema, dirigidas a un colectivo específico, esto es a servidores y ex servidores de la Función Judicial, en las áreas administrativa y jurisdiccional, la muestra alcanzo 60 participantes y las principales interrogantes, que sustentan la discusión propuesta en líneas precedentes son:

Pregunta número 3: ¿Considera que el Estado debe asumir responsabilidad objetiva por las acciones y omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial que genere perjuicio a los particulares?

En la recolección de campo, el 70.7% de los participantes en la encuesta, consideran que el Estado sí debe asumir responsabilidad objetiva por las acciones y omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial, esta respuesta permite entrever la conciencia colectiva respecto de la vigencia del sistema de responsabilidad estatal propuesta por nuestra constitución.

En efecto el Estado asume responsabilidad extracontractual objetiva por todas las acciones y omisiones que pudieran resultar en un perjuicio resultantes de la actividad pública, esto siempre bajo los lineamientos normativos en el caso del Código Orgánico Administrativo, y bajo lineamientos puramente doctrinario y constitucionales en el caso de aquellos espacios de la administración pública que no se encuentren normados.

En este punto es importante tener en cuenta que para toda la actividad administrativa existe lineamientos normativos para verificar la responsabilidad extracontractual del Estado, lo mismo ocurre para las acciones y omisiones de los órganos jurisdiccionales, sin embargo en el limbo quedan los órganos administrativos de la Función Judicial, esto quiere decir que para verificar responsabilidad extracontractual del Estado en este segmento de la administración pública, bien puede aplicarse una visión civilista es decir exigirse el dolo o la culpa, o bien puede aplicarse una visión constitucionalista indemnizatoria, quedando a discreción del Juzgador de la causa.

Otra pregunta para destacar es la propuesta bajo el número 4, ¿Conoce cuáles si las alternativas de los ciudadanos frente a los resultados dañosos de las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial? Frente a esta interrogante, apenas el 29.3% de los participantes, tiene una idea de las alternativas que tienen la ciudadanía, no obstante de que los participantes tienen conocimiento del Derecho y trabajan o trabajaron en la Función Judicial, frente a este pequeño porcentaje, más del 70% de los participantes, no tiene una idea clara de las alternativas jurídicas que pueden tener los ciudadanos frente a los daños y perjuicios que pudieran resultar del actuar de los órganos administrativos de la Función Judicial.

La inexistencia de una norma que proporcione un procedimiento administrativo, para determinar la existencia de responsabilidad extracontractual el Estado en las participaciones de los órganos administrativos de la Función Judicial, genera un potencial perjuicio para los ciudadanos y además plantea un reto a los administradores de Justicia, en el caso práctico analizado en el trabajo investigativo, existió un voto salvado en el que incluso se confundía la responsabilidad extracontractual de la Función Judicial bajo la concepción de que ésta es posible solamente cuando existe participación de operadores de Justicia, es decir de los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial.

La idea de que no existe o no puede existir responsabilidad extracontractual del Estado derivada de las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial es una posibilidad si se tiene en cuenta que una norma pública (Art. 330 COA) remite a los justiciables a verificar tal situación en el Código Orgánico de la Función Judicial y al constatar que dicha norma no se refiere en lo más mínimo a la posibilidad de que se determine responsabilidad extracontractual en las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial.

La tercera pregunta a tener en cuenta en este espacio de discusión referente a las interrogantes planteadas en la recolección de información es trascendente para abonar a la tesis propuesta, en la pregunta número 10 de la encuesta, se planteó a los participantes, si ¿Considera que el código orgánico administrativo, debería extender su ámbito de aplicación a los órganos administrativos de la función judicial en cuento a la responsabilidad extracontractual del estado, derivada de las actuaciones administrativas?

En esta oportunidad, en 53.3% de los participantes, consideró que en efecto el Código Orgánico Administrativo, debería extender su ámbito de aplicación o alcance normativo, a los órganos administrativos de la Función Judicial, para verificar la determinación de responsabilidad extracontractual del Estado.

Apenas el 8.3% de los participantes, consideró que no debería extenderse el ámbito de aplicación del Código Orgánico Administrativo a los órganos administrativos de la Función Judicial, los resultados obtenidos en esta interrogante son importantes para la propuesta de este proyecto investigativo, pues en efecto se considera que el artículo 330 del cuerpo normativo antes invocado incurre en un error, ya sea al excluir a los órganos administrativos de Función Judicial, o al remitir al ciudadano al Código Orgánico de la Función Judicial, para abarcar la responsabilidad extracontractual el Estado derivada de las actuaciones de los órganos administrativos de la Función Judicial.

Conforme el análisis de todas las preguntas realizadas en la encuesta donde los participantes son abogados que trabajan o trabajaron en su momento en la Función Judicial y en la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura indicaron que el vacío legal del Art.330 del Código Orgánico Administrativo necesita una reforma urgente.

Es importante destacar que existe un vacío normativo que impide abarcar la Responsabilidad Extracontractual del Estado, derivada de las acciones u omisiones en las que pueden incurrir las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, en su calidad de órganos administrativos de la Función Judicial, sin hacer ninguna distinción como en la actualidad lo hace con esta Institución Pública.

La Responsabilidad Extracontractual tiene un origen Constitucional y se fundamenta en la vigencia del equilibrio de las cargas públicas por eso ha evolucionado hacia una concepción más amplia y completa, que busca garantizar la reparación integral de los daños causados a los particulares lo referido demuestra un Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

Esta figura jurídica constituye una garantía constitucional que asegura a los habitantes del territorio nacional un trato justo e igualitario por parte de las entidades del Estado, reconoce el deber de indemnización que asume el Estado por los perjuicios que pudiera provocar a los administrados o ciudadanos.

En nuestro país no es necesaria la existencia de una culpa estatal para que se configure la Responsabilidad Objetiva del Estado, sino que únicamente es necesaria la existencia de daños causados a los particulares, sin que estos tengan que probar la culpa o negligencia de la administración pública. Todo esto ha permitido una protección de derechos fundamentales de los ciudadanos y ha mejorado la calidad de servicio público en el país.

Al referir el Art.330 del COA que la Función Judicial, se encuentra normada por su propia ley, esto es por el Código Orgánico de la Función Judicial sin embargo este cuerpo normativo no alcanza a normar la Responsabilidad Extracontractual del Estado derivada de los órganos administrativos, sino únicamente aquellos órganos jurisdiccionales, las acciones u omisiones de las diferentes Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, no han sido previstas desde la óptica normativa que regula los procedimientos para verificar la responsabilidad extracontractual del Estado.

## **CAPÍTULO III**

### **3. PROPUESTA**

#### **3.1. Propuesta**

**PROYECTO DE LEY REFORMATARIO AL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO EN EL LIBRO IV DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO, TÍTULO I, ASPECTOS SUSTANTIVOS, ARTÍCULO 330.- RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL.**

##### **3.1.1. Presentación**

Teniendo en cuenta que la hipótesis planteada a lo largo del trabajo investigativo, concretamente dirigida a la existencia de una limitación normativa existente en torno a la posibilidad de plantear reclamos administrativos por responsabilidad extracontractual del Estado frente a los órganos administrativos de la Función Judicial.

Una reforma al artículo 330 del Código Orgánico Administrativo (COA) sería un remedio adecuado para ampliar el espectro de la responsabilidad del Estado no solo por los actos y omisiones de sus servidores públicos, sino también por las actuaciones de sus entidades, organismos y empresas estatales, de manera que se abarque un espectro más amplio de posibles daños causados por el Estado, sin que se exonere a los órganos administrativos de la Función Judicial. De esta manera se ampliará el ámbito de responsabilidad del Consejo de la Judicatura en casos de responsabilidad extracontractual, incluyendo no solo a los actos u omisiones de sus funcionarios y servidores jurisdiccionales, sino también a aquellos realizados por los órganos administrativos de la Función Judicial.

##### **3.1.2. Objetivo de la propuesta**

Reformar el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo, para que abarque el segmento administrativo de la Función Judicial, en lo referente al procedimiento para determinar la existencia de responsabilidad extracontractual del Estado.

##### **3.1.3. Justificación**

Es relevante establecer una reforma para que la exclusión implícita de los órganos administrativos de la Función Judicial, constante en el artículo 330 del Código

Orgánico Administrativo, deje de tener vigencia, toda vez que dicha exclusión es pertinente únicamente cuando se refiere a los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial, ya que dichos órganos si se encuentran normados por su propia Ley, esto es por el Código Orgánico de la Función Judicial.

Esta reforma no solo que corregiría una exclusión de responsabilidad anti-técnica, sino que además garantizaría a los ciudadanos la existencia del debido procedimiento administrativo para formular las reclamaciones necesarias para determinar indemnizaciones por perjuicios ocasionados desde los órganos administrativos de la Función Judicial, bajo la concepción de responsabilidad extracontractual del Estado.

La reforma propuesta, implementaría procedimientos claros y efectivos para la presentación de reclamaciones por parte de los afectados y la garantía de una reparación integral en casos de daños causados por el Estado, a través de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, como órganos administrativos de la Función Judicial.

Además de lo expuesto, la reforma propuesta dotaría de un sentido lógico al ordenamiento jurídico ecuatoriano, resolviendo una posible antinomia que no tiene razón de ser, asimismo dotaría a los órganos administrativos del Estado, de un sentido de igualdad formal y uniformidad de procedimientos, no es posible que únicamente los órganos administrativos de la Función Judicial carezcan de un procedimiento para determinación de responsabilidad extracontractual del Estado.

#### **3.1.4. Beneficiarios**

La ciudadanía y todos los habitantes del territorio Nacional se verían beneficiados con la reforma legal propuesta, ya que permite dotar a la administración de la amplitud necesaria para cubrir el régimen de responsabilidad extracontractual garantizado en nuestra Constitución. Los usuarios internos y externos de la Función Judicial se verían beneficiados de modo directo con la existencia de una norma clara y vinculante que permitirá la vigencia plena de la responsabilidad extracontractual derivada de los órganos administrativos que hasta la fecha han sido excluidos por ausencia de normativa específica.

El ordenamiento jurídico debe ser eficaz y preciso para que la ciudadanía tenga acceso a una seguridad jurídica plena, en esa medida los beneficiarios de la reforma

propuesta somos todos los ciudadanos y habitantes del territorio nacional, ya que el marco jurídico se extendería en protección y cuidado de los derechos de todos quienes puedan tener en determinado momento una relación jurídica o una interacción con los órganos administrativos de la Función Judicial.

### **3.1.5. Factibilidad**

La reforma propuesta atiende las competencias normativas de la Asamblea Nacional, por lo que el mecanismo de reforma propuesto, esto es la emisión de una Ley Reformatoria al Código Orgánico Administrativo, en específico respecto de la amplitud del procedimiento administrativo para verificar la responsabilidad extracontractual del Estado como resultado de las acciones y omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial es jurídicamente viable.

En lo referente a la pertinencia de la propuesta como elemento de viabilidad, es importante señalar que el ámbito de aplicación del Código Orgánico Administrativo, precisamente se refiere a los órganos administrativos del Estado, por lo que los órganos administrativos de la Función Judicial no quedan exentos de su aplicación y por especialidad del tema abarcado con la finalidad de que no se disemine la normativa de modo innecesario, la responsabilidad extracontractual del Estado derivada de los órganos administrativos de la Función Judicial, bien puede ser abordado por el Código Orgánico Administrativo.

Teniendo en cuenta el tema y la materia de abordaje que constituye la responsabilidad extracontractual de los órganos administrativos de modo general y la razón de ser del Código Orgánico Administrativo, como una norma que unifica los procedimientos administrativos en todo el espectro de actuación estatal, más aún si se considera que lo contrario generaría: a) la permanencia de una ausencia de normativa en torno a la responsabilidad estatal derivada del actuar administrativo de la Función Judicial, o b) la duplicidad de norma, si el Código Orgánico de la Función Pretende normar la responsabilidad extracontractual en sede administrativa para sus órganos no jurisdiccionales.

### 3.1.6. Estructura de la propuesta

#### LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

##### CONSIDERANDO:

Que, el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República, en referencia a la responsabilidad del Estado por la deficiente prestación de servicios públicos, por acciones y omisiones de los servidores públicos, sus delegatarios, concesionarios y demás personas que ejerzan funciones públicas, garantiza la reparación de las violaciones a los derechos de los particulares (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008).

Que, el artículo 117 de la Carta Suprema del Ecuador, determina que la Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales y órganos administrativos, comprendiente al Consejo de la Judicatura y a las Cortes y Tribunales.

Que, el artículo 178 ibídem, determina que el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, es decir órgano meramente administrativo.

Que, el artículo 226 del cuerpo legal antes invocado, dispone que las instituciones del Estado, la aplicación del principio de legalidad es decir el cumplimiento irrestricto de la norma jurídica emanada por el Estado.

Que, el artículo 229 de la Carta Suprema, determina que serán servidoras o servidores públicos todas las personas que ejerzan funciones en cualquier cargo público.

Que, el artículo 233 de la Constitución de la República, dispone que ninguna servidora o servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones.

Que, el artículo 15 del Código Orgánico de la Función Judicial, en referencia al principio de responsabilidad en la Función Judicial determina que:

La administración de justicia es un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y la ley. En consecuencia, el Estado será responsable en los casos de error judicial, detención arbitraria, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del

debido proceso. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, en virtud del recurso de revisión, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos en la forma señalada en este Código. Todas las servidoras y servidores de la Función Judicial, cualquiera sea su denominación, función, labor o grado, así como los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos a su cargo. Serán administrativa, civil y penalmente responsables por sus acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones, según los casos prescritos en la Constitución, las leyes y los reglamentos (Ecuador, Asamblea Nacional, 2009)

Que, El artículo 32 del mismo cuerpo normativo en referencia a la responsabilidad del Estado por las actuaciones de los órganos jurisdiccionales, previendo para el efecto los distintos presupuestos normativos que pueden dar lugar a la determinación de responsabilidad extracontractual del Estado.

Que, El Código Orgánico Administrativo tiene por objeto regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017).

Que, El Código Orgánico Administrativo en referencia al sistema de responsabilidad extracontractual del Estado, en cuento al procedimiento administrativo para su reclamación, excluye a la Función Judicial, en su artículo 330, disponiendo que:

Las instituciones del sector público, con excepción de la función judicial cuya responsabilidad está determinada en su propia ley, responden por el daño debidamente calificado 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 (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017).

Que, El Código Orgánico de la Función Judicial, no contempla el procedimiento administrativo para reclamar la reparación por daños derivados de la responsabilidad extracontractual del Estado en torno a las acciones u omisiones de los servidores administrativos de la Función Judicial, al tiempo que el Código Orgánico

Administrativo excluye de modo general a la Función Judicial sin discernir a servidores jurisdiccionales y administrativos.

En uso de las atribuciones determinadas en el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, resuelve expedir la siguiente:

Ley Reformatoria al Código Orgánico Administrativo:

Art. 1 Sustituir el texto del artículo 330 del Código Orgánico Administrativo por el siguiente:

Las instituciones del sector público 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. Se exceptúan los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial, cuya responsabilidad se encuentra normada en su Ley propia.

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.

Disposiciones Generales.

Única: La presente Ley entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial.

## CONCLUSIONES

La reclamación administrativa correspondiente a la responsabilidad extracontractual del Estado y su reparación, en torno a las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial (Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura) no se encuentra normada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

La responsabilidad extracontractual objetiva del Estado constituye garantía que asegura a los habitantes del territorio nacional el respeto a sus derechos en todo grado y momento, además constituye la vía más efectiva para reparación de perjuicios, ya que tiene implícito el deber de reparación, al margen de la culpa, el dolo, o incluso la responsabilidad personal de los servidores públicos.

En la actualidad, no existe un procedimiento administrativo que permita determinar la existencia de responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial, debiendo tener en cuenta que todo procedimiento público, debe encontrarse debidamente normado en una disposición legal vigente.

La responsabilidad extracontractual del Estado derivada de la participación de los órganos administrativos de la Función Judicial sí puede ser normada por el Código Orgánico Administrativo, únicamente si se aplica la reforma propuesta, de lo contrario no puede ser aplicado el régimen normativo del cuerpo jurídico antes invocado. Para el efecto es importante tener en cuenta que el Código Orgánico Administrativo en sus artículos 1 y 42, en referencia al objeto y ámbito de aplicación, determina la regulación de la actuación administrativa de los órganos de la función pública y además norma las relaciones jurídicas existentes entre los administrados y las administraciones públicas.

Existen varios títulos de imputación para la determinación de la responsabilidad extracontractual del Estado, incluso varias perspectivas respecto de la tipología de la responsabilidad estatal, en torno a su naturaleza objetiva o subjetiva, sin embargo, lo prevalente bajo el sistema de responsabilidad estatal ecuatoriano es el deber que adquiere el Estado de reparar los daños y perjuicios ocasionados a los ciudadanos, sin que sea requisito determinar si la responsabilidad es de tipo objetivo o subjetivo.

La implementación de un procedimiento administrativo para determinar la existencia o no de responsabilidad extracontractual del Estado, constituye un avance digno de destacar en el sistema de responsabilidad estatal del país, por primera vez existe la determinación normada de los requisitos para la responsabilidad extracontractual del Estado y la posibilidad de que la propia Autoridad administrativa pueda reparar los perjuicios ocasionados a un ciudadano.

El Código Orgánico Administrativo impone a la administración pública el deber de ejercer el derecho de repetición cuando exista determinación de responsabilidad extracontractual del Estado, lo que pone de manifiesto el deber del legislativo para dictar las normas jurídicas que actualicen los procedimientos necesarios para el ejercicio de las acciones de repetición.

La normativa que rige la acción de repetición en el país no es compatible con el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, norma la acción de repetición en el Ecuador, y exige la existencia de una sentencia: a) derivada de una acción constitucional; o, b) dictada por un organismo internacional de protección derechos. En la actualidad debería ser posible la acción de repetición también con la existencia de una resolución administrativa que determine la reparación por responsabilidad extracontractual del Estado en los términos del Código Orgánico Administrativo.

La determinación legal y normativa de los requisitos necesarios para la responsabilidad extracontractual del Estado y su reparación dotan de seguridad jurídica a la ciudadanía y a todos los órganos que conforman la administración pública, con anterioridad a la vigencia del Código Orgánico Administrativo, la institución de la responsabilidad extracontractual del Estado se construía únicamente desde el punto de vista doctrinario.

## RECOMENDACIONES

A la Asamblea Nacional, reformar el actual artículo 330 del Código Orgánico Administrativo, toda vez que la exclusión que se hace respecto del procedimiento administrativo, para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado, respecto de la Función Judicial, resulta inaplicable, si se tiene en cuenta que a diferencia de lo que afirma el actual artículo 330 del COA. El artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial, no regula la determinación de responsabilidad extracontractual del Estado, de los órganos administrativos de la Función Judicial, sino únicamente de los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial.

A la Asamblea Nacional, emitir una Ley que viabilice la ejecución de las acciones de repetición conforme a lo determinado en el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo, pues a la presente fecha, la acción de repetición se encuentra determinada en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y exige como requisito para iniciar la acción la existencia de: a) culpa o dolo de los funcionarios; b) existencia de una sentencia emanada por un juez constitucional o por un organismo internacional de protección de derechos. Balo lo preceptuado en el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo es necesaria la posibilidad de iniciar acciones de repetición con la sola vigencia de una resolución administrativa que determine el deber de reparación resultante de responsabilidad extracontractual del Estado.

A la Corte Nacional de Justicia, generar los fallos de triple reiteración en torno a la responsabilidad extracontractual del Estado y a los requisitos necesarios para su determinación en la esfera jurisdiccional, debiendo considerar para tal efecto los requisitos que han sido positivizados en el Código Orgánico Administrativo, ya que a la fecha la determinación de responsabilidad extracontractual se da sobre elementos doctrinarios no determinados en la dogmática nacional.

Al Consejo de la Judicatura, capacitar a los Jueces y servidores públicos entorno al sistema de responsabilidad extracontractual del Estado vigente en el Ecuador y a las alternativas jurídicas que pueden considerar frente a la existencia de un daño o perjuicio.

Al Consejo de la Judicatura, incrementar el número de Jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la finalidad de que la vía judicial no

resulte ineficaz en la reclamación de indemnizaciones por responsabilidad extracontractual del Estado, teniendo en cuenta que en la actualidad la administración de Justicia en esta jurisdicción resulta poco eficaz considerando el tiempo que se requiere para obtener sentencia en este tipo de casos, debido a la saturación del sistema judicial por la poca cantidad de operadores de Justicia y la gran cantidad de juicios sometidos a esta jurisdicción.

## BIBLIOGRAFÍA

Acción especial por responsabilidad extracontractual, 17811-2018-01042 (Ecuador, Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 2021). Recuperado el 1 de Agosto de 2023, de [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidjMjc4OTFmZC02MDA5LTRmNmYtYWU0Mi05NTM5NTdjNTM2OTYucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidjMjc4OTFmZC02MDA5LTRmNmYtYWU0Mi05NTM5NTdjNTM2OTYucGRmJ30=)

Belmonte, J. I. (1 de Septiembre de 2015). *La responsabilidad del estado*. Recuperado el 3 de diciembre de 2022, de [https://slideplayer.es/slide/5415466/#google\\_vignette](https://slideplayer.es/slide/5415466/#google_vignette)

Ecuador, Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, Manabí, Ecuador: Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre de 2008.

Ecuador, Asamblea Nacional. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito: Registro Oficial Suplemento 544 de 09-mar.-2009 Última modificación: 22-may.-2015. Recuperado el 1 de Agosto de 2023, de [https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo\\_organico\\_fj.pdf](https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo_organico_fj.pdf)

Ecuador, Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009. Recuperado el 10 de Septiembre de 2023, de [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org2.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf)

Ecuador, Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Quito: Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015; Última modificación: 26 de junio de 2019. Recuperado el 1 de Agosto de 2023, de <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/2734>

Ecuador, Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial I No.31. Recuperado el 1 de Agosto de 2023, de <http://www.funcionjudicial.gob.ec/lotaip/documentosdirecciones/transparencia/C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20Administrativo.pdf>

- Galarza, S. (2016). *La acción de repetición derivada del mal funcionamiento de la administración de justicia*. Recuperado el 1 de Agosto de 2023, de Universidad Andina Simón Bolívar: <http://hdl.handle.net/10644/5387>
- Granda, M. (2016). *Problemática en torno a la determinación de la cuantía en la indemnización por responsabilidad extracontractual del Estado en el marco de los derechos de los administrados*. Recuperado el 1 de Agosto de 2023, de Universidad Andina Simón Bolívar: <http://hdl.handle.net/10644/5630>
- López, L. (1981). El procedimiento administrativo no contencioso. *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, 91. Recuperado el 10 de Septiembre de 2023, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=2397>
- Machado, L., Medina, R., Vivanco, G., Goyas, L., & Betancourt, E. (2018). Reparación integral en el sistema jurídico ecuatoriano; ¿derecho público o privado? *Revista Espacios*, 39(9), 14. Recuperado el 12 de Septiembre de 2023, de <https://www.revistaespacios.com/a18v39n09/a18v39n09p14.pdf>
- Mogrovejo, D. (2009). La responsabilidad estatal en la Constitución del Ecuador de 2008. *Foro: Revista de Derecho*(12), 71-93. Recuperado el 3 de diciembre de 2022, de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2304/1/05-TC-Mogrovejo.pdf>
- Moreno, J. (19 de Diciembre de 2016). La responsabilidad extracontractual del estado en el Ecuador: las limitaciones en el marco jurídico. *Iuris*, 1(15), 36. Recuperado el 1 de Agosto de 2023, de Universidad de Cuenca: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/27750>
- Ochoa, G. (2012). *La responsabilidad extracontractual del Estado por deficiente prestación de servicios públicos, alcances y efectos en nuestra legislación*. Recuperado el 3 de diciembre de 2022, de Universidad Andina Simón Bolívar: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3019/1/T1094-MDE-Ochoa-La%20responsabilidad.pdf>
- Sacasari, C., & Lucero, P. (2016). *La responsabilidad objetiva del estado y la reparación integral; eficacia en juicios, planteados en contra del Estado*. Recuperado el 1 de Agosto de 2023, de Universidad del Azuay: <http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/5490>

Salcedo, W., Martínez, H., & Garcés, E. (15 de Junio de 2017). La acción de repetición y la Constitución de la República del Ecuador. *Polo del Conocimiento*. Recuperado el 14 de Agosto de 2023, de <http://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/155>

Terán, W. (2009). *El daño contractual*. Recuperado el 1 de Agosto de 2023, de Universidad Andina Simón Bolívar: <http://hdl.handle.net/10644/1115>

Zárate, A. (2016). Editorial. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 1(16), 3-7. Recuperado el 14 de Septiembre de 2023, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4756/5523>

## ANEXOS

Anexo 1. Preguntas de la encuesta.



### ENCUESTA PROYECTO DE INVESTIGACION

**“La responsabilidad objetiva del Estado frente a las limitaciones en el marco jurídico de los órganos administrativos de la Función Judicial.”**

#### **FUNCION JUDICIAL**

**Cargo que ocupa dentro de la Institución Publica**

**ENCUESTA DE SELECCIÓN MULTIPLE, ELIJA UNA SOLA OPCION DE LAS ALTERNATIVAS PRESENTADAS.**

(Preguntas del 1 al 10- Recuerde al final dar clic en la opción enviar).

**1.- ¿Está familiarizado/a con el concepto de "responsabilidad objetiva del Estado" en el contexto jurídico?**

- NADA
- POCO
- MEDIANO
- BASTANTE

**2.-Estima qué los órganos administrativos de la Función Judicial están sujetos a limitaciones en su marco jurídico.**

- NADA
- POCO
- MEDIANO
- BASTANTE

**3-Considera que el Estado debe asumir responsabilidad objetiva por las acciones y omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial que genere perjuicio a los particulares.**

- NADA
- POCO
- MEDIANO
- BASTANTE

**4.-Conoce cuales son las alternativas de los ciudadanos frente a los resultados dañosos de las acciones u omisiones de los órganos administrativos de la Función Judicial.**

- NADA
- POCO
- MEDIANO
- BASTANTE

**5.-Piensa que existen mecanismos administrativos para exigir la responsabilidad objetiva del Estado derivada de las acciones y omisiones de los órganos administrativos de la función judicial.**

- NADA
- POCO

- MEDIANO
- BASTANTE

**6.-Considera que la responsabilidad objetiva del Estado derivada de los órganos administrativos de la Función Judicial se encuentra normada adecuadamente.**

- NADA
- POCO
- MEDIANO
- BASTANTE

**7.- En su criterio profesional que considera que se debería reformar el marco legal para obtener mejores resultados en cuanto a la reclamación por responsabilidad del estado derivada de los órganos administrativos de la función judicial frente a los ciudadanos.**

---

---

---

---

**8.-En su trayectoria como empleado público se ha encontrado con cualquier caso relacionado a la responsabilidad del estado derivado de acciones u omisiones de funcionarios públicos.**

- NADA
- POCO
- MEDIANO
- BASTANTE

**9.-Considera que la acción de repetición por parte del Estado frente al funcionario público que causó el perjuicio se encuentra debidamente normado.**

- NADA
- POCO
- MEDIANO
- BASTANTE

**10.-Considera que el Código Orgánico Administrativo debería extender su ámbito de aplicación a los órganos administrativos de la Función Judicial en cuanto a la responsabilidad extracontractual del Estado derivada de las actuaciones administrativas.**

- NADA
- POCO
- MEDIANO
- BASTANTE

*Anexo 2. Encuesta elaborada en Google Forms, con el link:*

<https://forms.gle/S9vfcnYHzLzn8bbn7>



The image shows a screenshot of a Google Forms survey. The browser address bar displays the URL: docs.google.com/forms/d/1xJgYNULhv3K2Lz9imXwYRO5a-Gy5vu7pk3bGmQbt/edit. The survey title is "ENCUESTA PROYECTO DE INVESTIGACIÓN “La responsabilidad objetiva del Estado frente a las limitaciones en el marco jurídico de los órganos administrativos de la Función Judicial.”". Below the title, it says "ENCUESTA DE SELECCIÓN MÚLTIPLE, ELIJA UNA SOLA OPCIÓN DE LAS ALTERNATIVAS PRESENTADAS." and "(Preguntas del 1 al 10- Recuerde al final dar clic en la opción enviar).". The interface includes a navigation bar with "Preguntas", "Respuestas" (60), and "Configuración", and a "Total de puntos: 0". A purple "Enviar" button is visible in the top right corner. The survey content is displayed in a white box with a purple border, and a vertical toolbar on the right side contains icons for adding, deleting, and editing elements.