

Aguilar Andrade indica que órgano administrativo autor del acto, por regla general, no se encuentra autorizado a revocarlo, sobre todo cuando el acto revocatorio conlleva perjuicio o lesiona derechos de terceros, es así que la administración se restringe en su poder de autotutela, el cual le permite revocar actos administrativos y deberá recurrir a la figura jurídica de la lesividad que se encuentra en el ordenamiento jurídico (42).

#### 4. ACCIONES ESPECIALES

Además de las acciones contenciosas administrativas citadas, el Código Orgánico General de Procesos establece las denominadas acciones especiales entre las cuales se encuentran: a. El silencio administrativo b. El pago por consignación cuando la o el consignador o consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República. c. La responsabilidad objetiva del Estado; d. La nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado conforme con la ley. e. Las controversias en materia de contratación pública.

Las acciones especiales son aquellos recursos judiciales previstos por la ley para la impugnación de actos administrativos que causan daño al administrado o que poseen vicios de ilegalidad. La legislación ecuatoriana las califica como especiales por su importancia y trascendencia para garantizar la juridicidad de los actos administrativos, es decir, el apego irrestricto de las actuaciones de la administración pública al Derecho.

##### 4.1 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado es responsable por los servicios públicos que presta a la ciudadanía, así como también, por los actos u omisiones que ejecuta en el ejercicio de una potestad pública; por lo tanto, tiene el deber de proveer servicios públicos de calidad con eficiencia y eficacia, además, le asiste la obligación de actuar con la debida diligencia en el ejercicio de la función administrativa en los actos que emita, pues si no procede de manera responsable y diligente, sus actuaciones podrían provocar daño material al administrado, generándose la responsabilidad de la administración pública por este hecho y el nacimiento de la obligación de reparación, a lo que se conoce en el derecho administrativo como responsabilidad extracontractual o patrimonial de la administración pública.

Enrique Barros acota que la responsabilidad extracontractual tiene por antecedente los deberes generales de cuidado que nos debemos recíprocamente en nuestra actividad susceptible de dañar a terceros. Por eso, la fuente de la responsabilidad contractual es la convención, mientras que en la extracontractual lo determinante es el derecho, que pone límites y establece consecuencias patrimo-

---

(42) AGUILAR ANDRADE, Juan Pablo, *La extinción de oficio de los actos administrativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, UASB: Quito, 2010, 7.

niales al ejercicio negligente de nuestra libertad (43). La responsabilidad extracontractual o patrimonial, por ende, tiene su fundamento en el Derecho, en razón que es la Ley la que establece los límites de la actuación de la administración pública; y, como consecuencia de su inobservancia prevé el establecimiento de responsabilidades, así como el deber de reparación ante el daño ocurrido.

En lo manifestado, concuerda Velásquez Posada que en breves términos sostiene que sin importar la expresión que se utilice para denominar la responsabilidad extracontractual en su sentido jurídico más pleno, siempre implica la obligación de reparar un daño causado a otro, sin que medie relación contractual entre ambos (44). Lo importante de la responsabilidad extracontractual es su función de prevención y reparación, pues previene que se cause un daño al administrado, advirtiendo a la administración que la falta de diligencia y cuidado en el ejercicio de su función puede generarle responsabilidad; y, repara el daño en la medida de lo posible, cuando se ha verificado que, producto de la acción u omisión proveniente de la autoridad pública se provocó un daño al administrado.

A fin de contextualizar los rasgos característicos en que se funda la responsabilidad extracontractual, Moreno Yáñez menciona que en el ejercicio de las tareas asignadas que vienen previstas en unos casos en la Constitución, pero en gran medida en las leyes; su inobservancia, la omisión, los actos materiales, la falta o mal funcionamiento del servicio público, conlleva vulneración de derechos de los ciudadanos y si esta vulneración trae aparejado un daño o perjuicio al particular que no está obligado a soportarlo, tendrá como efecto, la reparación, esto es, la indemnización por parte del Estado al ciudadano perjudicado. A lo expuesto se le denomina la responsabilidad extracontractual del Estado (45).

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano el fundamento de la responsabilidad extracontractual de la administración pública viene dado desde la propia Constitución de la República que en el artículo 233 establece con claridad y precisión que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. La disposición constitucional endosa responsabilidades a todos quienes, a través de su cargo, ejercen actividades por las cuales se exterioriza el poder y servicio público.

A nivel legal, la responsabilidad extracontractual se encuentra desarrollada por el Código Orgánico Administrativo que en su artículo 330 determina que las instituciones del sector público, con excepción de la función judicial, 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.

El reconocimiento a nivel constitucional y legal de la responsabilidad en que puede incurrir la administración pública, significa una garantía para el ciudadano,

---

(43) BARROS BOURIE, Enrique, *Tratado de Responsabilidad Extracontractual*, Editorial Jurídica de Chile: Santiago, 2006, 20.

(44) VELÁSQUEZ POSADA, Obdulio, *Responsabilidad Civil Extracontractual*, Bogotá: Temis, S. A., 2015, 35.

(45) MORENO YANES, Jorge, «La responsabilidad extracontractual del estado en el Ecuador: las limitaciones en el marco jurídico», *Revista Iuris*: Cuenca, 2016, 108.

pues, por una parte, asegura que las entidades del sector público en el ejercicio de la potestad estatal tengan el mayor cuidado y apliquen la debida diligencia, a fin de tutelar los derechos subjetivos y los intereses legítimos de la ciudadanía, para evitar un daño e incurrir en responsabilidad; y, por otra parte, asegura al ciudadano, en caso de resultar afectado por las actuaciones de la administración pública, la posibilidad de demandar la reparación e indemnización al Estado por sus actos u omisiones.

Para que se configure la responsabilidad extracontractual del Estado, el Código Orgánico Administrativo determina que se deben verificar las siguientes condiciones o requisitos: a. La falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o cualquier otra prestación al que el particular tenga derecho. b. El daño calificado de conformidad con este Libro. c. La existencia de un nexo causal entre el daño calificado y la acción u omisión de las administraciones públicas o el hecho dañoso que violenta el derecho.

El Estado por mandato constitucional tiene a su cargo la provisión de servicios públicos a la ciudadanía, estos servicios, deben ser de calidad y prestados con eficiencia y eficacia. Cuando la entidad pública que por mandato legal tiene la obligación de proveer un servicio público a las personas no lo hace o lo presta de manera deficiente, y este actuar provoca un daño al ciudadano se verifica el primer requisito para hacer efectiva la responsabilidad del Estado.

En cuanto al daño calificado, el artículo 334 del Código Orgánico Administrativo lo define como aquel que la persona no tiene la obligación jurídica de soportar o que resulte de la violación del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas y se deriva específica e inmediatamente de la acción u omisión de las administraciones públicas, es decir el daño calificado versa respecto a todo menoscabo que experimente un individuo en su persona y bienes, la pérdida de un beneficio de índole material o moral, de orden patrimonial o extrapatrimonial (46).

Gonzales Pérez al tratar la responsabilidad menciona que el primer requisito para que nazca el derecho a la indemnización es que se hubiere producido una lesión en cualquiera de los bienes y derechos, que sea efectiva, evaluable económicamente e individualizada con relación a una persona o grupo de personas (47). A partir de lo expuesto, se debe sostener que el daño calificado es aquel perjuicio comprobado, provocado por la administración pública en contra del ciudadano, sin que exista una justificación o sustento que legitime recibirlo.

Es importante enfatizar que, como excepción, la responsabilidad del Estado no se hace efectiva, cuando los daños hayan sido causados por hechos o circunstancias imposibles de prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos. Sin embargo, pueden hacerse efectivas las prestaciones económicas que el ordenamiento jurídico pueda establecer para estos casos imprevistos.

---

(46) BARROS BOURIE, Enrique, *Tratado de Responsabilidad Extracontractual*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2006, 221.

(47) GONZALES PÉREZ, *Responsabilidad Patrimonial de la Administraciones Públicas*, Thomson Reuters: Pamplona, 2015, 365.

### III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

El tercer requisito es el nexo causal que se refiere a la relación directa y comprobable que justifique que el daño al ciudadano fue provocado por un acto u omisión de la administración pública, es decir, debe probarse que el acto o la omisión son atribuibles a la actuación de la autoridad pública.

En caso de que se verifique la falta o deficiencia en la prestación de servicios públicos, el daño calificado y el nexo causal, se genera la obligación del Estado a reparar el daño producido por sus actos u omisiones, esta reparación según la legislación ecuatoriana puede ser de carácter patrimonial e incluso cuando las circunstancias del caso lo justifique una reparación no patrimonial.

Así pues, cuando el daño sea patrimonial, la reparación buscará la restitución de las cosas a su estado original o al más cercano al que se encontraban antes del haberse producido el daño, en caso de que esto no fuere posible, mediante la reparación pecuniaria en la que estará incluida la reparación por daños meramente morales, cuando corresponda.

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

Luego de que se han verificado todos los requisitos y se ha determinado la responsabilidad de la administración pública, el ordenamiento jurídico ecuatoriano, consagra el derecho de repetición que se puede formular en contra del servidor público responsable. El derecho de repetición consiste en la acción legal que asiste a las instituciones públicas para demandar la indemnización correspondiente al funcionario que producto de su falta de cuidado dictó un acto que causó daño al ciudadano.

El derecho de repetición está consagrado en la Constitución de la República que dispone en el artículo 11, numeral 9 que el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El derecho de repetición está ligado a la responsabilidad de la administración pública. La repetición busca determinar la responsabilidad de la o el funcionario que emitió el acto o la omisión que provocó el daño al administrado, pues una vez que la administración pública ha procedido a reparar los daños causados, tiene el derecho y la obligación de repetir en contra del servidor público responsable que debe asumir su responsabilidad por sus actos y responder ante la administración pública.

## 4.2 PERSPECTIVAS EVOLUTIVAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ECUADOR Y CONVERGENCIAS GLOBALES

El Código Orgánico Administrativo promulgado en Ecuador en el año 2016 cambió el paradigma en cuanto a la forma de ver y entender el derecho administrativo en el país. La nueva norma jurídica trajo consigo orden para la materia administrativa que, antes de su expedición, estaba dispersa en una infinidad de cuerpos legales, de tal manera que no existía uniformidad en las actuaciones de las diferentes instituciones del sector público, la cuales, dependían para ejercer su actividad jurídica y para llevar procedimientos administrativos de su propia ley, reglamento, estatuto u otra norma jurídica.

El Código Orgánico Administrativo surge como una suerte de garantía para los ciudadanos, en razón que al contener una normativa integral en asuntos administrativos dota de seguridad jurídica y certeza a la actuación del poder público. El establecimiento del procedimiento administrativo para todas las entidades que forman el sector público, el reconocimiento de acciones de impugnación tanto en sede administrativo como la vía judicial, así como también figuras jurídicas como la responsabilidad patrimonial de la administración, sin duda alguna, constituyen verdaderas garantías para el administrado que aseguran que las actuaciones del poder público se van a realizar conforme a derecho.

El desarrollo del derecho administrativo en Ecuador está encaminado a hacer de la administración pública un servicio eficiente y eficaz debidamente reglamentado y apegado a Derecho. Si bien en el Ecuador ya se cuenta con un cuerpo legal específico e integral en materia administrativa que aborda y desarrolla todas las cuestiones de índole administrativa para todos órganos que componen el sector público, existe el reto que esta norma no quede como letra muerta y pueda aplicarse en la realidad al cien por ciento, pues ocurre que, en la práctica, en la cultura jurídica ecuatoriana no se emplea esta norma, no al menos como debería, por ello los esfuerzos de las administraciones deben estar encaminadas a capacitar a sus funcionarios respecto de las disposiciones, principios y procedimientos que se establecen en Código Orgánico Administrativo, a fin de que lo plasmado en la norma se materialice en la realidad y se vea materializado en un beneficio para los administrados.

Ahora bien, a nivel mundial nos encontramos con la creciente globalización del planeta, la desaparición de las fronteras entre países y la creación de organismos supranacionales, lo que hace que el derecho administrativo camine por el mismo rumbo y sea necesaria la globalización del derecho administrativo, dando lugar a la aplicación de genuinos principios jurídico-administrativos, concebidos, alumbrados y madurados en el seno de los ordenamientos nacionales, a instancias de carácter supranacional.

A este propósito la doctrina señala que la idea en común que comparten todas las aproximaciones al Derecho Administrativo Global parte de constatar la existencia de una quiebra de la separación tradicional entre la esfera interna y la esfera externa de actuación de los Estados, representadas respectivamente por el Derecho

### III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

Administrativo y el Derecho Internacional Público (48). Esta quiebra se corresponde, por un lado, con el denominado proceso de internacionalización del Derecho Administrativo, propiciada por la apertura de los Estados hacia el exterior y, por otro lado, por la creciente administrativización de las organizaciones supra y transnacionales, y que se concreta en la creciente relevancia y aplicación de los valores y principios propios del Derecho Administrativo más allá de las fronteras estatales.

La perspectiva del derecho administrativo desde un punto de vista global consiste en su internacionalización, debido a la apertura de las fronteras de los Estados hacia resto del mundo, el apareamiento reiterado de organismos con transcendencia supranacional que exigen de una normativa administrativa aplicable a las necesidades del mundo moderno y de la globalización.

---

(48) MERCÈ DARNACULLETA, Gardella, «El Derecho Administrativo Global», *Revista de Administración Pública*: Madrid, 2016, 16.