





**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO**  
**VICERRECTORADO DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN**  
**DIRECCIÓN DE POSGRADO**

**TEMA DEL PROYECTO DE TITULACIÓN:**

**“LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN  
RELLENOS ILEGALES DE QUEBRADAS POR LOS QUE HAN EXISTIDO  
PÉRDIDAS DE VIDAS HUMANAS Y DAÑOS MATERIALES EN EL  
ECUADOR”**

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE  
MAGISTER EN DERECHO, MENCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**AUTOR(A):**

GILBERTO MANUEL CASTILLO HEREDIA

**TUTOR(A):**

Mgs. HUGO PATRICIO HIDALGO MORALES

RIOBAMBA – ECUADOR

2021-2022

## AUTORÍA

Yo, Gilberto Manuel Castillo Heredia con cédula de identidad N° 060323606-8, soy responsable de las ideas, doctrinas, resultados y propuesta realizadas en la presente investigación y el patrimonio intelectual del trabajo investigativo pertenece a la Universidad Nacional de Chimborazo.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. Castillo Heredia', with a long horizontal line extending to the right.

Gilberto Manuel Castillo Heredia  
C.I. 060323606-8

## CERTIFICACIÓN DEL TUTOR



Dirección de  
Posgrado  
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN,  
VINCULACIÓN Y POSGRADO



## CERTIFICACIÓN DEL TUTOR

Certifico que el presente trabajo de investigación previo a la obtención del Grado de Magister en DERECHO, MENCIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO elaborado por el Ab. Gilberto Manuel Castilla Heredia, con cédula de ciudadanía No. 060323606-8 presentó su proyecto de investigación con el tema: "LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN RELLENOS ILEGALES DE QUEBRADAS POR LOS QUE HAN EXISTIDO PÉRDIDAS DE VIDAS HUMANAS Y DAÑOS MATERIALES EN EL ECUADOR" ha sido revisado y analizado con el asesoramiento permanente de mi persona en calidad de tutor, facultando seguir los procedimientos necesarios hasta su sustentación respectiva.

Es todo en cuanto puedo informar en honor a la verdad.

Riobamba, 18 de abril del 2023.

Mgs. Hugo Patricio Hidalgo Morales  
**TUTOR**



## CERTIFICACION DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL



Dirección de  
Posgrado  
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN,  
VINCULACIÓN Y POSGRADO



Riobamba, 18 de abril de 2023

### ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES

En calidad de miembro del Tribunal designado por la Comisión de Posgrado, CERTIFICO que una vez revisado el Proyecto de Investigación y/o desarrollo denominado "**La responsabilidad extracontractual del Estado en rellenos ilegales de quebradas por los que han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador**", dentro de la línea de investigación de Proyecto de titulación con componentes de desarrollo, **presentado por el maestrante Gilberto Manuel Castillo Heredia**, portador de la CI. 060323606-8, del programa de **Maestría en Derecho Mención Derecho Administrativo**, cumple al 100% con los parámetros establecidos por la Dirección de Posgrado de la Universidad Nacional de Chimborazo.

Es todo lo que podemos certificar en honor a la verdad.

Atentamente,

Mgs. Hugo Hidalgo  
TUTOR



Campus La Dolorosa  
Av. Eloy Alfaro y 10 de Agosto  
Teléfono (593-3) 313-0880 ext. 2002  
Riobamba - Ecuador

Unach.edu.ec



Dirección de  
Posgrado  
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN,  
VINCLACIÓN Y POSGRADO



Riobamba, 18 de abril de 2023

## ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES

En calidad de miembro del Tribunal designado por la Comisión de Posgrado, CERTIFICO que una vez revisado el Proyecto de Investigación y/o desarrollo denominado "**La responsabilidad extracontractual del Estado en rellenos ilegales de quebradas por los que han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador**", dentro de la línea de investigación de Proyecto de titulación con componentes de desarrollo, **presentado por el maestrante Gilberto Manuel Castillo Heredia**, portador de la CI. 060323606-8, del programa de **Maestría en Derecho Mención Derecho Administrativo**, cumple al 100% con los parámetros establecidos por la Dirección de Posgrado de la Universidad Nacional de Chimborazo.

Es todo lo que podemos certificar en honor a la verdad.

Atentamente,

Mgs. ENRIQUE CISNEROS  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL



Campus La Colónia  
Av. Eloy Alfaro 50 de Agosto  
Teléfono (043) 3 373 0893 ext. 2002  
Riobamba - Ecuador

Unach.edu.ec  
de investigación



Riobamba, 18 de abril de 2023

## ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES

En calidad de miembro del Tribunal designado por la Comisión de Posgrado, CERTIFICO que una vez revisado el Proyecto de Investigación y/o desarrollo denominado "**La responsabilidad extracontractual del Estado en rellenos ilegales de quebradas por los que han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador**", dentro de la línea de investigación de Proyecto de titulación con componentes de desarrollo, **presentado por el maestrante Gilberto Manuel Castillo Heredia**, portador de la CI. 060323606-8, del programa de **Maestría en Derecho Mención Derecho Administrativo**, cumple al 100% con los parámetros establecidos por la Dirección de Posgrado de la Universidad Nacional de Chimborazo.

Es todo lo que podemos certificar en honor a la verdad.

Atentamente,



**Mgs. Oswaldo Ruiz**  
**MIEMBRO DEL TRIBUNAL**



Riobamba, 18 de abril de 2023

## ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES

En calidad de miembro del Tribunal designado por la Comisión de Posgrado, CERTIFICO que una vez revisado el Proyecto de Investigación y/o desarrollo denominado "**La responsabilidad extracontractual del Estado en rellenos ilegales de quebradas por los que han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador**", dentro de la línea de investigación de Proyecto de titulación con componentes de desarrollo, **presentado por el maestrante Gilberto Manuel Castillo Heredia**, portador de la CI. 060323606-8, del programa de **Maestría en Derecho Mención Derecho Administrativo**, cumple al 100% con los parámetros establecidos por la Dirección de Posgrado de la Universidad Nacional de Chimborazo.

Es todo lo que podemos certificar en honor a la verdad.

Atentamente,

Mgs. Walter Parra  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL



# CERTIFICADO ANTIPLAGIO



Dirección de  
Posgrado  
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN,  
VINCULACIÓN Y POSGRADO



Riobamba, 18 de abril del 2023.

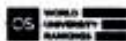
## CERTIFICACIÓN

Yo, Mgs. Hugo Patricio Hidalgo morales, tutor del programa de maestría en Derecho, mención Derecho Administrativo, certifico que el Ab. Gilberto Manuel Castillo Heredia, con cédula de ciudadanía No. 060323606-8, presentó su proyecto de investigación con el tema: "LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN RELLENOS ILEGALES DE QUEBRADAS POR LOS QUE HAN EXISTIDO PÉRDIDAS DE VIDAS HUMANAS Y DAÑOS MATERIALES EN EL ECUADOR", mismo que fue sometido al sistema de reconocimiento de texto URKUND evidenciándose un 8% de similitud con el asesoramiento permanente de mi persona en calidad de tutor.

Es todo en cuanto puedo manifestar en honor a la verdad.

Atentamente,

Mgs. Hugo Patricio Hidalgo morales  
**TUTOR**



Campus La Dolorosa  
Av. Eloy Alfaro y 10 de Agosto  
Teléfono (593-3) 373-0880, ext. 2002  
Riobamba - Ecuador

**Unach.edu.ec**  
*en adelante*

## **DEDICATORIA**

Este trabajo quiero dedicarlo en primer lugar a mis padres que me han apoyado a lo largo de este camino llamado vida dándome el impulso necesario para seguir y no dar un paso atrás en las metas propuestas, a mi hermana que ha sido un pilar fundamental en todo momento, y a mi enamorada que me ha instruido, colaborado y acompañado en la elaboración de este trabajo.

## **AGRADECIMIENTO**

Quiero agradecer a Dios por haberme rodeado de las personas correctas en los momentos indicados, a mi tutor que me ha asesorado de la mejor manera para poder finalizar este trabajo, y a todas las personas que de una u otra manera han aportado a mi proyecto de titulación.

## ÍNDICE GENERAL

AUTORÍA

CERTIFICACIÓN DEL TUTOR

CERTIFICACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

CERTIFICADO ANTIPLAGIO

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN .....	16
1.    CAPÍTULO I.....	17
PROBLEMATIZACIÓN .....	18
1.1.    Problema de investigación .....	18
1.2.    Justificación.....	19
2.1.    Objetivos.....	22
2.1.1.  Objetivo General.....	23
2.1.2.  Objetivos Específicos .....	23
3.    CAPITULO II .....	23
MARCO TEÓRICO .....	23
3.1.    Estado del arte .....	23
2.2 Clasificación de la responsabilidad extracontractual del Estado .....	32
2.3 Responsabilidad por funcionamiento anormal del servicio público. ....	34
2.4 Responsabilidad objetiva sin falta.....	34
2.4.1 Normativa aplicable a la responsabilidad objetiva.....	36
2.4.2 Responsabilidad objetiva .....	38
2.4.3 Responsabilidad subjetiva.....	39
2.5 La Expropiación.....	40

<b>2.6 Responsabilidad por actos administrativos válidos.....</b>	<b>43</b>
<b>2.6 Responsabilidad por creación de situaciones de riesgo objetivo.....</b>	<b>44</b>
<b>2.7 La responsabilidad estatal.....</b>	<b>45</b>
<b>2.8 El Daño.....</b>	<b>49</b>
<b>2.9 Clasificación del Daño.....</b>	<b>51</b>
<b>2.9.1 Daños patrimoniales.....</b>	<b>51</b>
<b>2.9.2 Daños no patrimoniales.....</b>	<b>51</b>
<b>2.10 Elementos del Daño.....</b>	<b>52</b>
<b>2.11 Cuantificación de los Daños.....</b>	<b>53</b>
<b>2.12 Normas constitucionales sobre la responsabilidad extracontractual del</b>	
<b>Estado en Ecuador.....</b>	<b>54</b>
<b>2.12.1 Responsabilidad extracontractual del Estado en la legislación</b>	
<b>colombiana.....</b>	<b>56</b>
Superintendencia De Ordenamiento Territorial (SOT).....	61
Creación de la SOT.....	61
Objetivo de la SOT.....	62
La sanción.....	65
Atribuciones y funciones de la SOT.....	65
Metodología.....	68
<b>Enfoque de la Investigación.....</b>	<b>68</b>
<b>Alcance de la investigación.....</b>	<b>69</b>
<b>El tipo de investigación.....</b>	<b>70</b>
Encuesta aplicada.....	72
Conclusiones.....	83
Recomendaciones.....	85
Bibliografía.....	86

## **RESUMEN**

La presente investigación se realiza bajo un enfoque mixto y se plantea como objetivo de estudio el determinar si existe responsabilidad extracontractual del Estado a través de los gobiernos locales, en rellenos ilegales de quebradas por los que han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador. Bajo el análisis de la normativa jurídica ecuatoriana se señala la normativa suficiente que determina la ilegalidad del relleno de quebradas, y en caso que el GAD Municipal detecte dicha violación de la ley se proceda a tomar medidas sancionatorias. De la misma forma, se analizan los casos que por el relleno de quebradas ilegalmente se han suscitado pérdidas humanas y materiales, en el que se obtiene que al menos 20 personas perdieron la vida en el año 2019 por dicho incumplimiento. Por último, basado en el cumplimiento del tercer objetivo, se determina que el GAD Municipal es responsable de forma directa en cuanto a la reparación de los daños que son causados por el relleno ilegal de quebradas, debido a que tiene la obligación de evitar este tipo de construcciones.

**Palabras clave:** Estado, GAD Municipal, Relleno ilegal, Reparación, Responsabilidad extracontractual

## **ABSTRACT**

The present research is carried out under a mixed approach, and the study's objective is to determine if there is an extracontractual liability of the State through local governments in illegal landfills of ravines for which there have been losses of human lives and material damages in Ecuador. Under the analysis of Ecuadorian legal regulations, it is pointed out that reasonable regulations determine the illegality of the filling of ravines. If the Municipal Government detects such a violation of the law, it proceeds to take sanctioning measures. In the same way, the cases due to the illegal filling of ravines have caused human and material losses are analyzed, in which it is obtained that at least 20 people lost their lives in 2019 due to such non-compliance. Finally, based on the fulfillment of the third objective, it is determined that the Municipal Government is directly responsible for repairing the damages caused by the illegal filling of ravines since it should prevent this type of construction.

**Keywords:** State, Municipal Government, Illegal landfill, Reparation, Tort liability.



## INTRODUCCIÓN

La responsabilidad contractual del estado, es un tema de alto impacto en la actualidad, debido a que, si una sociedad está bien definida jurídica y políticamente, es ameritado que los actos y omisiones gubernamentales, que causen daño bien ser moral, patrimonial o incluso una pérdida humana, sea resarcido o reparado mediante indemnizaciones a la víctima.

La República del Ecuador, es definida en su artículo 1, como un Estado constitucional de derechos y justicia social; por lo que se puede describir entonces, como un estado responsable que debe cumplir sus funciones en respuesta a los servicios públicos prestado de forma indebida, al igual que por los actos u omisiones, que, cometidas por los funcionarios, violenten los derechos de los ciudadanos y el patrimonio.

Los servicios públicos, es un concepto inherente a un estado y a todas las jurisdicciones de este, como por ejemplo los GADs Municipales, que en conjunto tienen la obligación de responder por las necesidades imperativas en la sociedad que favorezcan, en gran medida el desarrollo del bienestar social de sus ciudadanos. En base a esto, es que se puede decir que los servicios públicos no solo todos los prestados por el Estado, sino también aquellos prestados por todos los colaboradores pertenecientes a las nóminas públicas, inclusive, se puede mencionar a los particulares designados por el Estado para cumplir labores que satisfagan las necesidades de la colectividad.

En base a lo expuesto, se basa este trabajo de investigación, por el que se pretende estudiar las responsabilidades contractuales del Estado ecuatoriano, enfocados en el





control que deben tener los GADs Municipales y la competencia que tienen los COOTAD, en permitir los rellenos ilegales de quebradas, cuyas acciones, han traído como consecuencias pérdidas humanas y daños materiales en el Ecuador. Bajo una estructura que procura con el capítulo I, plantear la problematización en cuestión, justificar el hilo investigativo y establecer los objetivos como base fundamental en el desarrollo. Por su parte, en el capítulo II, se desarrolla toda la teoría en la que se fundamenta la investigación en cuestión. Mientras que en el capítulo III, se plantea la metodología y se desarrolla la encuesta, al igual que las exposiciones de los casos como consecuencia de construcciones ilegales y relleno de quebradas. Por los que finalmente, se basan las conclusiones y recomendaciones.

## **1. CAPÍTULO I**



## **PROBLEMATIZACIÓN**

### **1.1. Problema de investigación**

El problema que plantea la presente investigación, tiene su sustento en el aumento de rellenos de quebradas que se vive en el Ecuador ya que en la actualidad se ha convertido en una práctica habitual el hecho que muchas personas que se dedican a rellenar las quebradas con el fin de a futuro poder lotizar y vender a personas de escasos recursos, las cuales no examinan el terreno ni las consecuencias que pueden sufrir a futuro solamente por comprar un terreno a bajo costo. La fundamentación de este tipo de rellenos, así como la construcción en estas zonas se encuentra en el hecho que las quebradas sirven para el desfogue de las lluvias y ríos, en consecuencia, si las mismas son rellenadas en algún momento por efectos de la propia naturaleza pueden ocurrir desgracias causando daños materiales y pérdidas de vidas humanas.

Ahora bien se evidencia que el aumento en el relleno de este tipo de quebradas ocurre porque no existe la suficiente vigilancia del GAD Municipal en este tipo de construcciones, ya que ellas no ocurren de forma repentina ellas ocurren de forma gradual, para ello hasta se utilizan máquinas de construcción en la cual se llevan los rellenos que habitualmente son desechos de otras construcciones, en consecuencia al no existir vigilancia control y sanciones en este tipo de actividades las mismas se culminan pudiendo traer a futuro consecuencias negativas para las personas que decidan habitar y construir en esos rellenos ilegales.



Las construcciones ilegales son definidas por Solminihac (2018) de la siguiente manera:

Son todas aquellas que se realizan en contravención con la normativa legal vigente, son ilegales por cuanto atentan contra disposiciones de derecho fundamental. Toda prohibición tiene una fundamentación y en materia de construcción es generalmente el proteger la vida y la integridad física de las personas. (p. 61)

El punto de enfoque de la presente investigación se centra en determinar que esta responsabilidad de control está dada a través del GAD municipal, puesto que es una competencia exclusiva dada a través del COOTAD y a consecuencia de ella han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador a consecuencia de la falta de acción del GAD Municipal en este tipo de construcciones.

## **1.2. Justificación**

La presente investigación se justifica por cuanto se han evidenciado casos en los cuales han existido pérdidas materiales como la destrucción de viviendas así como también pérdidas humanas por desastres naturales ante fuertes lluvias en lugares en los que han existido previamente rellenos ilegales sin que exista una autorización del GAD municipal a través de un estudio y ordenanza respectiva, en consecuencia, ante el aumento de este



tipo de rellenos que a futuro constituye un riesgo para las personas que realicen allí construcciones se hace necesaria una investigación en la cual se pueda determinar si el estado ecuatoriano a través de los gobiernos territoriales, ha tenido responsabilidad extracontractual en este tipo de situaciones, a consecuencia de no haber actuado con diligencia y evitar este tipo de rellenos y en algunos casos que avanzaran las construcciones realizadas sobre los terrenos resultantes del relleno ilegal de quebradas.

Esta es una situación bastante general en el país principalmente se ha visto un aumento importante de ellas en las ciudades de Guayaquil y Ambato, en este último es importante citarlo ya que hay una iniciativa de la alcaldía que lleva por nombre “Construye Ok” mediante la cual el GAD municipal brinda asistencia técnica a las personas que desean realizar construcciones y de esta forma evitar que las mismas queden de manera defectuosas o se construyan en zonas que atentan contra su seguridad, ya que las ordenanzas vigentes tanto en Guayaquil como en Ambato, sancionan con la demolición de la obra a aquellas realizadas de forma ilegal en zonas que atenten contra la salud y la vida de las personas.

En este sentido es importante señalar que el artículo 14 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) lo siguiente:

Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio



genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados. (p. 13)

En este mismo sentido es pertinente hacer mención al artículo 376 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) que establece:

Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado. (p. 114)

De igual manera resulta pertinente citar los numerales 8, 10 y 11 del artículo 264 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) que establecen:

2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. (p. 87)

Es pertinente hacer referencia al artículo 612 del Código Civil (2005) establece:

Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, así como los lagos naturales, son bienes nacionales de uso público. También son bienes nacionales de uso público las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad.



No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes solo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con la Ley de Aguas. En cuanto a la extensión del dominio de las riberas de dichos ríos, aguas y lagos, se estará a lo que dispongan las leyes especiales. (p. 45)

Por último, destaca el literal J del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial (2019) señaló: “Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley”. (p. 29)

### **Preguntas científicas.**

Con este antecedente nos hacemos las siguientes preguntas

- ¿Cuál es la normativa jurídica ecuatoriana que prohíbe el relleno de quebradas?
- ¿Qué casos que se han presentado, en algunas ciudades del Ecuador, donde ha existido pérdida de vidas humanas y daños materiales por rellenos ilegales de quebradas?
- ¿Como determinar si el estado es extracontractualmente responsable por los rellenos ilegales de quebradas que se han producido en diferentes partes del Ecuador con consecuencias trágicas?

## **2.1. Objetivos**



### **2.1.1. Objetivo General**

Determinar si existe responsabilidad extracontractual del Estado a través de los gobiernos locales, en rellenos ilegales de quebradas por los que han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador.

### **2.1.2. Objetivos Específicos**

- Analizar la normativa jurídica ecuatoriana que prohíbe el relleno de quebradas.
- Analizar los casos que se han presentado, en algunas ciudades del Ecuador, donde ha existido pérdida de vidas humanas y daños materiales por efectos de los rellenos ilegales de quebradas.
- Determinar si el Estado extracontractualmente responsable por acciones u omisiones de los rellenos ilegales de quebradas que se han producido en diferentes partes del Ecuador con consecuencias trágica.

## **3. CAPITULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **3.1. Estado del arte**

En relación a las investigaciones que tienen pertinencia con la presente resalta la efectuada por Ochoa (2018) titulada “La responsabilidad extracontractual del Estado por



deficiente prestación de servicios públicos, alcances y efectos en nuestra legislación” se concluye:

Dentro de la estructura normativa constitucional existe la figura de la “repetición”, en cuya virtud, si el Estado es condenado a indemnizar al administrado por la acción u omisión culposa o dolosa de sus funcionarios y servidores en la entrega de las prestaciones al conglomerado social, puede repetir o accionar contra éstos, en procura de que respondan pecuniariamente por su negligente accionar, que en suma termina irrogando perjuicio a la propia administración. Actualmente, la Asamblea Nacional se encuentra tramitando en segundo debate el proyecto de Ley de Repetición, el cual comprende una normativa secundaria especial para dar curso a esta importante institución. Lograr una estructura jurídica que regule esta figura implicaría dar a luz una normativa que posibilite la figura de responsabilidad en sus diversas formas (extracontractual, contractual, legislativa, etc.). (p. 97)

Por otra parte, destaca la investigación realizada por Ludeña (2019) titulada La responsabilidad extracontractual del Estado por el daño ambiental, el autor llega a las siguientes conclusiones:

Con el estudio de los tratados internacionales, artículos científicos y compromisos establecidos en la constitución de la República del Ecuador,





la responsabilidad extracontractual del Estado por el daño ambiental se la conoce por ser del ámbito administrativo, ya que a través de los funcionarios públicos, se realizan actividades ligadas al beneficio de todos, y en cuestión del medio ambiente se compromete el Estado ecuatoriano a brindar seguridad jurídica para que los casos suscitados no queden en la impunidad, y por ende dichos daños sean resarcidos y reparados a través de la acción de repetición. Augurando de esta forma a que el medio ambiente tenga un nuevo inicio de ciclo vital. (p. 57)

Continuando con las investigaciones que tienen pertinencia con la presente se puede citar a Moreno (2017) quien efectuó una investigación denominada: “La responsabilidad extracontractual del Estado en el Ecuador: las limitaciones en el marco jurídico” en la cual se concluyó:

Pues bien, la teoría del riesgo mira una arista de la responsabilidad del Estado, cuál es, la reparación de la víctima de los daños, visto como es lógico desde la vertiente objetiva y como solución por un lado al funcionamiento defectuoso o falta del servicio público, como también por acciones u omisiones lícitas de sus servidores; sin embargo es necesario tener presente que la teoría del riesgo se tendrá que aplicar en la esfera de lo público con sujeción al derecho administrativo, lo que significa como señalamos ya, que el “Estado no puede convertirse en el asegurador de todos los daños que genera su actuación” (p. 28)



Por último, destaca la investigación efectuada por Machado (2018) titulada La Responsabilidad Extracontractual del Estado y la vulneración de derechos a los ciudadanos. en la cual el autor concluye:

En el Ecuador, la responsabilidad extracontractual ha evolucionado paulatinamente, recordamos que en la Constitución del año 1998 se establece que la carga de prueba estará a favor de los afectados y por tanto son las entidades públicas quienes hacen el pago de las indemnizaciones de forma directa por los perjuicios causados por el fallo de los servicios públicos o por la imposición de cargas públicas que el administrado no está obligado a soportar. (pág. 28)

### **Responsabilidad extracontractual del Estado**

Hacer referencia acerca de la responsabilidad extracontractual del Estado, es hacer mención a unos de los temas tan controvertidos en el campo del derecho administrativo, ya que el Estado en principio es quien debe tutelar los derechos de la mayoría de la ciudadanía, pero pueden existir situaciones en las cuales se pueda causar un daño a un particular o a una empresa privada o a otro ente de la administración, sin que medie entre ello previamente un nexo contractual, en ese tipo de situaciones se está en presencia de una responsabilidad extracontractual por parte del Estado (Tamayo, 2017).



El campo de la administración pública es bastante amplio por la cantidad de órganos que de ella dependen, y que de acuerdo a la constitución y a la ley le corresponde su observancia a los fines de tutelar los derechos de la población, existen situaciones como por ejemplo, el mal funcionamiento de los servicios públicos que trae como consecuencia que se incumplan las obligaciones del GAD Municipal en relación a los requerimientos y necesidades de la ciudadanía, y esto en mayor o menor medida origina un daño al ciudadano, quien en primer lugar tiene un derecho que está contemplado en la constitución y en la ley a recibir un servicio público de calidad y dependiendo del mismo el cuidado efectúe un aporte económico. Ahora bien, cuando este tipo de situaciones ocurren se está en presencia de la responsabilidad extracontractual del GAD Municipal en consecuencia tiene que existir una reparación hacia el particular afectado.

Desde el punto de vista doctrinal, ha sido bastante complejo el tema de la responsabilidad extracontractual, ya que un sector de la doctrina ha sido del criterio que cuando el GAD Municipal actúa en el ejercicio de sus funciones lo hace basado en el interés general, en consecuencia, si se lesiona in interés particular el GAD Municipal no sería responsable ya que está actuando en virtud de un interés mayor. Ahora bien, esta teoría ha sido dejada en la actualidad de lado. Ya que se parte del criterio que el Estado es responsable en todos sus actos por tal motivo si por acción u omisión se ha causado un daño a otro el Estado debe repararlo independiente mente si el daño causado se ha cometido en el ejercicio de funciones publica o de funciones de derecho privado (Zapata, 2018).



Ahora bien, es importante hacer referencia al derecho a la vida que se encuentra contemplado en el artículo 66 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) que establece:

Se reconoce y garantizará a las personas: 1. El derecho a la inviolabilidad de la vida. No habrá pena de muerte. 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. (p. 29)

De igual forma es importante hacer referencia al derecho que tiene la población ecuatoriana a una vivienda, pero no a cualquier vivienda, a una que posea condiciones de habitabilidad y seguridad para las personas en este aspecto el artículo 30 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) establece: “las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica” (p. 17).

Por otra parte, el constituyente ecuatoriano fue muy enfático en relación a la protección de la naturaleza o Pacha Mama con el fin de garantizar a la sociedad ecuatoriana un hábitat sano, por cuanto es allí donde hace vida activa tanto el hombre como los animales. En este aspecto el artículo 71 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) ha señalado:

La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de



sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema. (p. 33)

De acuerdo a lo anterior es importante hacer referencia al numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) que establece lo siguiente:

El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. 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. (p. 12)



De la cita anterior se evidencia, como el constituyente del año 2008 fue del criterio de hacer responsable al Estado, así como también a cualquiera de sus órganos en aquellas situaciones en las cuales se lesionen los derechos o garantías de los ciudadanos. La función pública de acuerdo al criterio de la Norma Suprema ecuatoriana tiene como fin satisfacer las necesidades ciudadana, el centro de la misma es el ciudadano en consecuencia si por distintas situaciones de forma intencional o culposa se lesionan los derechos de la ciudadanía, estos deben ser reparados.

Continuando, en el campo del derecho administrativo el Estado a través de las instituciones delegadas constitucionalmente dentro del proceso de descentralización, se encuentra en la obligación de reparar los derechos vulnerados a los particulares cuando exista la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, así como también por las acciones u omisiones de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos. En este sentido es importante destacar que el GAD Municipal responde de manera directa ante los daños que ocasione algún funcionario público de manera directa o indirecta por su acción u omisión, pero de igual forma él se reserva la potestad de ejercer el derecho de repetición en contra del funcionario, así como también las sanciones administrativas que deriven de esa acción o inacción (Cassagne, 2019).

Del contenido del texto constitucional se puede evidenciar de manera directa, que el GAD Municipal tiene una responsabilidad en el campo administrativo en la medida que vulnera los derechos de la ciudadanía bien por la falta o deficiencia en la prestación



de servicios públicos o por acciones u omisiones de sus servidores público, y se reserva la facultad de repetir el pago al servidor responsable por el daño.

En este mismo sentido es pertinente citar el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo (2017) que establece lo siguiente:

Responsabilidad extracontractual. Las instituciones del sector público, con excepción de la función judicial cuya responsabilidad está determinada en su propia ley, responden por el daño debidamente calificado proveniente de sus actuaciones u omisiones, incluso cuando estas sean lícitas, siempre que el particular perjudicado no tenga la obligación jurídica de soportarlo, en los términos de la reparación por daños prevista en este Código. En los mismos términos la o el delegatario y concesionario responden directamente por los daños que ocasionen y subsidiariamente el Estado. En todos los casos el Estado ejercerá su derecho a la repetición.

De lo anterior se puede evidenciar, que el GAD Municipal a través de sus distintos órganos cuenta con un conjunto facultades y atribuciones en pro de la ciudadanía, pero si en el ejercicio de ellas se causa un daño a un particular, bien por su accionar o su inacción a través de los funcionarios encargados de la administración se encuentra en la obligación de reparar la vulneración del derecho vulnerado, ya que los particulares al ver afectados sus derechos pueden exigir las 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.



En este aspecto es importante hacer referencia el literal “o” del artículo 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2019) que establece lo siguiente: “Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes o)Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres” (p. 28). Ahora bien, en relación a las construcciones ilegales el numeral 6 del artículo 7 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2019) ha señalado:

Implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad. Para efectos de esta Ley, la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana implica: 6. Conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural, y a la seguridad de las personas. (p. 26)

## **2.2 Clasificación de la responsabilidad extracontractual del Estado**

### **Responsabilidad por actuación negligente o culpable de la administración**

Responsabilidad por actos administrativos ilegales –Inobservancia de los mandatos legales por los servidores públicos que tienen poder de decisión-.

La administración pública tiene la obligación por mandato de la Constitución, así como también del Código Orgánico Administrativo de responder por los daños causados por





actos –expresos y presuntos- o hechos administrativos ilegítimos. En este punto es importante señalar que la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo no implica de manera automática mucho menos cuando se demanda al Gad Municipal, en este tipo de situaciones el reclamo indemnizatorio no constituye la regla general, es más ella es accesoria ante cualquier reclamación, pero existen situaciones en el que si el daño causado es susceptible de valoración económica si debe cuantificarse (Burrue, 2018).

Un elemento esencial que debe cuidar la administración en el momento de dictar una decisión sobre un asunto pertinente es la motivación de cada uno de sus actos, en este sentido la motivación desde el punto de vista procesal es una garantía de transparencia administrativa, ella tiene su fundamentación en el literal I del artículo 76 de la Constitución de la República de Ecuador y ello es lo que va a permitir que la persona afectada por una decisión de esta naturaleza en caso que lo considere necesario acudir a instancias judiciales y si la motivación es ilegal o no existe ejercer los recursos pertinentes en contra de dicho acto.

De acuerdo a lo anterior a título ilustrativo, se puede señalar que si un servidor público es destituido vulnerando su derecho a la defensa violando el debido proceso ya que no exista una causal que hubiere dado lugar a ello al dictarse el acto administrativo de forma automática el servidor público queda fuera de la institución pública. Ahora bien, si en vía contencioso administrativa de declarar nula dicha destitución procede de forma accesoria el pago de los salarios y beneficios laborales que se dejaron de percibir. En el presente caso concreto se vulnero un derecho constitucional como el derecho al trabajo, el debido



proceso entre otros y quien genero la vulneración de estos derechos fue el Estado, razón que al ser declarado nulo el acto administrativo se debe indemnizar al funcionario por el dinero que dejo de percibir.

### **2.3 Responsabilidad por funcionamiento anormal del servicio público.**

Otro punto importante es en relativo al funcionamiento de cualquier servicio público, el cual se puede encuadrar dentro del tipo de responsabilidad de carácter objetiva siempre que la actuación traiga como consecuencia un daño a los particulares. En este sentido, se hace necesario por una parte que se debe demostrar la falla del servicio, es decir la carga probatoria recae en esta situación para el administrado, quien tiene la carga de probar la deficiencia en la prestación del servicio que sucede habitualmente cuando el mismo presenta un carácter defectuoso o irregular (Zapata N. , 2018).

Por otra parte, se puede señalar que procede la indemnización en situaciones en las cuales no se cumplen los principios básicos en relación a la prestación de un servicio como la eficiencia y la responsabilidad, o cuando organizado e implementado el servicio por algún órgano del GAD Municipal los estándares son tan bajos que terminan lesionando de alguna forma a los administrados.

### **2.4 Responsabilidad objetiva sin falta**

Según el criterio de Santiago Castillo “Al contrario de lo que sucede con la teoría de la culpa o responsabilidad subjetiva, la responsabilidad objetiva se encuentra fundamentada



en el hecho que produjo un resultado dañoso, sin importar quien produjo el daño”, (Castillo , 2016, pág. 16), e independientemente de que el daño haya sido causado por un acto negligente o doloso. El elemento principal de la responsabilidad objetiva es el daño, por lo que basta con que este se produzca.

Un punto importante para establecer la responsabilidad es la existencia del daño y la relación de causalidad entre el hecho o acto cometido y el daño, de modo que basta probar el daño para que sea reparado, independientemente de que el daño como tal haya sido causado, como resultado de una acción intencional o negligente. En este sentido para indemnizar el perjuicio solo es necesario demostrar la ejecución de una acción o la omisión de una acción, y el nexo de causalidad entre ese actuar o esa omisión y el daño. Dicho esto, podemos manifestar que la responsabilidad objetiva posee tres elementos de importancia: la acción u omisión de un funcionario público, el daño, y el nexo causal existente entre la acción u omisión y el daño, como se contempla en el numeral 3 del artículo 331 del Código Orgánico de la Administración.

Podemos decir que un rasgo distintivo de la responsabilidad objetiva es que la responsabilidad estricta generalmente excluye la conducta del sujeto, es decir, su actuación negligente o dolosa; La responsabilidad objetiva se aplica única y exclusivamente al daño causado; basta que se compruebe que su autor es responsable cualquiera que sea su conducta, ya sea por culpa o por dolo de su parte. Es un acto lesivo, no una conducta culposa o intencional que justifica la responsabilidad del GAD Municipal.



#### **2.4.1 Normativa aplicable a la responsabilidad objetiva.**

La figura de la responsabilidad objetiva del Estado es relativamente nueva en nuestra legislación, ya que la primera referencia que encontramos es en la constitución de 1967 en el artículo 27, disposición que manifestaba lo siguiente:

“Artículo 27.- El Estado y más entidades de derecho público y las entidades semipúblicas, están obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios irrogados en sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de su cargo” (Congreso Constituyente, Constitución Política de la República del Ecuador, 1967).

Desde ahí en adelante la tendencia constitucional ecuatoriana no varió mucho en cuanto a la responsabilidad objetiva se refiere, es así que el artículo 20 de la Constitución de 1979 disponía:

“Artículo 20.- El Estado y más entidades del sector público están obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que se les irrogaren como consecuencia de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos”. (Congreso Constituyente, Constitución Política de la República del Ecuador, 1979)



Como podemos apreciar, la disposición transcrita, es una muy similar a la norma de la Constitución de 1979; en la constitución de 1998, de igual manera no se produjeron mayores cambios. La responsabilidad objetiva del Estado se encontraba ya reconocida en nuestra legislación, y al ser una figura muy importante y garantía para las personas, sigue siendo reconocida en la actual Constitución. A continuación, enumeraremos las leyes en las que se establece la responsabilidad objetiva del Estado.

En la Constitución aprobada en Montecristi, que está en la actualidad vigente, y fue aprobada en el año 2008, podemos encontrar la responsabilidad objetiva en los siguientes artículos:

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

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

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 Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, 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, 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. (Asamblea Constituyente, 2008).

#### **2.4.2 Responsabilidad objetiva**

Este tipo de responsabilidad le permite obligar a la persona que causó el daño a reparar el daño, incluso si no hay culpa. Este concepto enfatiza los elementos de daño e injusticia sobre el concepto clásico de culpa. Asimismo, la antijuridicidad del daño en sentido objetivo se considera desde la posición del perjudicado y dura hasta que el propietario del bien dañado queda legalmente obligado a soportar el daño. (extracontractualidad). En el sistema de responsabilidad objetiva, el agente responde por la mera existencia del daño, por lo que debe indemnizar el daño causado. Un requisito esencial para este tipo de responsabilidad no es la prueba de que el perjudicado tuvo la culpa de causar el daño, sino el daño y su causa. Por tanto, un agente que sufra pérdidas en relación con su actividad debe analizar si observa la debida diligencia y la correcta ejecución de cada



actuación; Aquí vemos cómo el concepto de injusticia, que se manifiesta en la tendencia subjetiva a la responsabilidad, se amplía para incluir la tesis de que una acción puede ser culpable si no se realiza con el debido cuidado. (Cumbicus , 2019).

Al hacer alusión de la de responsabilidad objetiva, se da a entender que encontramos su fundamento en el desequilibrio de las tarifas públicas; es decir, cuando el individuo asume una carga mayor que lo coloca en una posición inferior en relación con el conglomerado social que lo rodea; Por lo tanto, este último debería proporcionar el equilibrio necesario. De acuerdo con esta línea de razonamiento, solo nos enfrentamos a responsabilidad objetiva si el daño se hace a una persona o un grupo específico, por lo que se ha argumentado que un daño general no puede ser reparado ya que es una carga que todos tenemos que soportar. hecho de vivir en sociedad.

#### **2.4.3 Responsabilidad subjetiva**

Es una institución que, en un buen sentido romántico, sugiere que todo el peso de la reparación y/o reorganización dado el daño causado sólo recae en presencia del hecho doloso, negligente o culposo del demandado debidamente probado. Ya en el ámbito de nuestro tema, algo similar sucede en este caso, cuando el GAD Municipal se hace cargo de las acciones u omisiones de sus funcionarios, que perjudicaron ilegítimamente a los ciudadanos. Por lo tanto, para establecer este tipo de responsabilidad, es necesario probar que el daño fue causado intencionalmente o por culpa del representante del GAD Municipal específico. En ausencia de tales circunstancias en las acciones del agente, no



se puede hacer valer la responsabilidad y el demandante debe pagar daños y perjuicios. Por ello, el fundamento de la responsabilidad radica en la falla del servicio, ya que la doctrina establece que para que surja esta responsabilidad debe existir un hecho dañoso que degenere en un daño irrazonable imputable al GAD Municipal, investigación para determinar con precisión si tal violación ha ocurrido en el sitio (Cumbicus , 2019).

## **2.5 La Expropiación**

La expropiación es una institución muy propia del derecho administrativo, por cuanto la misma tiene su fundamentación en el interés general de las personas, así como en el derecho civil el interés esencial es el privado, en el campo del derecho administrativo que regula las relaciones del Estado con los particulares, allí lo esencial es el interés común. La expropiación, tiene como fin limitar la propiedad privada de una persona con el fin de ejecutar en ella una obra de interés social y general, en la cual se beneficie la colectividad. La expropiación, se encuentra contemplada en el artículo 323 de la constitución de la Republica de Ecuador (2008) que establece:

Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación. (p. 101)





Ahora bien, en este mismo sentido es importante hacer mención la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2018) la cual establece lo siguiente:

Declaratoria de utilidad pública. Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública y de interés social de acuerdo con la Ley. A la declaratoria se adjuntará el certificado del registrador de la propiedad; el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; y, el anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo. La declaratoria se notificará, dentro de tres días de haberse expedido, a los propietarios de los bienes a ser expropiados, los poseionarios y a los acreedores hipotecarios.

En este mismo sentido el artículo 446 del Código Orgánico de Organización Territorial (2019) que establece lo siguiente:

Expropiación. - Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización



y el pago de conformidad con la ley. Se prohíbe todo tipo de confiscación. En el caso que la expropiación tenga por objeto programas de urbanización y vivienda de interés social, el precio de venta de los terrenos comprenderá únicamente el valor de las expropiaciones y de las obras básicas de mejoramiento realizadas. El gobierno autónomo descentralizado establecerá las condiciones y forma de pago. (p. 124)

Ahora bien, de las citas anteriores se puede evidenciar que de acuerdo a la existencia de razones de utilidad pública e interés social, se puede declarar la expropiación de un determinado bien inmueble, ello trae como consecuencia una responsabilidad del GAD Municipal por cuanto el particular posee la propiedad de un bien el cual al perderlo debido a la acción del estatal genera una pérdida económica para él, en consecuencia, allí surge una responsabilidad que no nace de un contrato, por tal motivo, encuadra dentro de las responsabilidades extracontractuales del GAD Municipal.

Continuando, la expropiación es un acto administrativo que genera consecuencias en contra de un particular, que al afectarlo el GAD Municipal tiene la responsabilidad de la con situación y de la ley de efectuar una indemnización. Ahora bien, esa indemnización surge a consecuencia del acto administrativo previo, que si se realiza conforme al procedimiento que se encuentra contemplado en la ley es legal, pero a pesar de ser legal genera una responsabilidad extracontractual para el Estado (Pinzón, 2018).



Ahora bien, es importante hacer mención que la expropiación posee unos fines generales y especiales en virtud de un interés público que se desea satisfacer, ahora bien, a diferencia de otras situaciones en materia expropiatoria, la responsabilidad del GAD Municipal nace a consecuencia de un acto amparado por la normativa legal vigente, el acto del cual emana la expropiación ocurre en el ejercicio legítimo del poder en la vía administrativa, toda vez que el Estado busca como fin inmediato satisfacer de manera rápida los intereses y necesidades de la colectividad. Dentro de los ejemplos más comunes, se puede citar la construcción de una avenida, de un hospital la apertura de calles o carreteras en las cuales el interés tiene su razón de ser en un derecho general (Fernández, 2017).

De acuerdo a lo anterior, se evidencia que si bien es cierto la actuación del GAD Municipal posee un carácter legítimo por cuanto se encuentra amparada en la constitución y en la ley, ese acto administrativo trae como consecuencia la vulneración de un derecho y por ende un perjuicio en un particular que lesiona su patrimonio, por tal motivo el ordenamiento jurídico contempla una compensación al particular por la pérdida sufrida en su patrimonio en la medida que este se haya disminuido.

## **2.6 Responsabilidad por actos administrativos válidos.**

Se debe tomar en consideración que los casos de responsabilidad por actos legítimos de la administración pública son raros, pero podemos invocar leyes para revocar licencias,



permisos o permisos de obras o actividades previamente otorgados por las autoridades competentes (crean derechos a favor de los ciudadanos); incluye, por supuesto, la revocación de las acciones facultativas (Ver Art. 369 COOTAD. Arts. 91-92 ERJAFE), en este último porque aparecen criterios de apreciación nuevos en la administración pública. En el fondo la revocación de actos por oportunidad de licencias constituye desde lo material, una expropiación.

## **2.6 Responsabilidad por creación de situaciones de riesgo objetivo.**

Por otra parte, y ya menos frecuente existe el caso de los supuestos de responsabilidad de la administración pública, a consecuencia de la creación de situaciones de riesgo objetivos los cuales se encuentran vinculados con la prestación de un determinado servicio público. En la mayoría de las situaciones siempre va a existir el riesgo de que algo salga mal y se le pueda causar un daño a un tercero, así se cuente con todas las garantías técnicas en la prestación de un servicio por razones de caso fortuito un particular puede salir afectado (Bustamante, 2017).

De acuerdo a lo anterior a manera de ejemplo la doctrina suele citar casos como la ruptura de una represa, la caída de un avión militar en una ciudad o poblado, un accidente de tránsito a consecuencia de una falla en un autobús o tren en definitiva son ejemplo de situaciones en las cuales se puede causar un daño y existir una responsabilidad extracontractual por parte del GAD Municipal.



## **2.7 La responsabilidad estatal**

En el nuevo estado de derecho la responsabilidad que tiene un estado visto desde una concepción de Estado de derecho como la organización jurídico político de los ciudadanos, comienza a surgir desde la edad moderna la cual es basada en el principio del ius imperium la que a su vez está vinculado con las potestades públicas, ejercidas por los funcionarios públicos.

Desde la instauración del Estado de derecho podemos decir que la responsabilidad de los funcionarios y del GAD Municipal se encuentran sometidos al ordenamiento jurídico, las potestades públicas son ejercidas por el estado a través de sus instituciones, mirando de esta manera al estado como un servidor de las personas, por estos motivos el GAD Municipal pasaría a ser el responsable de los daños causados a los particulares, cuando los funcionarios se encuentren en el ejercicio de sus funciones.

Como conclusión se puede afirmar que la responsabilidad que tiene el GAD Municipal es un contrapeso jurídico, a favor de los ciudadanos, para enfrentarse a la actividad del principio del ius imperium estatal, el cual produjo una vulneración de derechos por la deficiente prestación del servicio público. Y que luego de esto el GAD Municipal proceda a reparar el daño provocado por sus funcionarios cuando se encuentran en actividad estatal. ¿Cuál es la responsabilidad que tiene el estado frente a la deficiente prestación de servicios públicos? Las sociedades modernas se organizan a través de Estados, que son una unidad indisoluble de personas con fines específicos y comunes. Es por esto Rousseau en su obra, el contrato social, explica los fenómenos socio políticos que en la actualidad



se lo llama Estado, y que en su obra menciona al pacto social, en el cual explica que el hombre para vivir en sociedad debe de renunciar a ciertos derechos los cuales son otorgados a un grupo de personas encargados de la toma de decisiones, y que luego estas personas que se integran de la unión de todas las demás, toma el nombre de estado.

En cada Constitución, los Estados tienen objetivos, propósitos y fines de satisfacer las necesidades mediatas e inmediatas de sus ciudadanos, para ejemplificar en el Estado Ecuatoriano como: vías públicas, salud, educación, energía eléctrica, agua potable; con excepción de los 3 últimos ejemplos, las primeras son propias del ejecutivo y de las entidades autónomas. Pero también hay de carácter administrativo que son parte de un servicio público como: la administración de justicia. Por esto decimos que el encargado de brindar el servicio público es el GAD Municipal el cual tiene responsabilidad estatal con los ciudadanos, anteriormente se consideraba que, en esta relación contractual, el ciudadano se encontraba en una situación de indefensión y que a su vez podía ser víctima de la vulneración de sus derechos.

Estos derechos violentados son considerados ocasionados por aquellos funcionarios encargados de las instituciones públicas, los cuales en el ejercicio de su función provocan una deficiente prestación de servicios y que esto ocasiona que se produzca la responsabilidad extracontractual del GAD Municipal, al cual le toca la reparación de los derechos vulnerados y en casos excepcionales la indemnización de aquellos derechos. En el ejercicio de estos propósitos, los Estados si existe un mal funcionamiento de este servicio público que conlleva a la vulneración de derechos de los ciudadanos y trae



consigo un perjuicio al particular, tendrá como efecto la reparación por parte del GAD Municipal hacia el ciudadano afectado, a esto se le conoce como la “Responsabilidad Extracontractual”.

En este sentido es necesario señalar que existen cuatro criterios los cuales sirven como fundamento de la responsabilidad estatal. El primer criterio habla sobre la responsabilidad del estado por los perjuicios que este ocasione a los ciudadanos, se encuentra su justificación en los riesgos sociales, y se mantiene de lado la culpa estatal como motivo de resarcir los daños que sean provocados por la acción de la administración pública. Como segundo punto encontramos el criterio de que existe una necesidad imperiosa de una normativa aplicable que de reconocimiento a la responsabilidad extracontractual del estado el cual carece de un fundamento jurídico propio (Fernández, 2017).

Como tercer punto tenemos que la responsabilidad del GAD Municipal es recogida cuando los hechos lesivos constituyen o van encaminada a una aplicación de lógica jurídica. Como lo menciona el tratadista Eduardo García Enterría que considera que: Como último y cuarto criterio planteado y aceptado como el mejor, sostenido así por su exactitud con en el ejemplo jurídico que vive el estado ecuatoriano, mantiene que el sustento de la responsabilidad extracontractual del Estado no es más que el Estado de Derecho y sus postulados, en el cual el fin es proteger los derechos comunes de los ciudadanos contra las vulneraciones hechas por la administración pública. Estos principios se los puede encontrar previstos en la Constitución de la República, así como también en la normativa que la viabiliza.



En este sentido es pertinente citar la sentencia de la Corte Nacional de Justicia. - Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo (2018) que estableció lo siguiente:

La responsabilidad objetiva o falla del servicio público, que es una responsabilidad directa, consistente en que se produce un daño debido a que una persona pública no ha actuado cuando debía hacerlo, ha actuado mal o ha actuado tardíamente; no entra pues aquí a consideración necesariamente el concepto de culpa de un agente identificado, típico de la responsabilidad subjetiva de carácter civil, porque la falla puede ser orgánica, funcional o anónima. Esta responsabilidad está basada en la culpa, pero en una culpa especial que no corresponde exactamente al concepto psicológico tradicional, que implica que la culpa solo es posible encontrarla en la actuación de las personas naturales, aquí se trata de una culpa objetiva o anónima, o culpa objetivizada, es decir; calificada por sus manifestaciones exteriores, pues tradicionalmente se consideran opuestos los conceptos de culpa y de responsabilidad objetiva, ya que aquella solo da lugar a responsabilidad subjetiva.... 5.4.- Puede anotarse, como características esenciales de este concepto de responsabilidad administrativa objetiva, las siguientes: 1) El daño antijurídico es la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación jurídica de soportar. 2) Esta responsabilidad administrativa objetiva engloba diferentes aspectos a considerar dentro de la consideración de porqué se produjeron tales deficiencias del servicio por parte del Estado, siendo particularmente relevante la consideración del riesgo que conlleva el servicio o actividad pública en cuestión.





3,) Para que se configure la responsabilidad por daño antijurídico se requiere la existencia de dos condiciones: que exista un daño de esa naturaleza y que dicho daño sea imputable fáctica y jurídicamente a una persona de derecho público, condiciones que vienen a constituirse así en los elementos de la responsabilidad desde la perspectiva de esta teoría. 4,) Que el daño sea antijurídico implica que no todo perjuicio debe ser reparado, pues solo será aquel que sea antijurídico, para cuya calificación habrá que acudir a los elementos propios del daño, así como a la verificación de la ausencia de causales de justificación que hacen que la persona tenga que soportarlo. (p. 9)

En este sentido se evidencia que se esté en presencia de responsabilidad objetiva por parte del Estado cuando una persona de derecho público, no actúa de la manera como está obligado a hacerlo, o lo ha hecho de una manera defectuosa, en consecuencia, se puede demostrar que esta responsabilidad la consagra el legislador cuando existe una culpa objetiva o anónima, qué es aquella que ha sido calificada de acuerdo alguna responsabilidad que tuvo el ente en el daño causado.

### **2.8 El Daño.**

El Dr. Guillermo Cabanellas lo define en su diccionario jurídico al daño como: “detrimento, perjuicio y menoscabo que por acción de otro se recibe en la persona o en los bienes”. (Cabanellas de Torre, 1998, pág. 109), así mismo El Dr. Juan Ramírez Gronda define al daño así: “todo menoscabo o detrimento que se sufre física, moral o



patrimonialmente, o, dicho de otro modo, el perjuicio material o moral sufrido por una persona” (Ramirez , 1959, pág. 97).

Jorge Bustamante Alsina en su obra Teoría General de La Responsabilidad Civil enseña: “Nadie está autorizado a desbordar su órbita de facultades e invadir la ajena. Si ello ocurre Se configura el daño en sentido lato, pero cuando la lesión recae en los bienes que constituyen el patrimonio de una persona, la significación del daño se contrae y se concreta en el sentido estricto de daño patrimonial.” (Bustamante A. , 1997, pág. 159).

El daño en este sentido es la pérdida que sufre una persona de su patrimonio físico o moral. Es el daño causado a una persona o a su propiedad por culpa de otra persona. Daño, por lo tanto, significa lesión a los derechos, bienes o intereses de una persona como resultado de un acto u omisión de otra persona. Es de suma importancia tener claro el concepto de daño, ya que define la responsabilidad objetiva independientemente de que haya dolo o culpa, como hemos dicho reiteradamente.

En este sentido es pertinente señalar que el principio de responsabilidad hace referencia al daño tal como lo contempla el artículo 15 del Código Orgánico de la Administración (2017) que establece:

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



responsabilidad de la o el servidor público por actos u omisiones dolosos o culposos. No hay servidor público exento de responsabilidad. (p. 3)

## **2.9 Clasificación del Daño.**

Con el objeto de determinar la pérdida que sufre un patrimonio determinado, a continuación, los diferentes tipos de daños que se pueden presentar.

### **2.9.1 Daños patrimoniales.**

Entendido el patrimonio como el conjunto de derechos y obligaciones que le corresponden a una persona, podemos manifestar que los daños patrimoniales, son los que producen una disminución en el patrimonio del perjudicado, especialmente en la parte correspondiente a sus derechos.

### **2.9.2 Daños no patrimoniales.**

Las pérdidas no pecuniarias incluyen aquellas cuya valoración monetaria no tiene una base equivalente para las pérdidas patrimoniales, ya que se trata de elementos propios de las personas cuya valoración monetaria es difícil. A diferencia de los daños a la propiedad, no existen términos para este tipo de daños que permitan identificar el artículo dañado. En cuanto a su denominación, no hay uniformidad, hay autores que no dan ningún concepto, por valorar que dentro de los daños no patrimoniales se incluyen los perjuicios



más variados, que se pueden atribuir a una persona, teniendo en común la característica negativa que indica su calificación: la de no ser patrimoniales. Por otro lado, resulta que este concepto es inseparable del problema de compensar estas pérdidas. El concepto se desarrolla y se refiere principalmente al daño espiritual contenido en la ley severa del individuo o en valores afectivos más que económicos (Cabanellas, 1998, pág. 110)..

### **2.10 Elementos del Daño.**

El daño patrimonial tiene dos elementos: El daño emergente (el perjuicio efectivamente sufrido) y, el Lucro cesante (la ganancia que fue privado el damnificado). El daño emergente es un empobrecimiento del patrimonio en sus valores actuales. El lucro cesante es la frustración de una ganancia o de la utilidad que se haya dejado de percibir. Este daño patrimonial para que sea realmente resarcible debe cumplir con una serie de requisitos que a continuación los vamos a mencionar:

- En primer lugar, podemos decir que el daño a reparar tiene que ser cierto.
- El daño tiene que ser subsistente, no debe haber desaparecido en el momento en que debe ser resarcido.
- Como tercer requisito el daño debe ser propio de quien lo reclama.



- Por último, debe haber un interés legítimo, esto quiere decir, por ejemplo, que un delincuente no puede reclamar daños y perjuicios a su cómplice o encubridor, que se ha negado a reconocerle su participación en las utilidades del negocio ilícito, el aquella persona que reclama el pago de intereses usureros.

### **2.11 Cuantificación de los Daños.**

A lo largo de la historia han surgido algunas posturas en torno a la reparación por el daño padecido, tradicionalmente dos criterios son los principales:

- El criterio de la reparación natural o in natura.
- El criterio de la reparación por equivalente, o también denominada indemnización por perjuicios.
- la reparación integral, la cual está reconocida en nuestra legislación y será materia de un amplio análisis en lo posterior, y la cual se tiene que aplicar en el caso de reparar daños en nuestro medio, y el Estado en caso de provocar un daño.



## **2.12 Normas constitucionales sobre la responsabilidad extracontractual del Estado en Ecuador**

En el año 2008 se conformó la Asamblea Constituyente que dio origen a la nueva Constitución en cuya estructura se incorporan nuevas figuras socio políticas, económicas y una nueva tendencia constitucional en que los principios y garantías fundamentales tienen una especial articulación con el ordenamiento jurídico. En tal contexto, la figura de la responsabilidad extracontractual del Estado es abordada en varios pasajes, como en el artículo 11, número 9, segundo inciso, que prescribe:

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

Esta cuestión de una posible responsabilidad objetiva limitada en donde existe un cierto grado de subjetivismo se ve aminorada con la noción que consta en el artículo 53, segundo inciso que contempla:

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



La naturaleza jurídica de esta acción civil para hacer valer y buscar posibles indemnizaciones es muy declarativa. Concluimos considerando que no existe un procedimiento específico en el ordenamiento jurídico del Ecuador que determine su justificación; Por lo tanto, el procedimiento que debe seguir una empresa está establecido en el Código de Procedimiento Civil (Juicio Ordinario).

Luego, el actor debe probar, entre otras cosas, la negligencia, la desatención, la inadecuación o ausencia de los servicios públicos y los daños sufridos para luego formular una relación de causalidad entre estas circunstancias. Cabe señalar que, en caso de defecto o deficiencia en la prestación de un servicio público e incertidumbres de conducta, es necesario establecer una razón material objetiva para que estas circunstancias concurren en perjuicio del actor.

Cuando se trate de la ausencia o incumplimiento de un servicio público, se deberá identificar al funcionario o funcionarios responsables del fraude o la negligencia. En cuanto al nexo de causalidad que debe existir entre la ausencia o deficiencia y el daño causado, éste debe ser directo y no simultáneo, i. h sólo la parte perjudicada debe hacer la reclamación correspondiente. En nuestra legislación, quizás por el escaso desarrollo del derecho administrativo, particularmente en lo que se refiere a la figura de la responsabilidad extracontractual, los postulados contenidos en la Constitución tienen insuficiente aplicación práctica y podemos constatar con preocupación que las posturas reparatorias previstas por la Carta fundamental son prácticamente no aplicables.



### **2.12.1 Responsabilidad extracontractual del Estado en la legislación colombiana**

Por un lado, tenemos la opinión del Tribunal Supremo, que resolvió la cuestión de la responsabilidad extracontractual del Estado en el incumplimiento de un servicio por culpa de la administración, y no por culpa personal del agente, trasladando esta circunstancia al nivel secundario. Esta tesis se apoyó en la idea de que el Estado es un sujeto destinado a resarcir el daño que el mal funcionamiento de los servicios públicos ocasiona al conglomerado social. Al respecto, cabe citar a Ricardo Hoyos:

Es deber del Estado procurar la realización del bien común, principio consagrado en el artículo 16 de la Constitución; para ello dispone y organiza los llamados servicios públicos, y si como consecuencia bien de un mal funcionamiento del servicio o de su no funcionamiento, o del tardío funcionamiento se causa una lesión o un daño, el Estado es responsable y por consiguiente está en la obligación de indemnizar los perjuicios ocasionados.

Como ya se ha explicado, la inacción de la administración es procedente en esta consideración, ya que tendría que responder por los daños causados, por la falta o atención insuficiente. Asimismo, encontramos la postura respecto a la responsabilidad extracontractual del Estado que proviene del Consejo de Estado de Colombia, organismo que en virtud del decreto 528 de 1964, era competente para conocer aquellas controversias relativas a la responsabilidad de la Administración Pública. Para este organismo, el incumplimiento era la base para determinar la responsabilidad; y las sentencias de ese





tribunal permitieron complementar dicho número con una presunción de incumplimiento del deber. En este sentido, muchos de los casos resueltos tuvieron como sustento la teoría del riesgo, con lo que la falla del servicio no constituía único fundamento de la responsabilidad del Estado. Para corroborar lo dicho, resulta relevante la siguiente referencia jurisprudencial del Consejo de Estado Colombiano:

Es primer deber del Estado procurar la realización del bien común, principio consagrado en el artículo 16 de la Constitución; para ello dispone y organiza los llamados servicios públicos”. Ahora bien, si como consecuencia, bien de un mal funcionamiento del servicio o de su “no funcionamiento” o del tardío funcionamiento del mismo, se causa una lesión o un daño el Estado es responsable y por consiguiente está en la obligación de indemnizar los perjuicios ocasionados. Y esto con prescindencia de la culpa personal del agente o agentes encargados de la prestación del servicio, pues bien sea que aquel o aquellos aparezcan o no como responsables del hecho dañoso, la administración debe responder cuando el daño se ha causado como consecuencia de una falla en el servicio que estaba obligado a prestar por cuanto, se repite, esa responsabilidad se origina en el último término, en el deber primario del Estado de suministrar a los asociados los medios conducentes a la efectividad de sus servicios, a la consecución de sus fines; en otras palabras, a la realización del bien común. Pero para que pueda condenarse al Estado por culpa aquiliana se requiere que aparezcan demostrados en el expediente los siguientes presupuestos: 1) existencia del hecho –falla en el



servicio-; 2) daño o perjuicio sufrido por el actor y, 3) relación de causalidad entre el primero y el segundo.

Es importante resaltar que el Consejo de Estado logró consagrar el concepto de objeción de conciencia en la legislación colombiana y extenderlo a todos los servicios de la administración pública sin excepción. Con la vigencia de la Constitución Política de 1991 se incorporó un nuevo fundamento para determinar la existencia de responsabilidad; el que se involucra en la disposición del artículo 90, Precepto que se fundamenta en el concepto de lesión planteado por García De Enterría<sup>88</sup>, donde encontramos el concepto de daño antijurídico. La corriente que plantea este autor respecto al daño corporal implica que es un daño personal hecho a una persona y no tiene obligación legal de soportarlo.

La Constitución colombiana, así como su derecho positivo, no contiene una definición de daño antijurídico; Sin embargo, ello no impidió que el más alto poder judicial colombiano abordara este tema con absoluta responsabilidad y realizar un importante aporte en el campo de la doctrina y el derecho, lo que sugiere que así es un "detrimento patrimonial que carece de título jurídico válido y que excede el conjunto de cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social"

En consecuencia, existe un marcado cambio en el sistema colombiano de una teoría subjetiva del daño basada en el daño causado a una teoría objetiva en la que el rasgo central es la existencia de un daño injusto sufrido por un individuo. Esta nueva visión, adoptada por el ordenamiento jurídico del país vecino, tiene su origen en la doctrina española, que a lo largo de los años ha mostrado avances en esta materia que merece la pena tener en cuenta.



## **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y gestión de suelo**

Esta Ley tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

En este sentido es importante destacar el artículo 8 dentro de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y gestión de suelo (2016) que establece lo siguiente:

El derecho a edificar es de carácter público y consiste en la capacidad de utilizar y construir en un suelo determinado de acuerdo con las normas urbanísticas y la edificabilidad asignada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. El derecho a edificar se concede a través de la aprobación definitiva del permiso de construcción, siempre que se hayan cumplido las obligaciones urbanísticas establecidas en el planeamiento urbanístico municipal o



metropolitano, las normas nacionales sobre construcción y los estándares de prevención de riesgos naturales y antrópicos establecidos por el ente rector nacional. Este derecho se extinguirá una vez fenecido el plazo determinado en dicho permiso. (p. 8)

Esta normativa es de sumo interés por cuanto hace referencia a los asentamientos de hecho que son aquellos que tienen como elemento esencial caracterizado por una forma de ocupación del territorio que no ha considerado el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo, y que presenta inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructuras y servicios básicos.

En este sentido es importante destacar que de acuerdo al criterio dominante el derecho que tiene una persona a edificar no implica de manera directa que ella posea un derecho de propiedad del suelo. En Ecuador, el derecho a edificar se otorga a través del permiso correspondiente siempre que el solicitante haya cumplido con los requisitos establecidos en la normativa legal vigente, así como también se enmarque dentro del PDOT (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial) municipal o metropolitano, por lo que se debe vincular la facultad de edificar con la propiedad del suelo.

En este sentido el aparte cuarto del artículo 76 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y gestión de suelo (2016) que establece lo siguiente:

Para resolver la situación de los asentamientos de hecho que no cumplan con los parámetros de integración urbana, que presenten riesgos para la población, o que se localicen sobre áreas declaradas de protección natural o cultural, el Gobierno



Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano aplicará el instrumento de declaración de zonas de interés social en terrenos adecuados. (p. 18)

De la cita anterior se evidencia que es competencia Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano la aplicación del instrumento de declaración de zonas de interés social en terrenos adecuados, es decir le compete la reubicación de las personas que se encuentran haciendo vida activa en ese tipo de lugares.

El objetivo central del artículo descrito tiene como fin que se pueda establecer un marco regulatorio a los fines de poder aplicar un conjunto de mecanismos para la aplicación de mecanismos de regularización integral, superando la tendencia a la titulación predio por predio, y buscando la incorporación de los asentamientos regularizados tanto en los procesos generales de ordenamiento del cantón como en las estructuras urbanas existentes y consolidadas. De la misma manera busca incorporar las estrategias de gestión integral de riesgos al tratamiento de los asentamientos informales.

### **Superintendencia De Ordenamiento Territorial (SOT)**

#### **Creación de la SOT**

El 10 y 12 de mayo del 2016 se aprueba en segundo debate la Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo, que a su vez entra en vigencia el 5 de Julio del 2016 con Registro Oficial N° 790, esta ley en el Capítulo III, en el artículo 95 da el mandato de la creación de una Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo, con el propósito de regularización del territorio urbano y rural. En consecuencia, esta norma justifica su aparición por la existencia irregularidades en el proceso de



ordenamiento territorial que se evidenciaron con el Terremoto ocurrido con epicentro en Manabí el 16 de abril del 2016, por falta de control y planificación de dicha provincia .16

### **Objetivo de la SOT**

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial tiene como objetivo ser un órgano técnico de vigilancia, con carácter controlador, supervisor, regulador, fiscalizador y sobre todo sancionador de las competencias que por Ley le corresponde a los GADs; goza de personería jurídica, y a su vez formará parte de la Función de Transparencia y Control Social.

### **Principios y valores institucionales:**

- **TRANSPARENCIA.** - Las y los servidores públicos y trabajadores desempeñarán sus funciones con claridad y diafanidad, garantizando el libre acceso a la información pública, veraz, precisa y oportuna; permitiendo que los ciudadanos y otras instituciones tomen acciones y decisiones de acuerdo a sus derechos y obligaciones.
- **IMPARCIALIDAD.** - Las y los servidores públicos y trabajadores deberán desempeñar sus funciones con total imparcialidad, evitando favoritismos, predisposiciones o prejuicios; sin preferencias de ningún tipo en todos sus actos y procesos.



- **EFFECTIVIDAD.** - Las y los servidores públicos y trabajadores deberán alcanzar resultados con calidad a partir del cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos y metas, propuestos en su ámbito laboral.
- **PRINCIPIO DE LEGALIDAD.** - Las y los servidores públicos y funcionarios de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo conocerán respetarán y ejercerán sus funciones de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Constitución de la República, tratados internacionales, leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos que regulen su actuación.
- **LEGITIMIDAD.** - Las y los servidores públicos y trabajadores de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo se caracterizarán por su transparencia en la gestión, veracidad en la información aportada y sometimiento al control de la sociedad, que exige a sus directivos resultados y como consecuencia responsabilidad pública.
- **INTEGRIDAD.** - Las y los servidores públicos y trabajadores de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo deberán proceder y actuar con coherencia entre lo que se piensa, se siente, se dice y se hace, cultivando la honestidad y el respeto a la verdad.



- **HONESTIDAD.** - Las y los servidores públicos y trabajadores de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo desempeñarán sus funciones y actuarán en base a la verdad, integridad y dignidad, sin buscar, esperar o aceptar prestación económica, compensación ni beneficio personal o favor a de terceras personas, que puedan comprometerlo como servidor público; prevaleciendo el interés colectivo ante el interés individual.
- **RESPETO.** - Las y los servidores públicos y trabajadores brindarán un trato digno, amable, cordial, tolerante a los usuarios internos y externos de la institución; considerando y aceptando la condición inherente de las personas como seres humanos con derechos y deberes.
- **CALIDAD.** - Las y los servidores públicos y trabajadores que integran la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo desempeñarán sus actividades bajo los más altos estándares de calidad y dentro del ámbito de sus competencias, capacidades y destrezas.
- **INDEPENDENCIA.** - Las y los servidores públicos y trabajadores de la Superintendencia, actuarán sin influencia de los otros poderes públicos, así como de factores que afecten su credibilidad y confianza.





## **La sanción**

Art. 90.- De la sanción. - Las infracciones y sanciones previstas en la ley son de naturaleza administrativa y se aplicarán de ser el caso, a las conductas o hechos cometidos por las entidades del Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados; y, serán las que constan en dicho cuerpo normativo. Una vez que la resolución del procedimiento administrativo está en firme, corresponderá al órgano sustanciador o a los Intendentes Zonales, de ser el caso, ejecutar la sanción y recaudar la multa impuesta. Si el sujeto infractor no consignare los valores establecidos en la resolución en el plazo de 20 días luego de haber sido notificado con la orden respectiva, el expediente será enviado al Superintendente para el ejercicio de la acción coactiva.

Una vez dispuesta la acción de control, sobre algún asunto determinado, de haber lugar al inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, la administración deberá resolver la acción en el plazo de ocho meses contados desde la fecha en que se ordenó la acción de control; de no hacerlo o de no haberse ampliado el plazo, caducará el ejercicio de la potestad sancionadora. La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo establecerá en su estatuto y reglamento interno las sanciones correspondientes conforme lo estipula la Ley Orgánica

## **Atribuciones y funciones de la SOT**



En la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo establece que la SOT bajo la rectoría de la o el Superintendente ejercerá las siguientes atribuciones y funciones:

1. Vigilar y controlar que los GADs cumplan con normativa referente a los procesos de ordenamiento territorial y con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial. (LOOTUGS, Art.96)
2. Vigilar y controlar que los GADs cumplan con normativa referente a los procesos de planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural. (LOOTUGS, Art.96)
3. Controlar que los GADs cumplan con la aplicación de las disposiciones legales que acoge la LOOTUGS referentes al uso y la gestión del suelo. (LOOTUGS, Art.96)
4. Vigilar que los instrumentos del uso y la gestión del suelo se encuentren articulados con la planificación nacional. (LOOTUGS, Art.96)
5. Controlar que los GADs cumplan con la imposición de las sanciones administrativas. (LOOTUGS, Art.96)



6. Imponer sanciones a los GADs por el incumplimiento de las disposiciones legales y normativas que regulen el Ordenamiento Territorial, uso y Gestión del Suelo. (LOOTUGS, Art.96)
7. Definir las medidas, los mecanismos y los plazos para que el GAD subsane el incumplimiento de la normativa y de la ley. (LOOTUGS, Art.96)
8. Llevar un registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los GADs. (LOOTUGS, Art.96)
9. Para el cumplimiento de sus atribuciones podrá solicitar la información que fuere necesaria a los GADs, a las instituciones relacionadas con el ordenamiento territorial y a los ciudadanos. (LOOTUGS, Art.96).



## **Metodología**

### **Enfoque de la Investigación**

En el presente trabajo investigativo con la finalidad de llevarlo a cabo de la mejor manera y de poder cumplir con los objetivos planteados en la investigación fue seleccionado el enfoque mixto por cuanto el presente estudio tiene como objetivo general determinar si existe responsabilidad extracontractual de los GADs municipales en rellenos ilegales de quebradas por los que han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador. A criterio de Hernandez, Fernandez, & Baptista (2014) lo ha definido:

El enfoque mixto tiene como característica esencial que incluye un conjunto de procesos mediante los cuales se requiere la recopilación de información de dos maneras, la primera de ellas de forma cuantitativa es decir mediante estadísticas y datos matemáticos y por la otra del análisis de la documentación pertinente, así como también de la obtención de entrevistas realizadas en profundidad. El enfoque mixto se utiliza en aquellas investigaciones en las cuales se pretende estudiar un fenómeno de manera completa. (p. 543)



El enfoque mixto fue utilizado en el presente estudio por una parte cuando se aplicaron las encuestas ya que en ese momento se aplicó el enfoque cuantitativo al analizar las estadísticas derivadas de las encuestas y por la otra fue utilizado el enfoque cualitativo, al momento de efectuar los análisis bibliográficos y legales de las variables de estudio, así como el de las entrevistas aplicadas en profundidad.

### **Alcance de la investigación**

Al hacer referencia al alcance del presente estudio investigativo, es importante destacar que es de carácter explicativa, debido a que ella pretende señalar como ocurre el problema de estudio, cuáles han sido las causas o motivos que han provocado que exista responsabilidad extracontractual de los GADs municipales en rellenos ilegales de quebradas por los que han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador. De acuerdo a lo señalado Hernandez, Fernandez, & Baptista (2014) la define:

Los estudios que poseen un carácter explicativo son aquellos que pretenden determinar cómo y por qué ocurre un problema, ellos no se limitan a la sola enunciación o descripción de como ocurren las situaciones analizadas o investigadas. Este tipo de investigación se va a realizar en estudios en los cuales el investigador pretende profundizar en el conocimiento del problema. (p. 88)



Ahora bien es importante destacar que la presente investigación también presenta un carácter descriptiva, por cuanto detalla todo lo vinculado para poder determinar si existe responsabilidad extracontractual de los GADs municipales en rellenos ilegales de quebradas por los que han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador, para Baquero de la Calle (2016) lo define como:

Los estudios descriptivos tienen como cualidad esencial poder establecer cuáles son las características más destacadas del tema que se está investigando, por ello se estudian cada una de las definiciones importantes del problema de estudio. El fin de este tipo de estudio es que el problema que se analiza y estudia se conozca en toda su extensión. Es decir, solamente tiene como objetivo recabar información de manera independiente sobre las variables de estudio. (p. 29)

### **El tipo de investigación**

La presente investigación posee es de carácter es no experimental, ya que la misma se va a dedicar a estudiar solamente las variables de estudio sin alterar las mismas, la intención que pretende el presente estudio radica en el hecho de poder describirlo tal como se presenta en la actualidad, en este sentido destaca la opinion de Balestrini (2016) quien ha señalado:



Los estudios no experimentales son aquellos que se realizan analizando solamente las variables de estudio, es decir realizan un desarrollo de las mismas y como se encuentran en la realidad sin pretender cambiar en el presente o en el futuro el fondo o la forma del problema. Este tipo de investigaciones se caracterizan por el hecho que las variables de la investigación no son manipuladas por el investigador. (p. 152)

## **1.1. Métodos de investigación**

### **1.1.1. Inductivo**

Este método es aquel que parte de un criterio individual con el fin de lograr conocimientos de carácter general (Bernal, 2017). Él se utilizará al momento de efectuar los análisis específicos de la normativa legal vigente relativa a las construcciones ilegales y su perisología en el ordenamiento legal vigente, así como también al efectuar las entrevistas en profundidad y realizar los análisis pertinentes.

### **1.1.2. Deductivo**

Este método parte de un conjunto de conocimientos generales que posee u obtiene el investigador con el fin de aplicarlos a un caso concreto (Arilla, 2018). Este método se utilizará en la presente investigación al momento de realizar las encuestas aplicadas y luego de hacer el análisis general de las mismas obtener conclusiones y recomendaciones específicas en relación al tema de las construcciones ilegales.

### **1.1.3. Analítico**



Este método consiste en la descomposición del todo en cada una de sus partes con el fin de poder estudiar el problema con mucha mayor profundidad, este método será utilizado dentro de la presente investigación al momento de efectuar un análisis a la fundamentación legal que tiene pertinencia con las construcciones ilegales.

## **1.2. Técnicas de investigación**

### **1.2.1. La entrevista**

Es una de la técnica de la investigación más utilizadas por todo investigador, ella está constituida por un formulario que elabora el investigador de acuerdo a las variables de estudio y los objetivos planteados (Balestrini, 2018). En la presente investigación se efectuará una entrevista a dos abogados expertos en materia de derecho urbanístico.

### **8.2.3. Encuesta**

Este instrumento fundamental para toda persona que realiza una investigación, lo característico de este instrumento es que se aplica a una cantidad importante de personas las cuales tienen una vinculación al problema estudiado. (Sampieri, T, 2016). En la presente investigación se aplicará a 10 abogados y 10 funcionarios del Gad Municipal del cantón Riobamba.

#### **Encuesta aplicada**

¿Existe la suficiente vigilancia de los GADS municipales para evitar las construcciones ilegales, señale el porqué de su respuesta?





**Tabla 1**  
*¿ Existe la suficiente vigilancia de los GADS municipales para evitar las construcciones ilegales señale el porqué de su respuesta?*

	Frecuencia	Porcentaje
Si	4	20%
No	16	80%
TOTAL	20	100%

Fuente: encuesta aplicada  
Elaborado por: Morales 2020

**Análisis:** Los resultados del presente ítem demostraron que el 80% de los encuestados fue del criterio que no existe la suficiente vigilancia por parte de los GADs municipales para evitar las construcciones ilegales, no se observan en lugares donde existe peligrosidad de derrumbes a los GADs efectuando operativos especiales para evitar este tipo de construcciones, por lo cual al no existir esa vigilancia muchas personas construyen en dichos lugares, mientras que el 20% fue del criterio contrario.

¿Cuál es la normativa determinada por el Estado que prohíben la construcción de los terrenos ilegales?

**Tabla 2**  
*¿Cuál es la normativa determinada por el Estado que prohíben la construcción de los terrenos ilegales?*

	Frecuencia	Porcentaje
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y gestión de suelo	18	90%
Constitución de la República de Ecuador	2	10%
TOTAL	20	100%

Fuente: encuesta aplicada  
Elaborado por: Castillo 2022



**Análisis:** Los resultados del presente ítem demostraron que el 90% de los encuestados fue del criterio que Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es la normativa determinada por el Estado que prohíben la construcción de los terrenos ilegales, mientras que el 10% fue del criterio que en la Constitución de la República de Ecuador es la normativa que regula dicha materia.

¿Considera usted, que se aplica correctamente las normativas generales y locales que prohíben las construcciones ilegales, por qué?

**Tabla 3** ¿Considera usted, que se aplica correctamente las normativas generales y locales que prohíben las construcciones ilegales, porque?

	Frecuencia	Porcentaje
Si	5	25%
No	15	75%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Fuente: encuesta aplicada  
Elaborado por: Castillo 2022

**Análisis:** Los resultados del presente ítem demostraron que el 75% de los encuestados fue del criterio que no se aplica de manera correcta la normativa legal que prohíbe las construcciones ilegales ya que se evidencian con bastante frecuencia ese tipo de



construcciones, mientras que el 25% parte del criterio que si se aplica de forma correcta la normativa aplicada.

¿Por qué existen situaciones en las cuales han existido pérdidas humanas por la construcción de rellenos ilegales?

**Tabla 4**  
*¿Por qué existen situaciones en las cuales han existido pérdidas humanas por la construcción de rellenos ilegales?*

	Frecuencia	Porcentaje
Falta de vigilancia de los GADs	17	85%
Imprudencia ciudadana	3	15%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** encuesta aplicada  
**Elaborado por:** Castillo 2022

**Análisis:** Los resultados del presente ítem demostraron que el 85% de los encuestados fueron del criterio que la falta de vigilancia de los GADs ha originado que existan pérdidas humanas a consecuencia de la construcción de rellenos ilegales, mientras que el 15% fue del criterio que ello se debe a la imprudencia ciudadana.

¿Considera usted que los GADs son contractualmente responsables por los rellenos ilegales de quebradas que se han producido en diferentes partes del Ecuador con consecuencias trágicas?



**Tabla 5**  
*¿Considera usted que los GADs son contractualmente responsable por los rellenos ilegales de quebradas que se han producido en diferentes partes del Ecuador con consecuencias trágicas?*

	Frecuencia	Porcentaje
Si	14	70%
No	6	30%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Fuente: encuesta aplicada  
Elaborado por: Castillo 2022

**Análisis:** Los resultados del presente ítem demostraron que el 70 % de los encuestados fue del criterio que los GADs Municipales si son contractualmente responsables por los rellenos ilegales de quebradas que se han producido en diferentes partes del Ecuador con consecuencias trágicas, mientras que el 30% fue del criterio contrario.

### **Casos presentados en Ecuador a consecuencia de construcciones ilegales y rellenos de quebradas**

En este sentido es destacable señalar que, para el mes de marzo del 2019, la ciudad de Quito fue víctima de un aluvión en la quebrada de “El Pinar Alto”, que se llevó casas y vehículos en el sector del mismo nombre. Ahora bien, el lunes 31 de enero del 2022, la historia se repite de nuevo en La Gasca, con mayor fuerza e impacto, en cuanto a pérdida de vidas humanas.

En este sentido es importante la opinión de Álvaro Barragán (2022) quien ha señalado:



Ese problema (los aluviones y la falta de prevención) ya resulta casi endémico y no solo en Quito sino en Ecuador. Tenemos una especie de amnesia temporal, en unos días probablemente ganemos un partido de fútbol y nos olvidaremos de este desastre que viene dado por la poca vigilancia en el relleno de quebradas y construcciones ilegales. (p. 1)

De la cita anterior se puede demostrar que este tipo de situaciones son producto de la responsabilidad del Gad Municipal por cuanto en primer lugar no ha tomado las medidas preventivas para que eventos que causaron un daño en años anteriores no se repitan de nuevo en este mismo sentido continúa señalando Barragán (2022) lo siguiente:

El aluvión que había provocado 22 muertes y un aproximado de 100 personas afectadas (hasta las 12:31 del martes 1 de febrero), hace que la ciudadanía se pregunte, ¿cuán importante es proteger las laderas del Pichincha y respetar el límite urbano? Hace algunos años se estableció que la Av. Mariscal Sucre (Occidental) era el límite superior, el máximo límite de la ciudad en esa zona. Pero no se respetó. Era una vía límite como la Simón Bolívar, que ahora es una calle más, con semáforos que traban el tránsito para dejar pasar a los usuarios de los nuevos barrios occidentales de Quito. (p. 1)

En el caso descrito anteriormente se evidencia que el GAD Municipal no fue diligente en el hecho de impedir que se efectuaran construcciones en las laderas del Pichincha, ya que gran parte del daño que se causó fue porque existían construcciones en



rellenos de quebradas que en un momento determinado parecían secas, pero al existir fuertes lluvias como las presentadas en ese momento retomaron su cauce.

En el caso antes descritos los especialistas han partido del criterio que ha existido una falta de vigilancia en zonas en las cuales existían quebradas y que la ciudadanía de forma progresiva ha realizado rellenos para en esos espacios construir viviendas las quebradas de Quito se han taponado desde hace tiempo por esta causa. Una de las quebradas de la Mariana de Jesús bajaba hacia La Carolina, que en los años veinte todavía era un humedal, una laguna de charcos, en donde se acumulaba el agua, en ella se efectuaron una serie de construcciones que con el aluvión fueron destruidas.

La causa general de estos desastres viene dada por la construcción ilegal en zonas peligrosas en las cuales se han bloqueados las vías de las quebradas que tenían allí su cauce y que con el paso del tiempo se fueron secando, pero que al existir lluvias torrenciales buscan su cauce natural. La recomendación de los especialistas en este sentido es que las laderas del Pichincha deberían considerarse áreas protegidas de primer nivel, se deberían expropiar los inmuebles construidos en zonas peligrosas.

En este mismo sentido manifestó Álvaro Barragán (2022) de igual forma ha señalado:

Todo lo que ocurre en realidad es previsible. Si no fue desde el 2003, debe haber datos históricos más antiguos que demuestren que en Quito llueve así. Hay datos científicos de investigadores que pueden decir cuánto ha llovido en una zona, para calcular modelos predictivos que nos permitan diseñar estructuras acordes a un posible evento máximo. O lo más adecuado, permitir que los paisajes naturales



cumplan su función. Es poco usual escuchar hablar de una inundación en un páramo o bosque natural. (p. 1)

Por último, Álvaro Barragán (2022) sostuvo:

Hay negligencia de las autoridades, son los encargados de la planificación urbanística, de conservar parques y áreas verdes, que son los cinturones de protección de Quito. No podemos pensar que en el futuro se sigan construyendo casas y otras edificaciones en el Pichincha. Cuando llegué a Quito hace unas décadas, el límite superior era la avenida Occidental, pero a los pocos años se abrió un centro comercial y se construyeron edificaciones alrededor. (p. 1)

De acuerdo a la opinión del especialista se puede demostrar que gran parte de estos desastres ocurre por cuanto no hay en primer lugar una planificación urbanística, lo que trae como consecuencia que las personas construyen de forma irregular en cualquier sitio, así como tampoco existe por parte de las autoridades competentes la vigilancia en zonas peligrosas para evitar que se efectúen construcciones ilegales.

Por otra parte, es importante hacer mención al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Quito (2015) ha señalado lo siguiente:

En términos de escala urbana, se observa que el crecimiento del espacio urbano consolidado en dirección sur y a lo largo de la meseta es desde hace décadas una de las dinámicas expansivas más claras del DMQ. Esta forma de crecimiento sin



considerar las condiciones orográficas naturales, por ejemplo, las quebradas, ha devenido en graves afectaciones a la seguridad y ha dejado de lado la recuperación de un sistema de corredores ecológicos en dirección este-oeste, que aportarían a un gran potencial recreativo para la población del DMQ en condiciones de sostenibilidad ambiental. (p. 59)

De acuerdo a la cita anterior se puede evidenciar que existe un descontrol en relación a las construcciones ilegales en el Distrito metropolitano de Quito lo cual ha traído como consecuencia de forma recurrente desastres a consecuencia de construcciones ilegales, no existe un sistema correcto de corredores ecológicos que permitan que las quebradas al desbordarse a consecuencia de las lluvias no causen un daño a las construcciones que se encuentran cerca de ellas.

Por otra parte, al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Quito (2015) en el cual se evidencia lo siguiente:

Política A2 Promover la sustentabilidad ambiental del territorio garantizando los servicios ecosistémicos del patrimonio natural, fomentando su conocimiento, su manejo sustentable y su contribución al tejido urbano-rural. No existe un manejo de quebradas y los ríos han perdido su capacidad de auto depuración, colapsada por falta de interceptores y plantas de tratamiento de aguas servidas. (p. 62)





Un elemento esencial que se destaca de la cita anterior es que se señala de manera enfática que no ha existido un manejo real de la situación de las quebradas y ello se evidencia en el hecho que muchas personas producto de la falta de vigilancia y de la necesidad de construir en sitios en los cuales no exista una vigilancia por parte del GAD, de esta manera se rellenan muchas quebradas o se efectúan construcciones en zonas de riesgo que en el momento de la construcción no se evidencia peligro pero que al existir lluvias continuar existe un peligro latente para estas construcciones.

En este mismo sentido el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Quito (2015) en el cual se evidencia lo siguiente:

Porcentaje de número de quebradas manejadas integralmente. Hasta el 2025, alrededor del 10 % de quebradas priorizadas están en proceso de manejo integral en el DMQ. Hasta el 2025, alrededor del 20 % de quebradas priorizadas están en proceso de manejo integral en el DMQ. (p. 63)

Las estadísticas evidenciadas demuestran que el porcentaje de quebradas que se pretende manejar para el año 2025 es muy poco, situación que evidencia que se van a seguir observando problemas a consecuencia de construcciones ilegales en lugares en los que previamente se hayan relleno quebradas y existan construcciones allí, lo máximo que se prevé en este plan es el manejo total de solo un 20% de manejo de quebradas de forma integral.

Por último, Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Quito (2015) en el cual se evidencia lo siguiente:



Muchas de las quebradas originales han sido rellenas, embauladas o invadidas por viviendas, lo que constituye un potencial riesgo para la evacuación de aguas y lodos, con la consecuente inundación y colapso de viviendas y del sistema de alcantarillado. Estas quebradas son utilizadas para desaguar los desechos líquidos de los centros poblados lo que conlleva una contaminación, tanto del cauce de quebradas, así como las vertientes. En las zonas periféricas, además son utilizadas como depósito de basura y escombros de manera informal, lo que agrava la contaminación y la exposición de la ciudadanía a vectores infecciosos, así como la alteración en su función hídrica. (p. 65)

Esta cita es valiosa a los efectos de la presente investigación, porque demuestra que el GAD de Quito tiene plena conciencia del problema que allí se presenta con las construcciones ilegales en lugares en los cuales previamente se han relleno quebradas, situación que coloca en riesgo la vida de todas las personas que se encuentran en esas viviendas, así como también, viviendas vecinas que corren el riesgo de ser destruidas.



## Conclusiones

Luego de concluir la presente investigación que tuvo como objetivo general determinar si existe responsabilidad extracontractual del estado a través de los gobiernos locales, en rellenos ilegales de quebradas por los que han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador, se han llegado a las siguientes conclusiones que demuestran el cumplimiento de los objetivos de la investigación:

- En el ordenamiento jurídico ecuatoriano existe la suficiente normativa para evitar que se efectúen construcciones ilegales en rellenos de quebradas, pero los organismos competentes no han tomado por una parte las medidas preventivas para evitar la construcción de las mismas, y luego de efectuadas no han tomados medidas sancionatorias en contra de los propietarios de esas construcciones situación que ha originado situaciones catastróficas, en consecuencia se requiere de un mayor compromiso de las autoridades competentes en supervisar, vigilar y sancionar las construcciones ilegales en quebradas.
- Dentro del caso analizado es destacable señalar que, para el mes de marzo del 2019, la ciudad de Quito, allí se pudo demostrar con la opinión de los especialistas en la materia que dicho suceso ocurrió a consecuencia de no haber existido por parte del GAD Municipal la vigilancia necesaria para evitar que en dichas quebradas se efectuaran construcciones sin la permisología necesaria y a consecuencia de ello perdieron la vida al menos 23 personas, un promedio de 100 personas afectadas así como también daños materiales por la pérdida de casas que



allí se encontraban construidas los cuales nunca fueron indemnizados causando un perjuicio a las víctimas.

- El GAD Municipal es responsable de forma directa en la reparación de daños causados por cuanto era su obligación evitar la construcción en lugares donde previamente había existido una quebrada que fue rellenada y allí se efectuó una construcción, la falta de vigilancia ocasiono este tipo de construcciones en las cuales se causaron daños patrimoniales y extra patrimoniales como la vida de al menos 23 personas.



## **Recomendaciones**

Luego de concluir la presente investigación que tuvo como objetivo general determinar si existe responsabilidad extracontractual del Estado a través de los gobiernos locales, en rellenos ilegales de quebradas por los que han existido pérdidas de vidas humanas y daños materiales en el Ecuador, se han llegado a las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda la aplicación de la normativa legal vigente para evitar que se efectúen construcciones ilegales en rellenos de quebradas, por cuanto la investigación pudo demostrar que si existe una suficiente base legal pero lamentablemente los GADs no aplican la normativa que existe en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
- Se recomienda al GAD del Distrito Metropolitano de Quito ejercer una mayor vigilancia dentro de las quebradas que se encuentran en dicho territorio, por cuanto la investigación demostró que no existe una supervisión y control sobre las construcciones ilegales en zonas donde se han efectuado rellenos de quebradas.
- Se recomienda a los GADS en general realizar una mayor fiscalización en áreas en las cuales existan quebradas para evitar su relleno, así como también en aquellas en las cuales se evidencia que se han hecho rellenos de quebradas velar por una mayor fiscalización.



### **Bibliografía**

- Arilla, F. (2018). *Metodología de la investigación jurídica*. México: Porrúa.
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitucion de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.
- Asamblea Nacional. (2016). *Ley Orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo*. Quito: Registro Oficial N° 790.
- Asamblea Nacional. (2017). *Codigo Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul-2017.
- Asamblea Nacional. (2018). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratacion Pública*. Quito: Registro Oficial Suplemento 395 de 04-ago.-2008 Ultima modificación: 21-ago.-2018.
- Asamblea Nacional. (2019). *Código Orgánico de Organización Territorial* . Quito: Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010 Ultima modificación: 31-dic.-2019.
- Balestrini. (2016). *Metodologia de la Investigacion* . Colombia.
- Balestrini. (2018). *Metodologia de la Investigacion*. Colombia: Metodos.
- Baquero de la Calle, J. (2016). *Metodología de la Investigación Jurídica*. Quito: CEP.
- Barragan, Á. (02 de 02 de 2022). *puceapex.puce.edu.ec*. Obtenido de <https://puceapex.puce.edu.ec/conexionpuce/no-respetar-limites-urbanos-en-laderas-del-pichincha-trae-riesgos/>
- Bernal, C. (2017). *Metodología de la investigación*. Colombia: PEARSON EDUCACIÓN.
- Burrueal, L. (2018). *La responsabilidad del Estado y sus agentes*. Bogotá: Purrua.



- Bustamante, A. (1997). *Teoría General de la Responsabilidad Civil*. Buenos Aires:..
- Bustamante, A. (2017). *La responsabilidad extraccontractual del Estado*. Bogotá: Lever.
- Cabanellas, G. (1998). *Diccionario Jurídico Elemental*.
- Cassagne, J. (2019). *Responsabilidad del Estado*. Madrid: Rubinzal-Culzoni.
- Castillo , S. (2016). *Responsabilidad del Estado po Error Judicialç*.
- Congreso Nacional. (2005). *Código Civil*. Quito: Codificación No. 2005010.
- Consejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito. (2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Quito: Consejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito.
- Cumbicus , M. (2019). *La Responsabilidad Objetiva Del Estado Frente A La Acción Del Derecho De Repetición*. *Revista: Caribeña de Ciencias Sociales*.
- Escudero, C. (2018). *Técnicas y Métodos Cualitativos para la Investigacion Científica*. Machala: UTMACH.
- Fernández, J. (2017). *Derecho administrativo y administración pública*. México: Porrúa.
- García, M., Ortiz, T., & Chávez, M. (2017). *Estrategias orientadas al aprendizaje autónomo en la Universidad Estatal Península de Santa Elena, Ecuador*. Santa Elena.
- Guevara, G. (2015). *ENTORNOS VIRTUALES APLICADOS AL PROCESO DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE Y SU INCIDENCIA EN EL APRENDIZAJE AUTÓNOMO Y COLABORATIVO DE LOS ESTUDIANTES DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO SUPERIOR BABAHOYO*. Babahoyo.



- Hernandez, R., Fernandez, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Mexico: Mc Graw Hill.
- Llatas, L. (2017). *Programa Educativo para el Aprendizaje Autónomo basado en Estrategias didácticas fundamentadas en el uso de las tecnologías y comunicación. La investigación formativa de los estudiantes del primer ciclo de la USAT*. Malaga.
- Ludeña, Á. (2019). *La responsabilidad extracontractual del Estado por el daño ambiental*. Riobamba: UNC.
- Machado, V. (2018). *La Responsabilidad Extracontractual del Estado y la vulneración de derechos a los ciudadanos*. Guayaquil: UCSG.
- Ministerio de Educación. (2018). *Estudiantes experimentaron el aprendizaje con realidad aumentada*. Obtenido de educacion.gob.ec:  
<https://educacion.gob.ec/estudiantes-experimentaron-el-aprendizaje-con-realidad-aumentada/>
- Moreno , J. (2017). *La responsabilidad extracontractual del estado en el ecuador: las limitaciones en el marco jurídico*. Cuenca: UC.
- Ochoa, G. (2018). *La responsabilidad extracontractual del Estado por deficiente prestación de servicios públicos, alcances y efectos en nuestra legislación*. Quito: UASB.
- Pinzón, C. (2018). *La responsabilidad extracontractual del Estado*. Madrid: Ibañez.
- Ramirez , G. (1959). *Diccionario Jurídico*.
- Sampieri, T. (28 de Mayo de 2016). *Enfoque cuantitativo*. Obtenido de Enfoque cuantitativo:





<https://humanidades2osneideracevedo.wordpress.com/2015/05/28/enfoque-cuantitativo/>

Sentencia N. 112-2018, 17741-2014-0612 (Corte Nacional de Justicia. - Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo 01 de 02 de 2018).

Sierra, C. (2017). *Educación virtual, aprendizaje autónomo y construcción de conocimiento*. Bogotá.

Solminihaç, H. (2018). *La construcción*. Madrid: Ediciones UC.

Tamayo, J. (2017). *La responsabilidad del Estado*. Quito: Biblioteca Jurídica.

UNESCO. (2018). *Realidad virtual en la escuela*. Obtenido de unesco.org:

<https://es.unesco.org/courier/2018-3/virtual-reality-schools>

Velastegui, P. (2017). *Plataformas virtuales y su impacto en la Educación Superior*. Ambato.

Zapata, N. (2018). *la responsabilidad del Estado*. Madrid: Editorial Académica Española.

Zapata, P. (2018). *Fundamento y límites de la responsabilidad del Estado*. Bogotá: UEC.