



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CUENCA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

**El alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado
ecuatoriano en la prestación del servicio público de seguridad
ciudadana**

**PROYECTO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO**

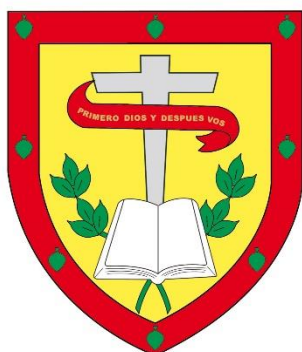
AUTOR: JOSÉ ALEJANDRO PASACA ABAD

DIRECTOR: DR. RICARDO AGUSTÍN ALARCÓN VÉLEZ, MGS

CUENCA - ECUADOR

2026

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

El alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano en
la prestación del servicio público de seguridad ciudadana

**PROYECTO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADA**

AUTORA: JOSÉ ALEJANDRO PASACA ABAD

DIRECTOR: DR. RICARDO AGUSTÍN ALARCÓN VÉLEZ, MGS

CUENCA – ECUADOR

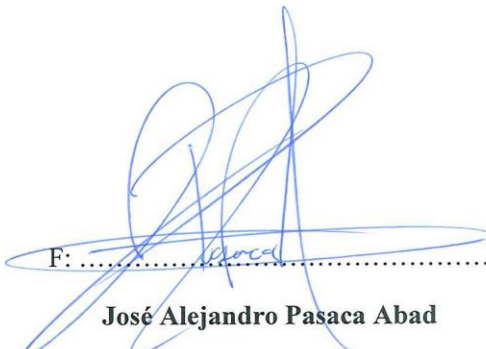
2026

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO

Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

José Alejandro Pasaca Abad portador de la cédula de ciudadanía N° **1400880728**. Declaro ser el autor de la obra: **“El alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano en la prestación del servicio público de seguridad ciudadana.”**, sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, 22 de mayo de 2026

F:

José Alejandro Pasaca Abad

C.I.: 1400880728



Universidad
Católica
de Cuenca

CERTIFICADO DEL TUTOR

Yo, Ab. Ricardo Agustín Alarcón Vélez, Mgs. Certifico que el presente Trabajo de Investigación, con el título **"El alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano en la prestación del servicio público de seguridad ciudadana."**, fue desarrollado por José Alejandro Pasaca Abad con número de cédula **1400880728**, bajo mi supervisión.

Ab. Ricardo Agustín Alarcón Vélez, Mgs.

C.I: 0103800322

Dedicatoria

Dedico el presente trabajo a Dios, por concederme la fortaleza, la constancia y la claridad necesarias para culminar esta etapa académica, y por acompañarme siempre en cada esfuerzo realizado a lo largo de mi formación, guiándome para llegar a ser el profesional que Él desea que sea.

De manera especial, dedico esta tesis a mis padres, Elvia Paquita Abad Toledo, abogada, y José Rosalino Pasaca Carrión, médico veterinario, quienes han sido el pilar fundamental de mi formación personal y profesional. Ustedes han sido mi ejemplo de esfuerzo, responsabilidad, honestidad y compromiso, valores que han guiado cada uno de mis pasos. Su apoyo incondicional y sus enseñanzas han hecho posible la culminación de este logro, que es también reflejo de todo lo que me han inculcado.

A mi hermana, Shaiel Analy Pasaca Abad, por ser una fuente constante de motivación y por recordarme, con su dedicación como estudiante, el valor de la perseverancia y la disciplina en la construcción de los sueños.

Dedico este trabajo, de manera muy especial, a mis tíos Alba María Abad Toledo, Perfecto Aníbal Abad Toledo y Galo Manuel Abad Toledo, quienes fueron una guía cercana y constante en mi vida. Sus consejos, su acompañamiento y su ejemplo personal y profesional influyeron de manera decisiva en mi vocación jurídica y en mi crecimiento personal y académico. De igual manera, dedico esta tesis a mi tío Ángel Darío Abad Toledo, por su apoyo permanente y por su disposición constante para orientarme académicamente, siendo un referente importante durante toda mi formación universitaria.

A mis abuelos maternos, Ángel Darío Abad Toledo, cuya memoria y ejemplo de vida permanecen vivos en mi corazón y continúan guiando mis pasos desde lo eterno, y Juana Elvia Toledo Castillo; así como a mis abuelos paternos, Manuel Agustín Pasaca Sánchez

y Delia María Carrión Vélez, por su amor, sus consejos y su presencia constante en mi vida, los cuales han sido una fuente permanente de valores, fortaleza y sabiduría.

Este trabajo se encuentra profundamente ligado a la Universidad Católica de Cuenca, institución que me abrió sus puertas y me acompañó a lo largo de mi formación, no solo con conocimientos académicos, sino también con valores humanos que marcaron mi crecimiento personal y profesional, haciendo posible la culminación de este logro.

Agradecimientos

Expreso mi sincero agradecimiento a Dios por haberme permitido culminar esta etapa académica y por brindarme la fortaleza necesaria para superar cada desafío presentado a lo largo de la carrera; a la Universidad Católica de Cuenca, mi Alma Mater, por la formación académica y ética recibida; y a los docentes de la carrera de Derecho, quienes, con su conocimiento, exigencia académica y vocación, contribuyeron de manera significativa a mi formación profesional y al desarrollo del pensamiento crítico que sustenta este trabajo. Agradezco de manera especial a mi familia, por su apoyo constante, su comprensión y su acompañamiento incondicional durante todo este proceso, cuyo respaldo fue fundamental para sostener el esfuerzo continuo que demandó esta etapa, permitiéndome alcanzar este logro que hoy representa no solo un resultado académico, sino también el fruto del amor, la confianza y el aliento de quienes siempre creyeron en mí.

Resumen

La investigación que se ha efectuado se caracteriza por abordar como problemática la limitada exigibilidad de la responsabilidad extracontractual del Estado en Ecuador frente a daños derivados de una deficiente prestación del servicio de seguridad ciudadana, especialmente en contextos de delincuencia organizada. Por las consideraciones referidas, el objetivo general que se ha determinado consistió en analizar el alcance de dicha responsabilidad en estos supuestos, y para cumplir con el mismo, se han planteado tres objetivos específicos, los cuales, cada uno corresponde a cada capítulo. En cuanto a la metodología utilizada, se ha adoptado un enfoque de índole cualitativo, con un carácter analítico y explicativo, sustentado en revisión documental y métodos analítico-sintético, deductivo y comparativo. Como resultado, se concluyó que el alcance de la responsabilidad estatal es notoriamente amplia dentro del plano normativo ecuatoriano, pero exigente en el ámbito probatorio, requiriendo la acreditación de acción u omisión estatal, daño antijurídico y nexo causal directo.

Palabras clave: responsabilidad estatal, acción u omisión, nexo causal, daño antijurídico, seguridad ciudadana, servicio público.

Abstract

The research conducted addresses the problem of the limited enforceability of the State's extra-contractual liability in Ecuador for damages resulting from deficient citizen security services, particularly in contexts of organized crime. Therefore, the overall objective was to analyze the scope of this liability in these situations. To achieve this, three specific objectives were established, one for each chapter. The methodology employed was a qualitative approach, analytical and explanatory in nature, based on documentary review and analytical-synthetic, deductive, and comparative methods. The study concluded that the scope of state liability is notably broad within the Ecuadorian legal framework, but demanding in terms of evidence, requiring proof of state action or omission, unlawful damage, and a direct causal link.

Keywords: state responsibility, action or omission, causal link, unlawful damage, citizen security, public service.

Índice de contenido

Declaratoria de autoría y responsabilidad	II
Certificado del tutor.....	III
Dedicatoria.....	IV
Agradecimientos.....	VI
Resumen	VII
Abstract.....	VIII
Índice de contenido.....	IX
Introducción.....	1
Capítulo 1.- La figura de la responsabilidad extracontractual del Estado de acuerdo a lo contenido en las fuentes bibliográficas, los convenios y tratados internacionales, en conjunto con la normativa interna ecuatoriana.....	3
1.1. La responsabilidad extracontractual del Estado, antecedentes, conceptos y elementos.	5
1.1.1. Antecedentes	5
1.1.2. Conceptos	7
1.1.3. Elementos	10
1.2. Fundamentos jurídicos de la responsabilidad extracontractual del Estado.....	14
Capítulo 2.- El funcionamiento del Estado ecuatoriano en la prestación del servicio público de seguridad ciudadana, y cuáles han sido sus resultados en los últimos 5 años	21
2.1. La seguridad ciudadana	22
2.2. La concepción de meta derecho dentro del concepto de seguridad ciudadana....	27
2.3. Fundamentos jurídicos de la seguridad ciudadana.	31
2.3. Las entidades públicas que proveen la seguridad ciudadana	32
2.4. La situación de la seguridad ciudadana	34
2.5. La incidencia del sistema de seguridad ciudadana en los últimos 5 años dentro del Ecuador	34
Capítulo 3.- Alcance de la responsabilidad estatal frente a la deficiente prestación del servicio público de seguridad ciudadana y la reparación integral de las víctimas	39
3.1. Antecedentes del problema jurídico.....	39
3.2 El servicio público, consideraciones generales.....	40
3.3 El concepto de servicio publico	41
3.4 los servicios públicos propios e impropios, su organización y supresión.	42
3.5 Características de los servicios públicos.....	43

3.6 La deficiente o ausente prestación de servicios públicos.....	46
3.7 La seguridad ciudadana como servicio público y las políticas públicas.....	47
3.2. Presupuestos de procedencia de responsabilidad del Estado por falta de prestación de servicio de seguridad ciudadana a la luz de la normativa ecuatoriana.....	49
3.3. Cómo el actuar de la delincuencia organizada configura la imputación al Estado por deficiencia del servicio de seguridad.....	54
3.4. Alcance de la reparación para víctimas y rutas procesales en el COA.....	58
Conclusiones.....	62
Recomendaciones	66
Referencias Bibliográficas.....	67
Anexos.....	81

Introducción

En el sistema jurídico ecuatoriano se reconoce la figura de la responsabilidad extracontractual del Estado, entendida como la obligación de carácter objetivo que tiene la administración pública de reparar los daños ocasionados a terceros como consecuencia de actuaciones u omisiones en la prestación de servicios públicos. Estos perjuicios, en términos generales, encuentran su origen en un funcionamiento defectuoso del aparato estatal, particularmente cuando los órganos encargados de garantizar derechos actúan con negligencia o insuficiencia en el cumplimiento de sus competencias.

A pesar de su reconocimiento normativo, en la práctica ecuatoriana la exigibilidad de esta responsabilidad no se presenta con frecuencia, lo cual evidencia una brecha entre la previsión jurídica y su aplicación efectiva. Esta situación puede vincularse, entre otros factores, a la persistente desconfianza en los mecanismos institucionales de justicia, lo que limita que los ciudadanos recurran a esta vía como mecanismo de reparación frente a daños sufridos.

En este contexto, el presente estudio se centra en el análisis de la seguridad ciudadana como servicio público, por tratarse de un ámbito especialmente sensible en la protección de derechos fundamentales. La seguridad ciudadana ha sido concebida como un eje estructural para garantizar la convivencia pacífica y la vigencia de otros derechos, en tanto su afectación repercute directamente en la vida cotidiana de las personas (Tapia, 2022). Sin embargo, en los últimos años, el Ecuador ha experimentado un incremento significativo de la delincuencia organizada, fenómeno que ha tensionado la capacidad estatal de respuesta y ha evidenciado deficiencias en la prestación del servicio de seguridad, generando impactos no solo sociales, sino también económicos.

En la presente investigación se ha planteado la siguiente problemática; ¿Cuál es el alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado frente a los daños causados a

las víctimas de la delincuencia organizada, como resultado de una deficiente prestación del servicio de seguridad pública? Para poder solventar esta problemática se ha estructurado como objetivo general analizar el alcance de la figura de la responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano, en la ineficiente prestación del servicio público de seguridad ciudadana.

A partir del planteamiento del objetivo general, se han establecido tres objetivos específicos que serán desarrollados cada uno en un capítulo en el análisis de esta investigación. El primero consistirá en describir a la figura de la responsabilidad extracontractual del Estado de acuerdo a lo contenido en las fuentes bibliográficas, los convenios y tratados internacionales, en conjunto con la normativa interna ecuatoriana. El segundo será explicar cómo es el funcionamiento del Estado ecuatoriano en la prestación del servicio público de seguridad ciudadana, y cuáles han sido sus resultados en los últimos 5 años y el último permitirá Determinar el alcance de la responsabilidad estatal frente a la deficiente prestación del servicio público de seguridad ciudadana y la reparación integral de las víctimas

Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo, de tipo analítico y explicativo, sustentado en la revisión documental de fuentes normativas, doctrinales y empíricas. Se emplean los métodos analítico-sintético, deductivo y comparativo, con el fin de descomponer el fenómeno estudiado, integrarlo de manera sistemática y contrastarlo con otras realidades, permitiendo así construir una comprensión integral sobre el alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado en materia de seguridad ciudadana.

Capítulo 1.- La figura de la responsabilidad extracontractual del Estado de acuerdo a lo contenido en las fuentes bibliográficas, los convenios y tratados internacionales, en conjunto con la normativa interna ecuatoriana

El estudio de la responsabilidad extracontractual del Estado constituye un punto de partida indispensable para comprender uno de los mecanismos jurídicos más relevantes dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, en la medida en que permite examinar de qué manera el ordenamiento jurídico responde frente a los daños que la actividad estatal puede ocasionar a los particulares, incluso cuando no media vínculo contractual alguno entre la víctima y la Administración. En este contexto, el presente capítulo tiene como propósito describir la figura de la responsabilidad extracontractual estatal a partir del contenido desarrollado en las fuentes bibliográficas, los convenios y tratados internacionales, así como en la normativa interna ecuatoriana, con el fin de evidenciar la forma en que esta institución ha evolucionado desde concepciones de absoluta inmunidad del poder público hacia un régimen jurídico orientado a la reparación de los perjuicios ocasionados por el ejercicio de la función estatal.

En efecto, la construcción de esta figura no puede ser entendida como una categoría estática ni exclusivamente normativa, puesto que su desarrollo ha sido el resultado de un prolongado proceso histórico, doctrinal y jurídico. Desde sus antecedentes más remotos en el Derecho romano, pasando por la etapa de la irresponsabilidad del soberano propia del absolutismo, hasta llegar a la consolidación de un régimen autónomo a partir del Fallo Blanco de 1873, se observa una transformación sustancial en la concepción del vínculo entre poder público, legalidad y tutela de los derechos de los administrados. A partir de ello, la responsabilidad del Estado dejó de concebirse como una excepción extraordinaria para convertirse en una consecuencia necesaria del sometimiento de la Administración al Derecho y al control jurídico de sus actuaciones.

Bajo esa línea, el análisis de esta institución también exige abordar su contenido conceptual y sus elementos estructurales, pues no basta con afirmar que el Estado responde por los daños causados, sino que resulta imprescindible determinar qué debe entenderse por responsabilidad extracontractual, cuáles son sus fundamentos, qué elementos permiten su configuración y cuál es el alcance de la obligación de reparar. La doctrina ha coincidido en que esta figura se edifica, por regla general, sobre la concurrencia de una conducta estatal activa u omisiva, la existencia de un daño jurídicamente relevante y la verificación de un nexo causal entre ambos presupuestos, elementos que serán desarrollados en este capítulo desde una perspectiva teórica y normativa.

De igual manera, el examen no puede limitarse al plano doctrinal interno, ya que la responsabilidad estatal encuentra una importante base de sustento en el derecho internacional de los derechos humanos. Los convenios y tratados internacionales ratificados por el Ecuador, particularmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, han reforzado la obligación estatal de respetar, garantizar y reparar las violaciones a los derechos de las personas. A ello se suma el desarrollo jurisprudencial del sistema interamericano, que ha contribuido a consolidar la idea de que el Estado no solo debe abstenerse de lesionar derechos, sino además responder jurídicamente cuando, por acción u omisión, incumple sus deberes de garantía y protección.

Finalmente, en el caso ecuatoriano, la Constitución de la República, el Código Orgánico Administrativo, el Código Orgánico General de Procesos y las normas especiales aplicables evidencian que la responsabilidad extracontractual del Estado no constituye una figura marginal, sino un verdadero principio de organización del poder público y de tutela de los derechos. Por ello, el presente capítulo se orienta a exponer sus antecedentes, conceptos, elementos y fundamentos jurídicos, a fin de ofrecer una

comprensión integral de esta institución dentro del marco doctrinal, internacional y nacional que la sustenta.

1.1. La responsabilidad extracontractual del Estado, antecedentes, conceptos y elementos.

1.1.1. Antecedentes

El examen de la responsabilidad extracontractual estatal requiere remontarse al Derecho romano, etapa en la que no se configuró una teoría general del ilícito civil; los juristas otorgaban reparaciones únicamente en hipótesis previamente delimitadas. La Lex Aquilia aparece como antecedente remoto: contemplaba la compensación por afectaciones a la vida y a la propiedad, operando bajo un enfoque objetivo al prescindir de la acreditación de culpa, siendo suficiente la existencia del daño (Castresana, 2006).

En una fase inicial de esta evolución, bajo el régimen absolutista, la potestad del soberano se concebía sin límites; su voluntad se erigía en ley y no admitía contradicción alguna. De este contexto surge la máxima inglesa “The King can do no wrong”, fórmula que evidenciaba la imposibilidad de imputarle error o responsabilidad. Tal supremacía excluía cualquier mecanismo de control o juzgamiento respecto de las decisiones del monarca, impidiendo toda forma de cuestionamiento de su conducta (Ochoa, 2012).

La conocida expresión atribuida a Luis XIV, “L’État c’est moi”, reflejó de manera paradigmática la acumulación absoluta del poder en una sola figura. Este esquema, característico de los siglos XVIII y XIX, imposibilitaba que el Estado respondiera jurídicamente por los perjuicios causados a los particulares, negando cualquier opción de control judicial o de indemnización. Como resultado de lo indicado, las pretensiones de los ciudadanos debían encauzarse únicamente a través del derecho civil,

circunscribiéndose a la responsabilidad personal de los funcionarios, sin comprometer la inmunidad estatal (Ochoa, 2012).

La superación progresiva de la doctrina de la irresponsabilidad del Estado se afirmó a partir del reconocimiento del deber jurídico de los servidores públicos de rendir cuentas por su actuación. Este postulado encontró una de sus primeras expresiones en el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el cual consagró que la sociedad está facultada para exigir responsabilidad a todo agente público por su gestión. Posteriormente, el artículo 24 de la Declaración de 1793 profundizó esta concepción al establecer que la función pública solo puede desarrollarse dentro de los límites definidos por la ley y bajo la garantía efectiva de responsabilidad de quienes la ejercen, configurando así los cimientos del ulterior desarrollo del régimen de responsabilidad estatal en el derecho occidental (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789; Declaración de los Derechos del Hombre, 1793).

De igual manera, en la etapa anterior a la Revolución Industrial, prevaleció un contexto en el que la responsabilidad del Estado se encontraba, en términos generales, completamente excluida en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos. No obstante, el vertiginoso proceso de industrialización que tuvo lugar durante el siglo XIX alteró profundamente dicha concepción. La expansión de las actividades económicas promovidas por el propio Estado generó, como consecuencia, un aumento significativo de los daños ocasionados a los particulares. Frente a esta realidad, surgió la necesidad de restablecer el equilibrio mediante la incorporación al ámbito público de los postulados propios del Derecho Civil en materia de reparación de perjuicios, lo que permitió ampliar la responsabilidad por las actuaciones estatales hacia los individuos afectados por estas (Ochoa, 2012).

Con todo, la configuración de un sistema autónomo respecto del derecho civil se evidenció con claridad en el emblemático caso Blanco, resuelto por el Tribunal de Conflictos de Francia en 1873. A partir de este precedente, se consolidó una noción independiente de la responsabilidad del Estado, diferenciada de aquella que hasta entonces regulaba las relaciones entre particulares, marcando así un punto de inflexión en la evolución de esta institución jurídica (Cassagne, 2004).

La relevancia de la decisión referida radica en que el pronunciamiento determinó que la carga de resarcir los perjuicios causados por agentes en el desarrollo de la función pública no debía someterse a los principios que estructuraban el Código Civil como eje rector de las relaciones privadas. En tal sentido, el fallo indicó que dicha responsabilidad exigía un régimen normativo específico, acorde con las particularidades del servicio público y con la necesidad de armonizar los derechos estatales con los intereses de los particulares (Cassagne, 2004).

En este mismo sentido, se plantea que si los particulares deben responder por los perjuicios ocasionados, con mayor razón corresponde dicha obligación a la Administración lo cual dio paso a la teoría del Estado de Derecho, la cual sustenta que la responsabilidad del Estado radica en brindar tutela a la sociedad frente a cualquier tipo de exceso que pueda originarse en el ejercicio de la función pública; este mandato encuentra respaldo en los principios de carácter constitucional y legal que permiten su materialización (Marienhoff, 1974).

1.1.2. Conceptos

Ahora bien, en cuanto al concepto, el término responsabilidad tiene su origen en el latín *respondere*, expresión que alude a la idea de asumir una respuesta frente a un hecho, encontrando sus primeras manifestaciones en el derecho romano, donde se vinculaba con conceptos como garantía, reparación o indemnización. En el campo

lingüístico francés, la voz *responsabilité* deriva de *responsus*, y se empleaba para describir la función de quien actúa como garante en una situación determinada. En las sociedades primitivas, la responsabilidad era entendida como un principio orientado a preservar un equilibrio universal, en tanto podía aplicarse tanto a los fenómenos de la naturaleza como a las conductas humanas. De este modo, los vínculos causales que daban lugar a la responsabilidad no se limitaban únicamente a una comprensión en el plano físico, sino que incorporaban también una dimensión espiritual que servía de base para los juicios valorativos. En este contexto, los tabúes operaban como pautas reguladoras del comportamiento y, ante su transgresión, la expiación o el sacrificio se configuraban como mecanismos destinados a restablecer el orden alterado por las conductas reprochables (González, 2012).

A medida que la estructura social fue evolucionando, y en paralelo se fueron distinguiendo el individuo respecto del entramado colectivo, la esfera privada frente a la pública, así como lo humano en contraste con lo divino, emergieron nociones particulares en torno a la responsabilidad. En ese escenario, terminó por afirmarse la idea de responsabilidad jurídica, caracterizada por dos efectos fundamentales: la infracción de la norma y la consecuente imposición de una sanción. En tal sentido, la vulneración de diversos sistemas normativos comenzó a generar efectos propios y diferenciados, ya fueran de naturaleza política, jurídica, moral o religiosa.

En el ámbito estrictamente jurídico, la sanción adquirió concreción a través de la pena como respuesta ante la lesión del orden normativo, condicionada por dos presupuestos esenciales: en primer lugar, la exigencia de una conducta social orientada a garantizar la subsistencia de la colectividad, manifestada en la protección de la vida y de la organización económica; y, en segundo lugar, la existencia de una autoridad investida de potestad para hacer efectivas las normas que rigen a la comunidad.

En este sentido, el autor Larrañaga (2004) sostiene que la primera premisa pone de manifiesto la naturaleza pública inherente al concepto de responsabilidad jurídica, diferenciándola de la moral, la cual permanece limitada al ámbito estrictamente privado; en tanto que la segunda evidencia la centralización del poder en manos del Estado, lo que permite advertir que la responsabilidad jurídica mantiene una relación directa con el orden normativo y con la potestad coercitiva estatal que garantiza su cumplimiento.

La noción de responsabilidad experimentó un proceso de transformación conforme se consolidó la organización de la vida social a través de disposiciones jurídicas, lo que propició una progresiva especialización en dos ámbitos claramente diferenciados: por una parte, la responsabilidad política, vinculada al ejercicio de la función pública y a la protección del interés colectivo; por otra, la responsabilidad jurídica en sentido estricto, la cual se estructuró en dos grandes vertientes. De un lado, la responsabilidad penal, y de otro, la responsabilidad civil, orientada primordialmente a la tutela del patrimonio.

Así, el derecho contemporáneo consolidó una separación nítida entre dos esferas fundamentales: la penal y la civil, cada una regida por sus propias reglas y construcciones dogmáticas. Esta distinción se proyecta igualmente en la concepción de la responsabilidad, diferenciándose en función del hecho ilícito que le da origen, el propósito de la sanción, los mecanismos procedimentales para su determinación y el alcance de las decisiones jurisdiccionales correspondientes.

En este contexto, la noción de responsabilidad del Estado encuentra su fundamento en la evolución de la responsabilidad civil. Guerra y Pabón (2020), sostienen que aquella se configura a partir de la concurrencia de tres elementos esenciales: una conducta activa u omisiva de la administración, la existencia de un daño y la relación de causalidad que vincule dicha conducta con el perjuicio ocasionado. Como resultado de lo

indicado, la responsabilidad estatal se erige como una institución jurídica derivada de la responsabilidad civil, en virtud de la cual una persona tiene derecho a obtener reparación cuando ha sufrido un menoscabo atribuible directamente a la actuación estatal.

Autores ecuatorianos como Idrovo et al. (2025) sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, indica que existen tres ramas del derecho que lo conforman y que sustentan a esta figura, estas son; el derecho constitucional, el derecho administrativo, y el derecho civil.

Asimismo, también se ha indicado que dicho marco jurídico, tienen la finalidad intrínseca de proteger los derechos de las y los ciudadanos, frente al comportamiento de los funcionarios públicos que trabajan para el Estado. En este sentido, Zambrano (2023) sostiene que la institución de la responsabilidad extracontractual del Estado, opera como una herramienta jurídica a favor de los ciudadanos que buscan una reparación integral por haber sido víctimas de daños originados del ejercicio de la potestad pública.

La responsabilidad extracontractual del Estado, nace de la obligación ineludible que tienen los gobiernos de un Estado, frente a los derechos de sus ciudadanos (Vásquez Ayerve et al., 2019). Esa obligación de actuar de forma eficiente tomando en cuenta de que el Estado es el principal responsable de garantizar los derechos considerados como fundamentales. Al ser que el pueblo es el que otorga el poder que ostenta el Estado, con el fin de que se logre el bien común a través de sus políticas, mandatarios, y funcionarios públicos, por ende, debe existir siempre esa responsabilidad comprometida ante las posibles falencias del Estado en perjuicio de los ciudadanos.

1.1.3. Elementos

A manera introductoria, se afirma que , la responsabilidad extracontractual del Estado se tiende a estructurar a partir de tres elementos sucesivos que lo configuran: el

primero corresponde a una conducta administrativa, expresada en acciones u omisiones; el segundo tiene relación con la existencia de un daño jurídicamente relevante que afecte intereses protegidos; y, finalmente, el tercero se enmarca en la determinación de un nexo causal que permita atribuir ese perjuicio a la actuación estatal, configurando así el deber jurídico de reparación. A continuación, se analizan cada uno de ellos:

A partir de los conceptos analizados se desprenden los componentes estructurales de la responsabilidad estatal. El primero de ellos implica la presencia de una conducta administrativa, que puede exteriorizarse mediante actos, hechos, operaciones, vías de hecho u omisiones. Es pertinente señalar que, bajo un régimen de responsabilidad objetiva, el Estado puede ser considerado responsable por la producción de un daño incluso cuando su comportamiento no sea ilícito ni reprochable (Guerra y Pabón, 2020).

Los orígenes de este componente de la responsabilidad del Estado se encuentran en el Fallo Blanco, decisión que afianzó el criterio según el cual, si la Administración omite la prestación de un servicio, lo ejecuta con retraso o lo brinda de forma deficiente causando perjuicios, surge para el ente público el deber de responder. De igual forma, este elemento obtuvo reconocimiento en los artículos 1382 y 1283 del Código Civil francés de 1804, en tanto dicho ordenamiento sentó los fundamentos de la responsabilidad extracontractual (Guerra y Pabón, 2020).

El segundo aspecto que debe examinarse es el daño ocasionado, Henao (2015), sostiene que el daño comprende cualquier menoscabo que recaiga sobre intereses legítimos de una persona, ya se trate de derechos de contenido económico o extrapatrimonial, de titularidad individual o colectiva, que se manifiesta como una afectación definitiva de un derecho o como una perturbación en su disfrute normal y que, en virtud de la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional, puede ser reparado cuando

concurrir los demás presupuestos de la responsabilidad civil, esto es, la atribución y la justificación del deber de resarcir.

Entonces, este segundo elemento de la responsabilidad objetiva del Estado se vincula necesariamente con la afectación de un derecho o de un interés jurídicamente protegido, siendo indemnizables aquellos daños que provienen incluso de actuaciones legítimas. Este elemento radica en el perjuicio ocasionado, el cual produce una doble consecuencia: por un lado, el deber de reparar a cargo del responsable; por otro, la facultad del perjudicado de reclamar dicha reparación.

En este contexto, Dávila Núñez (2023) precisa que la responsabilidad estatal no se limita a supuestos de actuaciones u omisiones legítimas, ya que el autor destaca la relevancia del principio de legalidad, conforme al cual se configura la obligación del Estado de resarcir los daños generados como consecuencia de conductas contrarias al ordenamiento jurídico, esto es, ilegítimas, ejecutadas por sus funcionarios.

El Consejo de Estado de Colombia ha conceptualizado el daño como la afectación a las prerrogativas jurídicas que permiten a una persona disfrutar de un bien, ya sea de carácter patrimonial o extrapatrimonial; esto es, como la reducción de una posición favorable o la vulneración de un interés protegido por el ordenamiento jurídico. En este sentido, la jurisprudencia colombiana ha señalado que constituye no únicamente el elemento inicial de la responsabilidad estatal, sino además un requisito esencial, en la medida en que, de no configurarse, resulta imposible siquiera examinar la existencia de imputación respecto de la entidad demandada (Sentencia 18425, 2010).

Sin embargo, la doctrina precisa que no todos los perjuicios producidos deben poseer, de forma necesaria, un contenido económico. Ello obedece a que el ordenamiento jurídico estatal también admite la figura del daño moral, entendido como aquella afectación que genera sufrimiento, congoja, padecimiento físico o emocional, los cuales,

si bien son susceptibles de reparación pecuniaria, no representan un valor de naturaleza estrictamente económica.

Por último, el tercer elemento alude al nexo causal que debe verificarse entre el daño ocasionado y la conducta desplegada por la administración pública, de tal forma que el perjuicio sea atribuible a la actuación estatal y no constituya un resultado meramente accidental o fortuito (Guerra y Pabón, 2020).

Así, la causalidad dentro de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y, de manera más amplia, en el Derecho de Daños, desempeña una doble función. Por una parte, se encarga de conectar el hecho con quien lo ejecuta, aspecto que la doctrina italiana identifica como “causalidad material”. Por otra, permite precisar el alcance de la obligación de resarcir, lo que se denomina “causalidad jurídica” (Prevot, 2010).

Este elemento debe analizarse de forma previa a la determinación de la responsabilidad. Puede ocurrir que se acredite que un sujeto actuó de forma negligente o que una institución pública incurrió en fallas en la prestación de un servicio, sin que tal conducta tenga incidencia en la generación del daño. Como resultado de lo indicado, el análisis inicial consiste en verificar la existencia de una conducta, ya sea activa u omisiva, sin atender necesariamente a su carácter culposo, que pueda ser jurídicamente conectada con el resultado producido (Díez Picazo y Ponce, 1999).

La causalidad no puede ser concebida como una categoría de definición única y cerrada, debido a que, en la realidad, los daños rara vez provienen de un solo origen, sino que suelen ser el resultado de la concurrencia de múltiples hechos y circunstancias, los cuales pueden actuar de forma autónoma o en interacción, cada uno con distinta intensidad causal. El desafío consiste, entonces, en determinar cuál de esos elementos posee relevancia jurídica suficiente para explicar la producción del daño.

Verificada la concurrencia del daño, la imputación debe perfeccionarse a través de un análisis en el cual la relación de causalidad adquiere un papel determinante, implicando el desarrollo de las siguientes fases: i) determinar el origen directo del resultado (causa material o fáctica); ii) efectuar la atribución de dicha causa material; iii) establecer con precisión el hecho generador del daño; iv) vincular ese hecho a la persona que, en términos jurídicos, está obligada a responder; v) imputar el hecho dañoso al sujeto demandado; y vi) por último, admitir la posibilidad de exoneración si el demandado logra demostrar la existencia de una causa ajena que interrumpa el nexo causal.

1.2. Fundamentos jurídicos de la responsabilidad extracontractual del Estado

A partir de la normativa internacional, los Estados que han ratificado convenios y tratados internacionales, tienen la obligación de cumplirlos y hacer que se cumplan dentro de sus territorios.

La Convención Americana de Derechos Humanos (1969), [en adelante determinada bajo las siglas CADH] es una de las convenciones de las cuales ha ratificado el Estado ecuatoriano en fecha 28 de diciembre de 1977. Esta normativa ordena a que los Estados partes deben respetar y hacer respetar todos los derechos de las personas que se hayan contemplados en dicha normativa internacional. Dentro de esos derechos, se encuentra incluido el derecho a la indemnización que tienen los ciudadanos (CADH, 1969, Art. 10).

Por su parte, los organismos internacionales también se han pronunciado sobre la obligación que tienen los Estados en proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos. En el caso *Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, La Corte IDH (1988), señala que es deber de los Estados partes, el prevenir y sancionar todo acto de violación hacia los derechos reconocidos por las convenciones internacionales (párr. 174). Inclusive, la CIDH también sostiene que los Estados serán los responsables de indemnizar a las

víctimas, en los casos donde sea posible la reparación de los daños producidos por la violación hacia tales derechos (Corte IDH, 1988).

Ahora bien, se tiene claro cómo nace la obligación que tienen los Estado frente a la protección de los derechos humanos, pero también amerita saber de dónde nace la responsabilidad extracontractual que obliga a que los Estados respondan por la transgresión a uno de estos derechos:

La responsabilidad extracontractual no se deriva del incumplimiento de una obligación que haya sido estipulada dentro de un contrato, sino, esta resulta al generarse un daño hacia una o varias personas sin la necesidad de que haya existido un vínculo legal reconocido de por medio (Torroba, 2024).

En suma, la responsabilidad extracontractual del Estado se deriva de un perjuicio ocasionado a una persona por parte del Estado, como resultado del incumplimiento de una obligación que le corresponde sin la necesidad de que exista un contrato establecido para ello. Estas obligaciones son; el respetar y hacer respetar los derechos humanos de los ciudadanos. Ahora bien, amerita abordar sobre la responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano.

La responsabilidad extracontractual del Estado halla su sustento jurídico en el artículo 11, numeral 9, específicamente en los incisos segundo, tercero y cuarto de la Constitución de la República del Ecuador (en lo posterior signado bajo las siglas CRE). Dicha disposición establece que el ejercicio de los derechos se regirá por determinados parámetros, entre los cuales se dispone que el Estado, así como quienes intervengan en su representación a través de mecanismos de delegación o concesión, y en general toda persona investida de potestad pública, están obligados a reparar las afectaciones a los derechos de los particulares cuando estas deriven de fallas en la prestación de servicios públicos, o de acciones u omisiones de los servidores y servidoras en el ejercicio de sus

funciones. En este contexto, la norma constitucional prevé que, ante los perjuicios generados en el marco del ejercicio del poder estatal, corresponde al Estado promover de forma inmediata la acción de repetición pertinente, dirigida contra quienes resulten responsables directos de los daños ocasionados, sin perjuicio de las responsabilidades de carácter civil, penal o administrativo que se deriven de tales hechos (CRE, 2025, Art. 11.9 incs. 2, 3 y 4).

Si bien la CRE contempla la institución de la responsabilidad objetiva del Estado, no puede desconocerse que tal previsión requiere de un desarrollo normativo que permita su efectiva aplicación. En este sentido, el Código Orgánico Administrativo (en lo posterior indicado bajo las siglas COA) constituye el instrumento jurídico de carácter orgánico que establece las disposiciones que rigen la responsabilidad estatal, extendiendo de esta manera el alcance normativo de la norma constitucional previamente referida. En cuanto a su reconocimiento como principio, el COA consagra la responsabilidad en su artículo 15, estableciendo lo siguiente:

El Estado asumirá la responsabilidad por los perjuicios derivados de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, así como por las acciones u omisiones de sus servidores públicos o de personas de derecho privado que actúen en ejercicio de una potestad pública por delegación estatal, incluidos sus dependientes, entidades bajo su control o contratistas. De igual forma, el Estado ejercerá las acciones correspondientes para hacer efectiva la responsabilidad de las y los servidores públicos por conductas dolosas o culposas. Ningún servidor público estará exento de responsabilidad (COA, 2025, Art. 15).

Con posterioridad, dicho cuerpo normativo concreta ese mandato mediante disposiciones materiales puntuales, estableciendo en su artículo 330 que la responsabilidad extracontractual de la administración pública se produce cuando, a partir

de sus acciones o de sus inacciones, se genera un daño que, conforme al sistema jurídico, el administrado no está obligado a tolerar. Este régimen no se circunscribe únicamente a comportamientos antijurídicos, dado que también resulta aplicable ante actuaciones ajustadas a derecho que, sin embargo, ocasionan una afectación que requiere ser resarcida en favor del particular (COA, 2025, Art. 330).

Sin embargo, la propia normativa delimita su alcance al excluir la responsabilidad derivada de la función jurisdiccional, señalando que esta se rige por una regulación específica prevista en el COFJ. Asimismo, la obligación se extiende a concesionarios y delegatarios, quienes asumen responsabilidad directa, mientras que el Estado responde de manera subsidiaria, conservando en todo caso la facultad de ejercer la acción de repetición en contra del sujeto responsable (COA, 2025, Art. 330).

La disposición normativa prevé igualmente que, para la procedencia de este sistema de responsabilidad, deben concurrir tres requisitos: en primer lugar, la existencia de una falla en la prestación de un servicio público o de cualquier otra obligación exigible; en segundo término, la constatación de un daño con relevancia jurídica; y, por último, la demostración de un nexo causal entre la afectación producida y la actuación de la administración o el hecho generador del perjuicio (COA, 2025, Art. 331).

Cuando el daño se origine en el funcionamiento inadecuado de un servicio público, la responsabilidad principal recaerá en el Estado siempre que este lo proporcione de manera directa. En aquellos casos en los que la gestión haya sido delegada, la responsabilidad será atribuible al concesionario o delegatario, permaneciendo el Estado únicamente como responsable subsidiario (COA, 2025, Art. 332).

A su vez, la norma precisa que, si el daño se deriva de una acción u omisión de un servidor público en el ejercicio de sus atribuciones, la obligación de responder corresponde al Estado, el cual podrá ejercer el derecho de repetición contra el funcionario

cuando se compruebe la existencia de dolo o culpa grave en su actuación (COA, 2025, Art. 333).

La disposición normativa igualmente precisa la noción de daño cualificado, señalando que se circunscribe a aquel perjuicio que sobrepasa la carga que un individuo debe soportar o que implica la vulneración del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas. Este debe provenir de manera directa e inmediata de una acción u omisión de la Administración. No procede la imputación cuando los daños tengan su origen en acontecimientos imprevisibles o inevitables conforme al estado del conocimiento técnico y científico existente al momento de su ocurrencia, sin perjuicio de las prestaciones que el ordenamiento jurídico prevea para tales supuestos (COA, 2025, Art. 334).

De igual manera, la disposición establece la necesidad de acreditar el nexo causal, el cual exige demostrar, sobre la base de hechos verificados, la vinculación directa entre el daño y la actuación u omisión administrativa o el hecho generador de la vulneración del derecho (COA, 2025, Art. 335). Asimismo, el ordenamiento ecuatoriano reconoce distintas causales eximentes que excluyen la responsabilidad estatal, entre las que se encuentran el caso fortuito, la fuerza mayor, el hecho de la propia víctima o la intervención de un tercero (COA, 2025, Art. 337).

En el ámbito probatorio, quien invoca la responsabilidad objetiva del Estado debe acreditar tanto la realidad del perjuicio como la relación de causalidad existente. Por su parte, la administración pública y sus delegados están llamados a demostrar la presencia de causales eximentes o el cumplimiento del estándar de diligencia requerido, en especial cuando se trate de actividades lícitas que no impliquen un riesgo extraordinariamente elevado (COA, 2025, Art. 338).

En los casos en que intervengan múltiples entidades estatales en la producción del daño, estas asumirán responsabilidad solidaria siempre que su actuación haya sido conjunta conforme a lo previsto en la norma. En situaciones distintas, la determinación de la responsabilidad se efectuará atendiendo a la competencia de cada entidad, al interés público involucrado y al grado de participación de cada una (COA, 2025, Art. 339). Por último, la regulación establece el plazo para ejercer la acción por responsabilidad objetiva, disponiendo que la persona perjudicada deberá interponer la correspondiente demanda dentro de los noventa días posteriores al acto u omisión que dio lugar al daño (COA, 2025, Art. 340).

En lo que atañe a la normativa procesal, el COGEP dispone en el artículo 326, numeral 4, literal b, que la responsabilidad objetiva del Estado se configura como una acción de naturaleza contencioso-administrativa; adicionalmente, de acuerdo con el artículo 327 del mismo cuerpo normativo, dicha pretensión debe tramitarse por la vía del procedimiento ordinario previsto en ese código.

De todo lo analizado, se desprende que la responsabilidad extracontractual estatal cuenta con una regulación integral tanto en su dimensión sustantiva como en la procesal, siempre que la afectación a los derechos de los particulares derive de actuaciones de la administración pública, con excepción de aquellas de carácter jurisdiccional. De las disposiciones examinadas se infiere que se trata de una responsabilidad de carácter objetivo, que prescinde de elementos subjetivos y se estructura sobre la concurrencia de tres requisitos esenciales: la acción u omisión administrativa, la existencia de un daño cierto y la relación de causalidad.

En lo que respecta a la determinación del alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado por los perjuicios derivados de una prestación deficiente de los servicios públicos, se establece que esta encuentra su fundamento en actuaciones

culposas, dolosas o contrarias al ordenamiento jurídico por parte de los servidores encargados de su provisión. No obstante, también se reconoce que dicha responsabilidad puede configurarse aun cuando la conducta administrativa sea lícita, particularmente en aquellos supuestos en los que el funcionamiento del aparato estatal resulta insuficiente frente a eventos imprevistos o situaciones que, pese a los esfuerzos desplegados, no pudieron ser evitadas.

En cuanto a criterios de los jueces ecuatorianos, se ha dictado varias sentencias sobre la existencia y operación de la responsabilidad extracontractual del Estado. En la resolución número 0324-2013, se ha señalado que dicha responsabilidad estatal no nace de la conducta de los encargados de proveer los servicios públicos, sino del nexo causal que logre demostrar la o las víctimas del daño (Corte Nacional de Justicia, 2013).

Capítulo 2.- El funcionamiento del Estado ecuatoriano en la prestación del servicio público de seguridad ciudadana, y cuáles han sido sus resultados en los últimos 5 años

El presente capítulo tiene por finalidad examinar el funcionamiento del Estado ecuatoriano en la prestación del servicio público de seguridad ciudadana, así como identificar los resultados que dicha actividad estatal ha producido en los últimos cinco años, dentro de un contexto nacional marcado por transformaciones profundas en los niveles de violencia, criminalidad y conflictividad social. En este marco, el análisis parte de comprender que la seguridad ciudadana no constituye una noción aislada ni meramente operativa, sino una función pública de naturaleza compleja, estrechamente vinculada a la garantía de derechos fundamentales, a la organización institucional del Estado y al cumplimiento de deberes constitucionales orientados a preservar la vida, la integridad personal, la libertad y la convivencia pacífica de las personas.

Desde esta perspectiva, la seguridad ciudadana debe ser entendida como una manifestación concreta de la obligación estatal de protección, cuya prestación no se agota en la reacción frente al delito consumado, sino que comprende también labores preventivas, de control, coordinación, investigación y diseño de políticas públicas. En el caso ecuatoriano, esta función ha sido reconocida de forma expresa por la CRE, la cual no solo consagra derechos relacionados con la integridad y la vida libre de violencia, sino que además define a la Policía Nacional como la institución encargada de atender la seguridad ciudadana y el orden público, en articulación con otros organismos del sistema de seguridad y con los distintos niveles de gobierno. Por tanto, el funcionamiento estatal en esta materia exige observar no únicamente la actuación policial, sino también el marco normativo, la estructura institucional y la intervención coordinada de diversas entidades públicas llamadas a materializar esta obligación.

En tal sentido, el desarrollo del capítulo permitirá advertir que la prestación del servicio público de seguridad ciudadana responde a una arquitectura jurídica e institucional amplia, integrada por disposiciones constitucionales, normas legales y organismos especializados que, en conjunto, deben ejecutar acciones orientadas a prevenir la violencia, enfrentar la delincuencia y proteger a la población. Sin embargo, el examen de esta estructura no puede limitarse a un plano puramente normativo o descriptivo, pues resulta indispensable contrastar su diseño formal con los resultados obtenidos en la realidad ecuatoriana reciente. Precisamente allí radica la importancia de estudiar el comportamiento de los indicadores de violencia y criminalidad en el último quinquenio, período en el cual el país ha experimentado un deterioro sostenido en materia de seguridad, evidenciado en el incremento de homicidios, extorsiones, secuestros y otras manifestaciones asociadas al crimen organizado.

Como resultado de lo indicado, este capítulo se orienta a demostrar que el análisis del funcionamiento estatal en la prestación de la seguridad ciudadana no puede desvincularse de la evaluación de sus resultados concretos. La eficacia del servicio público no se determina exclusivamente por la existencia de normas, competencias o instituciones formalmente establecidas, sino por la capacidad real del Estado para reducir riesgos, contener la violencia y garantizar condiciones mínimas de paz social. Bajo esa lógica, el estudio de los últimos cinco años permitirá valorar si la respuesta estatal ha sido suficiente, articulada y eficaz frente a una crisis de seguridad cada vez más compleja, o si, por el contrario, se han evidenciado falencias estructurales en la prestación de este servicio público esencial. De este modo, el presente capítulo se configura como un punto central dentro de la investigación, pues aporta los elementos necesarios para comprender la dimensión institucional y empírica del problema jurídico planteado.

2.1. La seguridad ciudadana

De acuerdo con Balseca y Guerrero (2021), la seguridad ciudadana se configura a partir de una visión enfocada en la acción estatal, mediante la cual se desarrollan importantes esfuerzos de carácter estratégico y técnico, implementados a través de políticas orientadas a disminuir la criminalidad, regular los niveles de violencia y promover procesos de reintegración social.

De igual forma, Rodríguez (2020) sostiene que las políticas diseñadas en materia de seguridad deben consolidar la exigencia de convivir en un entorno de fraternidad, así como robustecer los derechos tanto individuales como colectivos. Adicionalmente, plantea el análisis de diversas perspectivas a partir de la complejidad y la transdisciplinariedad, con el propósito de propiciar un perfeccionamiento en la seguridad ciudadana.

El término es ampliamente utilizado dentro de las disciplinas sociales; en efecto, en el ámbito de la ciencia política se lo concibe como uno de los fundamentos esenciales o deberes propios del Estado contemporáneo, cuyos alcances, elementos de protección, riesgos identificados y sujetos responsables han experimentado variaciones con el paso del tiempo, evidenciando su evolución y la incorporación de distintos principios en su estructura interna (González, 2024).

La seguridad ciudadana consiste en la preservación del orden público, concebida como expresión de la primacía y posición dominante del poder estatal, se interpreta, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, en el sentido de que tanto el Estado como quienes actúan en su nombre deben sujetarse al cumplimiento del ordenamiento jurídico, garantizar la tutela de los derechos y libertades, así como estructurar políticas públicas orientadas a situar a la persona como eje central de las acciones y estrategias gubernamentales (CIDH, 2009).

A su vez, la seguridad constituye un concepto complejo y de múltiples dimensiones, susceptible de ser abordado desde diversos ámbitos del conocimiento y de la actividad humana. Su origen etimológico se remonta al vocablo latino *securitas*, y se distingue por su carácter impreciso y abierto. Según el diccionario de la Real Academia Española, esta expresión presenta hasta dieciséis significados distintos, entre los cuales resulta relevante, para el presente análisis, aquel que alude a una cualidad altamente valorada que, en conjunto con la libertad, configura uno de los pilares fundamentales para impulsar el desarrollo justo y equilibrado de las sociedades.

En el ámbito de la psicología se reconoce una doble comprensión de la seguridad: una de naturaleza objetiva y otra de carácter subjetivo. Desde la primera perspectiva, se concibe como la segunda necesidad básica más relevante del ser humano, posterior a las necesidades fisiológicas, cuya satisfacción posibilita la consecución de la autorrealización (Maslow, 1943). Por otro lado, al analizarla desde una dimensión subjetiva, se la entiende como un estado mental y emocional que experimentan los individuos cuando se perciben libres de inquietudes relacionadas con posibles pérdidas en distintos planos de su vida, tales como el estatus, la estabilidad económica o los vínculos familiares. Este componente subjetivo se encuentra influenciado por diversos elementos, entre ellos los sesgos cognitivos, las experiencias previas y la capacidad de resiliencia (Wichman et al., 2015).

Desde la sociología también se ha destacado la multiplicidad de significados del término seguridad, lo que permite emplearlo tanto para describir percepciones colectivas como para analizar prácticas estatales (Stampnitzky, 2013). En esta línea, Beck (1998) sostiene que el énfasis actual de ciertas sociedades en la gestión y reducción de riesgos se vincula estrechamente con emociones como el temor, entendido como una fuerza que impulsa conductas sociales de carácter defensivo frente a amenazas potenciales. No

obstante, aún cuando la seguridad ha sido rápidamente posicionada como un ideal normativo en las sociedades contemporáneas, se considera que su plena realización resulta ilusoria, dado que toda decisión implica inevitablemente la asunción de riesgos (Luhmann, 2006).

En el campo de la criminología, especialmente desde enfoques críticos, se ha advertido que las políticas de seguridad y control penal tienden a centrarse prioritariamente en las percepciones de inseguridad, dejando en segundo plano el abordaje de las causas estructurales de los comportamientos antisociales, tales como la desigualdad, la pobreza, la discriminación o el racismo. En este contexto, se observa una tendencia a intervenir sobre factores ambientales, conductas incívicas o manifestaciones de vandalismo (Brotat i Jubert, 2014). Paralelamente, se ha relegado el análisis del papel desempeñado por ciertos Estados en la producción de violencia masiva y sus efectos en la seguridad individual y colectiva (Zaffaroni, 2011).

A partir de lo expuesto, se evidencia que la seguridad constituye una categoría amplia y multifacética, dotada de diversos significados, niveles de interpretación y enfoques analíticos. Se trata de un concepto dinámico que abarca múltiples dimensiones de la vida social y que, lejos de ser estático, se encuentra en constante transformación y redefinición.

Ahora bien, la seguridad ciudadana como parte integral del presente tema de investigación. Se reconoce a dicha labor como un servicio público, está garantizada por la CRE actual del 2008, normativa suprema que indica que, se reconocerá y garantizará a las personas el derecho a la integridad física, psíquica, moral y sexual. Así mismo, se garantizará el derecho a una vida libre de violencia, por lo que el Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir toda forma en la que se puede manifestar la violencia (CRE, 2008, Art. 66 numeral 3 literales a) y b)).

La misma carta magna indica a qué institución el Estado ha encargado la provisión del servicio de seguridad ciudadana:

La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza. Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados. (CRE, 2008, Art. 168)

De manera que se tiene claro de que el Estado ecuatoriano por disposición constitucional ha delegado a la Policía Nacional como los encargados de proveer seguridad ciudadana al pueblo, por lo que este grupo de servidores públicos tendrán que actuar con profesionalismo y compromiso. La prestación del servicio público de seguridad ciudadana por parte de la Policía Nacional, debe ser eficiente para que ayude a garantizar una vida digna reducida en violencia e incertidumbre (Tapia, 2022).

La seguridad ciudadana es un derecho humano que ineludiblemente el Estado debe garantizar y fomentar a las personas, para que pueda existir una convivencia ordenada y pacífica. También se ha recalcado la importancia del servicio de la seguridad ciudadana como gestión protectora de derechos fundamentales, como la vida, integridad física, al desarrollo, entre otros (González, 2024).

La comunidad internacional a través de programas para el desarrollo y protección de los derechos humanos, ha mencionado que “La seguridad ciudadana es el proceso de

establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Es decir, mediante la seguridad ciudadana se puede lograr establecer un ambiente de convivencia pacífica, misma que es necesaria para el bienestar de toda una comunidad.

En lo referente al ámbito nacional, el organismo del Ministerio del Interior del Ecuador, ha indicado de igual manera que, la seguridad ciudadana tiene tres finalidades principales, estas son; dotar de una convivencia de paz dentro del país, el respeto hacia los derechos humanos de las y los habitantes, y la prevención a tiempo de cualquier tipo de violencia (Ministerio del Interior, 2019).

2.2. La concepción de meta derecho dentro del concepto de seguridad ciudadana

Como resultado, las obligaciones que recaen sobre el Estado, tanto en lo relativo a prevenir o mitigar conductas violentas susceptibles de vulnerar derechos humanos, como en promover el desarrollo integral de las personas, permiten concebir a la seguridad ciudadana como un derecho humano de carácter articulador o intermedio. Esto implica que, al garantizarse el respeto y protección de este derecho, se favorece simultáneamente el ejercicio y la efectividad de otros derechos vinculados a bienes jurídicos de especial relevancia. Desde esta perspectiva, la configuración de la seguridad ciudadana como derecho humano posibilita, una vez asegurada, la implementación de mecanismos destinados a resguardar otros derechos, los cuales pueden ser comprendidos dentro de la categoría de metaderechos desarrollada por Sen (1984). En términos de este autor, el metaderecho a “x” se entiende como el derecho a contar con políticas públicas “p(x)” orientadas a hacer viable la realización del derecho a “x”, aun cuando este no se materialice plenamente o no pueda concretarse de forma inmediata,

De acuerdo con Freeman (2013), la noción de metaderecho es relativamente reciente y, en su desarrollo teórico, ha sido objeto de cuestionamientos por considerarse redundante o imprecisa. No obstante, este autor reconoce que su utilidad radica tanto en el plano conceptual como en el empírico, en la medida en que permite identificar aquellos derechos que operan como condiciones previas indispensables para el goce de otros derechos y, a la vez, exige al Estado la estructuración de un entramado institucional y organizativo que haga posible su cumplimiento, facilitando simultáneamente la participación ciudadana en su construcción. Aunque el metaderecho a la seguridad ciudadana posea un carácter abstracto, otorga a las personas la facultad de demandar del Estado la implementación de políticas públicas democráticas, respetuosas de la dignidad humana, orientadas a garantizar que derechos como la vida, la libertad y la integridad personal, entre otros, puedan hacerse efectivos, si no de manera inmediata, al menos en el mediano y largo plazo.

Como una posible objeción a esta propuesta se identifica lo planteado por Baratta (2001), quien promovió un modelo de seguridad de los derechos sustentado en la igualdad tanto formal como material, en la participación democrática y en el fortalecimiento de los grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión. Sin embargo, la concepción de la seguridad ciudadana como metaderecho aquí desarrollada no entra en conflicto con el modelo ideal de política integral de protección y garantía de derechos fundamentales propuesto por dicho autor, en la medida en que también comprende la seguridad como un deber del Estado orientado a resguardar múltiples derechos, concretado mediante políticas públicas integrales que incorporan la intervención ciudadana y el respeto a los principios democráticos. Asimismo, la calificación de la seguridad ciudadana como metaderecho humano guarda coincidencia parcial con el criterio de Brotat i Jubert (2014), quien, a partir del examen del ordenamiento jurídico español y su evolución

jurisprudencial, sostiene que esta puede ser entendida como una manifestación de derecho prestacional cuya ejecución corresponde al Estado.

Toda política pública derivada del metaderecho a la seguridad ciudadana debería orientarse a lograr, a través de sus distintos programas, planes y acciones en esta materia, los siguientes propósitos:

- Proteger a las personas frente al delito y la violencia social, observando principios como la igualdad, la no discriminación y la utilización de la fuerza estatal y del ius puniendi únicamente como recurso de última ratio, respetando los estándares aplicables;
- Evitar escenarios de riesgo que puedan afectar, de manera individual o colectiva, la vida, la integridad física, las libertades reconocidas constitucionalmente y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como cualquier otro bien jurídico tutelado por la norma;
- y Propiciar condiciones que favorezcan la consolidación de entornos sociales armónicos, basados en el respeto a la diversidad cultural y social.

Estos objetivos, planteados en términos semejantes por diversos estudiosos del tema (Arias y Zúñiga, 2008; Zambrano, 2016), permiten advertir que el metaderecho a la seguridad ciudadana, además de poseer un valor intrínseco, constituye el sustento de múltiples funciones que el Estado debe desplegar para materializar los fines asociados a esta noción.

La autora González (2024) en su estudio determina que la primera de estas funciones radica en concebir la seguridad ciudadana como un criterio orientador de la actuación estatal, de modo que todas las autoridades que intervienen en este ámbito armonicen sus acciones y programas en torno a dicha directriz. En la medida en que se

cumpla esta función orientadora, se facilitará el logro de los objetivos generales y específicos vinculados al metaderecho en cuestión: la protección de las personas, sus bienes y libertades, la reducción de situaciones de riesgo y la promoción de entornos pacíficos dentro de un Estado democrático.

En este sentido, la autora indicada refiere que el metaderecho a la seguridad ciudadana interpela directamente a las autoridades, exigiéndoles definir las acciones necesarias para alcanzar tales fines, e incluso abre la posibilidad de que, ante la inacción o desinterés estatal, sea la propia ciudadanía la que exija de manera expresa la adopción de medidas en esta materia.

Por otro lado, la autora cuenta que la segunda manifestación de este metaderecho guarda relación con su aptitud para erigirse como parámetro de valoración del desempeño de las autoridades encargadas de actuar en este ámbito. Dicha función se desprende, en cierta medida, de la previamente indicada y conlleva un análisis crítico, tanto desde el plano institucional como desde la perspectiva ciudadana, respecto de la correspondencia existente entre los objetivos fundamentales del metaderecho a la seguridad ciudadana y el conjunto de normas, planes y actuaciones que conforman las políticas implementadas por un Estado determinado para atenderlo.

En otros términos, esta dimensión del metaderecho a la seguridad ciudadana interpela a las autoridades sobre la forma en que desarrollan sus funciones y sobre la posible existencia de alternativas más idóneas para alcanzar los fines propuestos. Así, esta función posibilita determinar si la actuación institucional en la materia resulta eficaz conforme a los valores que la sustentan o si, por el contrario, requiere ser replanteada.

Frente al interrogante relativo a cómo satisfacer las exigencias del metaderecho a la seguridad ciudadana, el Estado ha configurado, entre otros mecanismos, la función policial como una herramienta orientada a cumplir tales objetivos. La actividad policial,

concebida como una función esencial y fundamento de la existencia estatal, se asigna a determinados órganos que ejercen, con un margen de discrecionalidad, acciones de control formal sobre una sociedad y un territorio específicos. Las tareas que pueden ser desarrolladas por la policía abarcan un espectro amplio, dentro del cual se incluyen la prevención y persecución de infracciones; la vigilancia del cumplimiento de normas; la intervención directa en situaciones conflictivas para resguardar a las personas, sus bienes, derechos o libertades, así como la promoción de entornos de convivencia pacífica (Guillén, 2015).

2.3. Fundamentos jurídicos de la seguridad ciudadana.

La CADH 1(966) impone a los Estados parte el deber de asegurar la integridad personal de quienes se encuentran bajo su jurisdicción, así como de preservar las condiciones vinculadas a la seguridad colectiva y al mantenimiento del orden público. En concordancia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en sus art. 3 y art. 22, reconoce que todo individuo, como integrante de la sociedad, es titular del derecho a la protección de su persona y al acceso a la seguridad social.

Ecuador, dentro de su marco legal vigente reconoce la seguridad ciudadana como un derecho, pues la norma constitucional ecuatoriana determina que:

El Estado asegurará la seguridad humana mediante la implementación de políticas y medidas articuladas, orientadas a garantizar la convivencia armónica entre las personas, fomentar una cultura de paz y evitar las distintas manifestaciones de violencia y discriminación, así como la perpetración de contravenciones y delitos. La formulación y ejecución de dichas políticas corresponderá a entidades especializadas en los distintos niveles de gobierno (CRE, 2008, Art. 393).

Tal como se expuso anteriormente, la CRE reconoce la seguridad personal como un derecho fundamental y establece la obligación estatal de resguardarla; en ese sentido, determina que la convivencia armónica entre los individuos debe garantizarse mediante el diseño e implementación de políticas públicas, con el propósito de consolidar una sociedad orientada a la paz y exenta de manifestaciones de violencia.

Por disposición constitucional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, también están obligados para coadyuvar con políticas públicas para garantizar la seguridad humana dentro de sus territorios. En la actualidad, los GADS cuentan con la facultad de planificar, regular y controlar a las entidades complementarias de seguridad que son; los cuerpos de control municipales o metropolitanos, los cuerpos de agentes civiles de tránsito, y los cuerpos de bomberos (Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, 2017, Art. 2).

En suma, se demuestra que la obligación de garantizar el derecho de seguridad ciudadana se encuentra a entera responsabilidad del Estado como persona jurídica de derecho público. La Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), fundamenta la importancia de este servicio público de seguridad, ya que está destinada a garantizar los derechos humanos, como el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad. El Estado ecuatoriano para lograr aquel fin social, deberá promover las políticas públicas necesarias para la prevención de delitos, la erradicación de la violencia, y la eliminación del crimen organizado (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009, Art. 23).

2.3. Las entidades públicas que proveen la seguridad ciudadana

Entre las entidades públicas ecuatorianas que garantizan y proveen el servicio público de seguridad ciudadana, tenemos la policía nacional, que opera con mayor fuerza de organización a nivel de la nación, luego, las entidades del sistema especializado integral de investigación, medicina legal y ciencias forenses, todo ello según lo determina

el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (en adelante determinado bajo las siglas COESCO), (COESCO, 2017, Art. 2).

Así mismo, la entidad del servicio de protección pública, las entidades complementarias de seguridad de la función ejecutiva, el cuerpo de vigilancia aduanera, el cuerpo de vigilancia de la comisión de tránsito del Ecuador, el cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria, y luego, las entidades complementarias de seguridad de los GADS y distritos metropolitanos (COESCO 2017, Art. 2).

Todas estas entidades públicas tienen el objetivo de garantizar la seguridad integral de los ciudadanos y habitantes de la nación ecuatoriana. Tienen que cumplir con funciones de prevención, detección, investigación, control del delito y de las situaciones de amenazas hacia las personas. Estas entidades están destinadas a realizar operaciones coordinadas como, el socorro, el rescate, la atención prehospitalaria, y en general; respuesta ante desastres y emergencias (COESCO, 2017, Art. 218).

El Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (2017), menciona las finalidades específicas de estas entidades, tales son; prevenir el cometimiento de infracciones, apoyar la vigilancia y control de los espacios públicos, en definitiva contribuir a la seguridad integral de la población. Así mismo, tiene otros fines que deben cumplir como funciones públicas, estas son; brindar protección a las máximas autoridades de las diferentes funciones del Estado, y colaborar diligentemente con la administración de justicia en la investigación de las infracciones (COESCO, 2017, Art. 7).

A través de estos organismos de seguridad ciudadana, el Estado ecuatoriano puede cumplir con su responsabilidad de garantizar una vida de paz, de justicia y de seguridad, empleando estrategias y políticas públicas necesarias para hacer aquello posible (Pazmay Pazmay, 2021). En suma, se ha podido observar que cada una de estas instituciones del

marco del sistema de seguridad actual, tienen asignados sus roles competentes para brindar la seguridad que necesitan las y los ciudadanos.

2.4. La situación de la seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana en el Ecuador está en crisis debido a que la delincuencia organizada ha invadido varias ciudades, revelando que los daños son severos, llegando hasta a afectar de manera negativa en el sector económico, y en la salud mental (International Rescue Committee, 2024).

2.5. La incidencia del sistema de seguridad ciudadana en los últimos 5 años dentro del Ecuador

En la actualidad, el Estado ecuatoriano está en deuda con el compromiso social de brindar seguridad ciudadana. Desde el 2021, Ecuador registra una alta tasa de delitos cometidos por la delincuencia organizada, como, robos a mano armada, secuestros, y extorsiones. Estos actos han hecho que exista una crisis grave de seguridad dentro del país (Cassanello, 2023). Los reportes indican que la incidencia del crimen organizado ha tenido mayor asentamiento en la región de la costa ecuatoriana, siendo así que el incremento de la criminalidad se ha visto dentro de cuatro ciudades costeñas; Durán, Guayaquil, Machala, y Portoviejo (García, 2024).

De acuerdo al informe del Observatorio del crimen organizado del año 2023, se indica que la criminalidad desde el 2019 se ha ido incrementando en algunas de estas provincias, mismas que antes mantenían una tasa de homicidios de 2 a 15 muertos por cada 100.000 habitantes, llegando luego a tener un aumento del 82% entre el año 2021 y el año 2022.

En lo relativo al año 2025, los estándares de homicidios han demostrado mayor incremento, indudablemente ha sido el año más violento de la historia criminal del

Ecuador (Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, 2025). Se estima que a los nueve meses del año 2025, la criminalidad ha aumentado un 72% (González, 2025). Esta crisis de seguridad va deteriorando cada día más la seguridad de los ciudadanos, haciendo que el Ecuador pase a ser uno de los países más inseguros de la región latinoamericana después de haber sido considerado como un lugar seguro dentro de la región (Álvarez, 2023).

En cuanto a las extorsiones, se explica que este tipo de delito también se ha ido incrementando duplicadamente desde el año 2022. En el año 2023, la Policía Nacional ha receptado una cifra de 4.655 denuncias de extorsión, y de estas denuncias, el 40% se han concentrado en las provincias de El Oro, Guayas, y Pichincha (Velez Juela, 2024). En virtud de ello, una vez más se evidencia la peligrosidad alta que representa a alguna de estas mismas provincias.

Álvarez, (2023) indica que ante estas situaciones sociales, el gobierno ecuatoriano ha tenido que enfrentar varios desafíos frente a la delincuencia organizada, como asumir gastos necesarios para el trabajo policial investigativo, con el fin de que hayan podido llevar correctamente las investigaciones de los varios casos de delitos judicializados. El gobierno de Daniel Noboa ante la necesidad de cubrir los gastos para combatir al crimen organizado y a la crisis de violencia, decidió aumentar el Impuesto al Valor Agregado conocido como el IVA (Tapia, 2025). Sin embargo, no se ha tenido un buen resultado, sigue siendo el año 2025 el más violento de todos los tiempos del país.

Entre 2023 y 2025, el sistema de seguridad pública en Ecuador enfrentó una expansión cuantificable de la violencia letal y de delitos típicamente asociados a economías criminales (especialmente extorsión y secuestro extorsivo), con impactos directos en derechos fundamentales y en el debate sobre responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento defectuoso del servicio. En el propio informe institucional de

rendición de cuentas del sector, la autoridad reconoce que 2023 marcó un “récord histórico” en violencia y que el fenómeno exigió respuestas extraordinarias, incluyendo medidas vinculadas al “conflicto armado interno” (Ministerio del Interior, 2025).

En homicidios intencionales (medición policial/seguridad), el informe del Ministerio del Interior reporta que entre enero y diciembre de 2024 se registraron 7.033 casos, frente a 8.248 en el mismo periodo de 2023, con una disminución del 14,73% y una tasa de 39,14 por cada 100.000 habitantes (Ministerio del Interior, 2025a). Esta reducción, aun siendo relevante, se asienta sobre una base histórica excepcionalmente alta, lo que mantiene la discusión sobre suficiencia de la respuesta estatal y estándar de diligencia exigible ante riesgo estructural.

Desde la perspectiva de mortalidad registrada (registro estadístico de defunciones), el Instituto Nacional de Estadística y Censos documenta 6.547 muertes por “agresiones (homicidios)” en 2024, dentro de las muertes por causas externas, y un total de 89.547 defunciones generales en el año (INEC, 2025). La coexistencia de dos fuentes oficiales (seguridad y registro vital) obliga a tratar con cuidado cualquier afirmación sobre magnitud exacta: ambas series son oficiales, pero responden a metodologías distintas (INEC, 2025; Ministerio del Interior, 2025).

La violencia no se manifiesta sólo como homicidio. El boletín técnico institucional sobre economías criminales (con datos compilados desde fuentes oficiales como Fiscalía, Policía y Judicatura) evidencia una mutación del daño: la extorsión y el secuestro extorsivo se consolidan como delitos masivos, con potencial de “daños en cascada” (patrimoniales y extrapatrimoniales) sobre víctimas directas y su entorno. En extorsión, las “noticias del delito” registradas ante la Fiscalía General del Estado pasan de 2.801 (2021) a 8.399 (2022), luego a 21.810 (2023) y 23.087 (2024); hasta mayo de 2025 ya se contabilizan 6.434 (Ministerio del Interior, 2025b). En secuestro extorsivo, el

mismo boletín reporta 229 (2021), 572 (2022), 1.448 (2023) y 1.901 (2024), con 705 hasta mayo de 2025 (Ministerio del Interior, 2025b). Además, el documento vincula secuestro y secuestro extorsivo con el fortalecimiento de estructuras armadas organizadas, y enfatiza su función como mecanismo de financiamiento y coerción (Ministerio del Interior, 2025b).

La producción académica reciente coincide en asociar la intensificación de muertes violentas, extorsiones y secuestros con la expansión del crimen organizado y con fallas en políticas públicas y persecución penal (Cayancela-Arequipa et al., 2024). De forma más estructural, se advierte que las redes delictivas se expanden explotando “brechas” institucionales y de coordinación estatal, lo que contextualiza la imputación por omisión: cuando el daño social proviene de un riesgo persistente y conocido, la discusión jurídica ya no gira sólo en torno a si “hubo delito”, sino a si la prestación del servicio público de seguridad se ajustó al estándar exigible (Escobar-Jiménez, 2024).

Un componente crítico del problema, relevante para el análisis de la responsabilidad estatal por el servicio de seguridad en sentido amplio, es la crisis penitenciaria como plataforma de poder criminal. La política pública estatal (con corte de información oficial hasta agosto de 2025) reporta que el sistema penitenciario llegó a 36.404 personas privadas de libertad frente a 26.818 plazas habitables, con déficit aproximado de 9.350 y tasa de hacinamiento de 34,86%; este contexto se asocia a más de 400 muertes violentas registradas entre 2022 y agosto de 2025, además de déficits críticos de personal y limitaciones tecnológicas que restringen inteligencia penitenciaria y prevención temprana (Ministerio del Interior, 2026). La misma política describe que economías ilícitas, incluida la extorsión, sostienen la operatividad de grupos delictivos “tanto dentro como fuera” de los centros, conectando intramuros con victimización extramuros (Ministerio del Interior, 2026).

En este escenario empírico, el punto jurídico decisivo es determinar cuándo estos daños, aunque ejecutados materialmente por terceros (grupos criminales), pueden imputarse patrimonialmente al Estado por falta o deficiencia del servicio de seguridad pública, conforme CRE y COA.

Capítulo 3.- Alcance de la responsabilidad estatal frente a la deficiente prestación del servicio público de seguridad ciudadana y la reparación integral de las víctimas

3.1. Antecedentes del problema jurídico

La Responsabilidad Extracontractual del Estado tiene su cimiento en la función estatal de proteger los derechos humanos, por lo que, al fallar en la protección de los mismos, tendrá que asumir su responsabilidad sin la necesidad de que haya un contrato preexistente para afrontar aquello. (Guevara, 2024).

En el actual sistema jurídico ecuatoriano, existe la figura Jurídica de la Responsabilidad Extracontractual del Estado, misma que consiste en aquella obligación estatal objetiva de reparar los daños que se provocan a terceros. Estos perjuicios se derivan del negligente accionar de los funcionarios encargados por el Estado para la prestación de un servicio público (Caizaguano, 2023). Siendo por ello que se ha definido que, “la responsabilidad extracontractual del Estado es una figura jurídica perteneciente al Derecho Administrativo” (Serrano, 2022, p. 90).

En el Ecuador a pesar de existir normativas en dónde se reconoce la figura de la responsabilidad extracontractual del Estado, muy poco suele darse estos casos. Es decir, en la práctica no sucede con frecuencia demandar al Estado ecuatoriano para que subsane los daños sufridos por terceros, quizás esto sea por la desconfianza que aún existe en la justicia territorial (Dinkel, 2006).

El sector que se ha escogido para investigar sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, es la seguridad ciudadana como servicio público. Enfatizado la importancia del derecho a la seguridad ciudadana como servicio público que protege a otros derechos humanos, sobre todo la prevalencia de la paz en las vidas cotidianas de las y los ciudadanos (Tapia, 2022).

De todo lo analizado, se desprende que, en los últimos cinco años, se ha presenciado grupos de delincuencia organizada en algunas ciudades del Ecuador, problema que ha puesto en disensión al servicio público de seguridad ciudadana. La paz de los ciudadanos ha sido perturbada por los delitos que han venido cometiendo estos grupos delincuenciales, el impacto ha sido tan severo que de dicha conmoción también se ha generado daños en el sector económico. económico (Espinosa, 2024).

3.2 El servicio público, consideraciones generales

En la concepción clásica del Derecho Administrativo, su núcleo se situaba en identificar la finalidad perseguida por el Estado y en determinar el andamiaje normativo idóneo que regule su actuación. A lo largo del siglo XIX, el enfoque predominante se fundamentó en la idea de soberanía o potestad pública, partiendo de la premisa de que se requería un régimen jurídico particular para ordenar las relaciones entre el Estado y los individuos. La utilización del Derecho Privado, orientado exclusivamente a regular vínculos entre sujetos, se mostraba insuficiente ante la aparición de nuevas realidades que exigían regulación. Esta posición dio lugar a una división en dos categorías: por una parte, los denominados “actos de autoridad” y, por otra, los “actos de gestión”; como resultado de lo indicado, el Estado en ciertos supuestos actuará mediante la emisión de mandatos, prohibiciones o disposiciones normativas, mientras que en otros se comportará de manera semejante a un particular al administrar sus bienes. Esta forma de concebir a la Administración Pública no advertía que el Estado jamás puede equipararse a los particulares, ya que por su esencia siempre ejerce su potestad de imperio; es decir, se ubica en una posición de prerrogativa de la que carece la colectividad.

En la evolución contemporánea, hacia el año 1873 comienza a imponerse la orientación sintetizada en la idea de servicio público. La doctrina de origen francés, alineada con dicha corriente, fundamentó su actuación en la exigencia ineludible de

disponer de normas particulares, lo que derivó en la configuración de una disciplina autónoma: el Derecho Administrativo, cuya esencia se sitúa en la necesidad de delimitar su ámbito de aplicación, hasta el punto de ubicar la noción de servicio público como eje de todas las instituciones administrativas, así como fundamento, razón de ser y límite de la existencia del propio Derecho Administrativo.

La concepción contemporánea de la institución del servicio público constituye el resultado de un desarrollo progresivo y de una trayectoria histórica en la cual, en sus etapas iniciales, no se configuró como una categoría jurídica estrictamente definida, sino más bien como la simple noción de una prestación dirigida a la colectividad. En períodos posteriores, la doctrina ha recurrido a este criterio con notable amplitud interpretativa, dado que, para determinados autores, comprende toda actuación administrativa cuya ejecución corresponde ser garantizada, normada y fiscalizada por las autoridades estatales (Montaña, 2005); esto es, cualquier actividad administrativa orientada a atender de manera efectiva una necesidad social; en tanto que para otros sectores doctrinarios, a dicho presupuesto se suman exigencias jurídicas adicionales, las cuales configuran al servicio público como una de las construcciones más significativas dentro del ámbito del Derecho Administrativo.

3.3 El concepto de servicio publico

Con el propósito de construir una noción conceptual, resulta imprescindible recurrir al desarrollo doctrinal. En tal sentido se sostiene que el servicio público debe entenderse como: cualquier actividad desplegada por la Administración Pública o por sujetos privados o administrados, orientada a la satisfacción de necesidades o intereses de naturaleza colectiva, cuya relevancia, en el caso de actividades ejercidas por particulares o administrados, exige la intervención y control por parte del Estado (Marienhoff, 1974).

El autor Dromi (2001), reconocido por su postura orientada a la privatización en Argentina, sostiene que: “Al aludir a los servicios públicos, se hace referencia a aquellas actividades destinadas a satisfacer requerimientos colectivos o de relevancia social, que justifican los fines y funciones del Estado, ya sea mediante gestión directa o a través de particulares, mediante figuras como concesiones, licencias, permisos, autorizaciones o habilitaciones, manteniéndose en todo caso el control estatal. Como resultado de lo indicado, estos servicios comprenden tanto el suministro de agua, energía eléctrica, gas y telecomunicaciones, como también la provisión de educación, salud, transporte y seguridad.

Desde la perspectiva del derecho administrativo europeo continental, la noción de servicio público es desarrollada con precisión por Garrido (1994), quien la conceptualiza de la siguiente manera: “Actividad técnica dirigida a la colectividad que se brinda de forma continua y periódica a través de una estructura organizada de recursos humanos y materiales, cuya titularidad corresponde a una entidad de la Administración Pública y sometida a un régimen jurídico particular”.

En cualquier circunstancia, se estima que el servicio público configura una función cuya prestación corresponde de manera obligatoria al Estado y que, de forma incuestionable, se orienta a materializar uno de los deberes que la norma constitucional le asigna, consistente en atender las demandas colectivas con el propósito de garantizar el desarrollo integral de la comunidad.

3.4 los servicios públicos propios e impropios, su organización y supresión.

Es preciso tener en cuenta que, dentro del campo del Derecho Administrativo, se distingue entre servicios públicos de naturaleza propia y aquellos de carácter impropio. Los primeros, entendidos como los que son ejecutados de manera directa por el Estado o a través de terceros debidamente habilitados mediante mecanismos de delegación o

concesión, encuentran su origen en una manifestación expresa de voluntad jurídica, razón por la cual se los identifica como servicios públicos en sentido formal; como resultado de lo indicado, se configura esta categoría cuando su creación proviene de una decisión explícita adoptada por la autoridad pública competente.

En contraste, los servicios públicos impropios se caracterizan por ser desarrollados por particulares, quienes actúan amparados en un permiso otorgado por la Administración Pública, siendo esta la que faculta el ejercicio de dicha actividad.

Según Marienhoff (1974), la eliminación de un servicio público implica que, en adelante, la necesidad o el interés colectivo dejará de ser atendido mediante dicha institución, correspondiendo la determinación de su extinción a la misma autoridad que ordenó su establecimiento, debiendo esta decisión encontrarse adecuadamente fundamentada.

3.5 Características de los servicios públicos

Las características esenciales que debe concentrar un servicio público comprenden: obligatoriedad, generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad y eficiencia; los cuales, serán a continuación analizados con detenimiento:

La obligatoriedad se concibe como la vía ineludible que el Estado está llamado a transitar con el propósito de resguardar el interés general, asegurando a los administrados la cobertura de aquellas necesidades que surgen en el seno de la colectividad. En tal sentido, la doctrina sostiene que se configura un derecho subjetivo que emerge precisamente de la necesidad de atender una específica demanda social; como resultado de lo indicado, dicha exigencia se sustenta en el deber estatal de proteger ese interés público y garantizar una respuesta oportuna. En palabras de Cassagne (2002), la estructuración del régimen jurídico del servicio público perdería su razón de ser si no se

garantizara su ejecución real y, por ende, la efectiva satisfacción de las necesidades colectivas.

Al referirse a la generalidad como rasgo propio del servicio público, es necesario comprender que su acceso se encuentra abierto a la totalidad del cuerpo social; en tal sentido, se sostiene que todo servicio público surge como respuesta a una necesidad que la colectividad ha estimado indispensable atender. La generalidad, en términos simples, implica que el servicio público debe orientarse o favorecer a la totalidad de los habitantes, sin que medie ningún tipo de discriminación (Fernández, 2010).

Cuando se alude a la uniformidad, debe comprenderse que la provisión de los servicios públicos se ejecuta bajo un criterio de trato igualitario; esto es, el derecho de la colectividad a acceder a dichos servicios sin restricciones, distinciones ni prerrogativas indebidas; en tal sentido, esta cualidad guarda correspondencia con el principio de igualdad ante la ley. Dicho principio se halla consagrado en la CRE, específicamente en el artículo 66 numeral 4, el cual resulta equiparable a la noción de uniformidad (CRE, 2008, Art. 66.4).

En lo concerniente a la regularidad, de forma habitual esta cualidad suele confundirse con la continuidad; no obstante, resulta necesario advertir que, aunque cierto sector doctrinario la concibe como un aspecto subordinado a dicha continuidad, este principio implica que el servicio público debe ejecutarse conforme a las disposiciones previamente fijadas, en tanto que la continuidad se refiere a su provisión sin interrupciones. Roberto Dromi (2001) sostiene que al aludir a la regularidad se hace referencia al compás y la armonía con los que se brinda un servicio; desde esta perspectiva, el propio autor afirma que corresponde al Estado la función de definir los parámetros regulatorios de los servicios, con la finalidad de alcanzar niveles óptimos en la calidad de su prestación.

Por último, al abordar la continuidad del servicio público, se hace alusión a una de las finalidades esenciales del Estado contemporáneo, configurado a partir de la Revolución Francesa: la atención de las necesidades colectivas. En este marco, los servicios públicos se instituyen como instrumentos destinados a cumplir dicho propósito, razón por la cual, en su mayoría, no admiten interrupciones, dado que ello generaría afectaciones y perjuicios a la colectividad. Como consecuencia de lo afirmado, resulta pertinente coincidir con la postura de Cassagne (2002), en cuanto sostiene que la justificación y legitimidad de la existencia del servicio público radica exclusivamente en la presencia de una necesidad colectiva, la cual únicamente puede ser satisfecha mediante su prestación continua.

De manera general, la normativa vigente, que incluso lo prohíbe de forma expresa, han consolidado el criterio según el cual la huelga o el paro que impliquen la interrupción en la prestación regular de los servicios públicos constituyen una afectación al orden jurídico, razón por la cual su regulación se sustenta en la ponderación del interés general, priorizando el bienestar de la comunidad por encima de los intereses individuales.

Bajo esta lógica, Ochoa (2012) manifiesta que es evidente la existencia de necesidades públicas que, por distintas circunstancias, requieren ser atendidas de forma permanente e ininterrumpida. En atención a ello, la Administración Pública debe prevenir cualquier riesgo que comprometa dicha continuidad, organizando los servicios públicos de manera que se resguarde este principio; y, cuando estos sean objeto de concesión, deberán someterse a un régimen jurídico especial que asegure la permanencia de la actividad.

La eficiencia se concibe como aquel postulado conforme al cual se procura un elevado grado de aprovechamiento de los recursos con los que cuenta la Administración Pública, de manera que se posibilite alcanzar una cobertura más amplia y de mejor

calidad; como resultado de lo indicado, las exigencias colectivas logran ser atendidas en una proporción superior.

3.6 La deficiente o ausente prestación de servicios públicos

Como resulta conocido, tanto el marco normativo nacional como el desarrollo jurisprudencial interno no han abordado de manera expresa la problemática relativa a la inexistencia o inadecuada prestación de los servicios públicos. En tal virtud, adquiere relevancia considerar el desarrollo jurisprudencial chileno, en el cual se ha establecido el siguiente entendimiento:

La falta de servicio se configura cuando los órganos estatales omiten actuar pese a estar obligados a ello, cuando su intervención se produce de forma extemporánea o cuando el servicio se presta de manera defectuosa, ocasionando perjuicios a los usuarios o beneficiarios; y aunque no es indispensable identificar ni accionar contra el funcionario cuya conducta u omisión genera la falta, sí es necesario alegar y demostrar la concurrencia de dicha deficiencia (Corte Suprema Chile, Casación Nro. 3.427, 2002)

Como resultado de la cita expuesta, puede sostenerse que la falta o prestación inadecuada de los servicios públicos constituye un hecho lesivo derivado del incumplimiento de la norma jurídica atribuible al Estado. Tal infracción puede originarse en la vulneración del ordenamiento jurídico que consagra las obligaciones y responsabilidades tanto del propio Estado como de sus agentes.

Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, la noción de falla del servicio ha sido desarrollada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en el fallo de casación de 11 de abril de 2007, en el cual esta figura es examinada bajo la denominación de defecto sistémico del servicio público. En dicho pronunciamiento, la Sala sostiene que:

La falla del servicio puede entenderse como el título jurídico de imputación objetiva de la responsabilidad del Estado, sustentado en el funcionamiento anormal del servicio público (falta o deficiencia), que genera un daño antijurídico al administrado, quien no está obligado a demostrar la culpabilidad del agente público, que incluso puede permanecer indeterminado, sino únicamente la relación causal entre la deficiencia del servicio y el perjuicio ocasionado (Corte Suprema de Justicia del Ecuador, 2007)

3.7 La seguridad ciudadana como servicio público y las políticas públicas

La seguridad ciudadana, en tanto se integra dentro de los componentes fundamentales del servicio público, tales como la realización de actividades técnicas, homogéneas, permanentes y ajustadas al marco constitucional y legal, posibilita la materialización del derecho de las personas a desenvolverse en un entorno seguro, como manifestación inherente a una vida digna; atribución que, conforme se ha indicado, corresponde a la Policía Nacional del Ecuador en su función de provisión del servicio público de seguridad ciudadana (Tapia, 2022).

En cuanto servicio público que encuentra su fundamento en un derecho humano, la seguridad ciudadana se configura a partir de una visión centrada en la acción estatal, que despliega esfuerzos relevantes tanto en el plano estratégico como en el científico, a través de políticas orientadas a disminuir la criminalidad, contener la violencia y promover procesos de reintegración social (Guerrero, Balseca, Guerrero, 2021). Desde la perspectiva de Lopez (2021), resulta necesario impulsar políticas de seguridad con carácter dialógico, fomentando la generación de espacios de interacción y participación ciudadana como parte de las estrategias destinadas a mitigar la inseguridad.

En la misma línea, Rodríguez (2020) sostiene que las políticas en materia de seguridad deben reforzar la convivencia en términos de solidaridad social y consolidar la protección de los derechos, tanto individuales como colectivos. Adicionalmente, propone abordar esta problemática desde diversos enfoques, considerando su complejidad y adoptando una visión transdisciplinaria, con el propósito de mejorar las condiciones de seguridad de la población.

Por su parte, Quinteros (2020) plantea la necesidad de analizar de manera integral las particularidades regionales, geopolíticas, económicas y sociales presentes en los distintos contextos, así como incorporar el uso de tecnologías como herramientas que permitan redefinir las perspectivas de seguridad. En concordancia con ello, Ordoñez (2019) identifica una vinculación estrecha entre la participación ciudadana y la actuación gubernamental, entendidas como mecanismos orientados a la consecución de la seguridad pública. Asimismo, Quinteros, Medina y Jiménez (2020) sostienen que la seguridad ciudadana se sustenta en la aplicación de los derechos humanos, no únicamente respecto de las víctimas o perjudicados, sino también en relación con quienes generan las conductas lesivas.

De igual forma, Rodríguez, Duarte, Gómez y Cadavid (2019) señalan que la reducción, contención y prevención del delito requiere la implementación de estrategias focalizadas en contextos caracterizados por elevados niveles de criminalidad y violencia, evidenciando que en los últimos años en América Latina se ha producido un incremento proporcional de estos fenómenos en relación con el crecimiento poblacional. En este mismo sentido, Maldonado (2019) respalda que una de las estrategias más eficaces frente a la inseguridad radica en los programas de policía comunitaria, criterio que ha sido avalado por el Banco Interamericano de Desarrollo al analizar escenarios de represión y altos niveles de violencia en México, asociados a la proliferación de grupos civiles

armados. Finalmente, Iazzetta (2019) destaca la importancia de incorporar el aporte ciudadano, en tanto la información que estos poseen resulta fundamental para el diseño de políticas preventivas más eficientes.

Peón y Ramírez (2018), señalan que la seguridad ciudadana impulsa la formulación de políticas públicas orientadas tanto a la prevención como al control de la criminalidad. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016), por su parte, sostiene que la seguridad continúa dirigida a garantizar y promover el desarrollo de las personas, vinculándose estrechamente con políticas estatales en tanto constituye un servicio público.

Buzan (2016) desarrolla la noción de seguridad indicando que la existencia de un Estado libre se traduce en la libertad de sus ciudadanos, lo cual exige que este servicio público sea efectivamente satisfecho en beneficio de la colectividad. Ramírez (2016) plantea incluso la incorporación de mecanismos tecnológicos, como dispositivos de videovigilancia mediante globos aerostáticos, proponiendo la implementación de un régimen específico que se presenta como una alternativa razonable para fortalecer la supervisión en favor de la seguridad pública.

3.2. Presupuestos de procedencia de responsabilidad del Estado por falta de prestación de servicio de seguridad ciudadana a la luz de la normativa ecuatoriana

Como quedó expuesto en apartados anteriores, el Código Orgánico Administrativo desarrolla el mandato constitucional en su Libro IV, destinado de manera expresa a la responsabilidad extracontractual del Estado. En ese contexto, el artículo 330 dispone que las instituciones que integran el sector público responden por el “daño debidamente calificado” que tenga origen en actuaciones u omisiones, aun cuando estas sean lícitas, siempre que el administrado no se encuentre jurídicamente obligado a

soportarlo; de igual forma, contempla la responsabilidad de delegatarios y concesionarios y ratifica el derecho de repetición a favor del Estado (COA, 2025, Art. 330).

Esta previsión resulta especialmente relevante en materia de seguridad pública, pues permite advertir que no solamente las conductas activas de la administración pueden generar responsabilidad, sino también sus abstenciones, de manera que es posible examinar, desde esa perspectiva, las falencias del servicio en los ámbitos de prevención, reacción y control del territorio.

Por su parte, el artículo 331 del COA determina los presupuestos que deben concurrir para su configuración: i) la falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o en una prestación a la que el particular tenga derecho; ii) la existencia de un daño calificado en los términos previstos en el Libro; y, iii) la relación causal entre ese daño calificado y la acción u omisión de la administración pública (COA, 2025, Art. 331). A su vez, el artículo 334 *ibídem* precisa que el daño calificado es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar o que proviene de la vulneración del principio de igualdad ante el reparto de las cargas públicas, exigiendo además que este derive de forma específica e inmediata de la acción u omisión estatal; adicionalmente, excluye la responsabilidad por daños que no hubieren sido previsibles o evitables conforme al estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica al tiempo en que ocurrieron los hechos (COA, 2025, Art. 334).

Se trata, como resultado de lo indicado, de una regulación que fija no solo los presupuestos de procedencia, sino también los límites bajo los cuales puede ser atribuida la responsabilidad a la administración. En materia de seguridad ciudadana, esta exigencia de derivación “específica e inmediata” constituye el principal obstáculo en el plano probatorio cuando el daño ha sido ejecutado materialmente por un tercero, como ocurre

con la delincuencia organizada, pues impone la necesidad de construir un nexo causal sólido entre una omisión estatal concreta y el daño individual cuya reparación se pretende.

Además, el COA también determina el régimen de eximentes. Así, el artículo 337 dispone que el caso fortuito, la fuerza mayor, la culpa de la víctima o el hecho de un tercero constituyen causas de exoneración de responsabilidad (COA, 2025, Art. 337). En supuestos vinculados con delitos de delincuencia organizada. En este contexto, resulta recurrente que la administración pública pretenda fundamentar su exclusión de responsabilidad en la alegación del “hecho de un tercero”, identificando como tal la actuación de estructuras delictivas organizadas.

En tales condiciones, la intervención de terceros no rompe el nexo causal si el daño se produce en un escenario en el que la autoridad omitió adoptar medidas razonables, oportunas y eficaces para prevenirlo o contenerlo. Como resultado de lo descrito anteriormente, se desprende que en contextos de criminalidad organizada caracterizados por patrones sistemáticos como extorsiones continuadas, amenazas reiteradas o violencia territorial, sí procede la responsabilidad estatal cuando se acredita una prestación deficiente del servicio público de seguridad ciudadana.

Ello ocurre, por ejemplo, cuando existen denuncias previas, alertas institucionales o indicadores objetivos de riesgo que no fueron atendidos con la debida diligencia, o cuando la respuesta estatal resulta tardía, insuficiente o meramente formal. Bajo esta perspectiva, el “hecho de un tercero” no desplaza la imputación, sino que obliga a examinar si el daño fue favorecido o no impedido por la inactividad o ineficacia estatal. De este modo, la responsabilidad no se construye sobre la autoría directa del hecho ilícito, sino sobre la falla en el deber de protección, en tanto el Estado, al no neutralizar un riesgo previsible, contribuye jurídicamente a la producción del resultado dañoso.

Por lo tanto, dicha previsión normativa no opera de manera automática como una forma de inmunidad, ya que su aplicación se encuentra condicionada por la forma en que se estructure el nexo causal al que se refiere el artículo 335, el cual exige una fundamentación asentada en hechos probados (COA, 2025, Art. 335).

Esto, además, guarda coherencia con el sistema de distribución de las cargas probatorias, puesto que el artículo 338 impone a quien alega la responsabilidad la carga de probar el daño y el nexo causal, pero atribuye a la administración la prueba de las eximentes y, en determinados casos, la acreditación de la diligencia exigible (COA, 2025, Art. 338).

En lo concerniente a la reparación, el artículo 336 del COA prevé, como formas de respuesta frente al daño, la restitución al estado original o la reparación de carácter pecuniario; incorpora, además, los daños morales cuando correspondan; admite también, por acuerdo, compensaciones en especie o pagos periódicos y, de igual forma, contempla reparaciones de naturaleza no patrimonial que no impliquen erogaciones adicionales, diferenciándose así de la reparación integral desarrollada en el sistema de garantías jurisdiccionales (COA, 2025).

Si partimos de este marco, para las víctimas de delincuencia organizada se delimita el alcance material de la vía administrativa o contenciosa, de manera que los daños patrimoniales y morales sí se encuentran comprendidos dentro del diseño previsto por el COA, mientras que aquellas medidas de mayor amplitud que suelen reconducirse a la idea de “reparación integral”, como ocurre, por ejemplo, con las garantías de no repetición entendidas como obligaciones de carácter estructural, tienden a plantearse con mayor intensidad en sede constitucional (CRE, 2008; COA, 2025).

De igual manera, el COA incorpora una regla temporal que resulta relevante para este análisis, pues el artículo 340 fija un término de noventa días para el reclamo

administrativo, contado desde el día siguiente a la actuación u omisión que dio origen al daño, sin perjuicio de la posibilidad de acudir de manera directa a la vía judicial (COA, 2025).

Esta previsión, trasladada a escenarios de victimización caracterizados por extorsiones repetidas o amenazas sostenidas, abre una discusión práctica que no es menor, esto es, determinar en qué momento debe entenderse originado el daño cuando se trata de delitos continuados o reiterados¹, cuestión que, en la práctica, suele tornarse litigiosa y cuya definición depende de la prueba del hecho dañoso y del momento en que este se consolida.

La doctrina, así como la propia producción institucional de la judicatura ecuatoriana, ha venido describiendo un desplazamiento que no ha terminado de consolidarse hacia un régimen de responsabilidad menos anclado en la culpa y más orientado al daño, aunque dicho tránsito, lejos de haberse afirmado de manera pacífica, sigue revelando tensiones importantes al momento de su aplicación.

En esa línea, el boletín institucional de la Corte Nacional de Justicia advierte que el viraje hacia la responsabilidad objetiva alcanzó consolidación en sede constitucional y que, pese a ello, todavía subsisten en la práctica judicial inercias propias del modelo subjetivo, esto es, de aquel que continúa colocando el eje en la culpa (Corte Nacional de Justicia, 2016).

¹ El delito continuado se configura a partir de la ejecución de dos o más conductas de naturaleza similar, desplegadas en momentos distintos, aunque bajo circunstancias comparables, que vulneran una misma disposición jurídica o preceptos de contenido equivalente. Esta figura se distingue porque cada uno de los actos que la integran constituye, de manera independiente, una infracción penal ya sea consumada o en grado de tentativa; sin embargo, el ordenamiento jurídico opta por apreciarlos de forma conjunta, otorgándoles el tratamiento de una única infracción penal (Muñoz, 2002).

A su vez, Buñay Sacoto (2025), al sistematizar este problema, identifica una coexistencia contradictoria entre los modelos objetivo y subjetivo dentro de la jurisprudencia nacional, circunstancia que no resulta menor, pues termina proyectando efectos concretos sobre la forma en que se acredita y se atribuye la falla del servicio.

3.3. Cómo el actuar de la delincuencia organizada configura la imputación al Estado por deficiencia del servicio de seguridad

El crecimiento oficialmente registrado de la extorsión y del secuestro extorsivo incide de manera sustancial en el examen jurídico de la imputación, pues no se limita a producir un aumento del universo de posibles víctimas, sino que modifica la propia configuración del daño, ya que la extorsión se presenta como una práctica extendida, reiterada y orientada económicamente, lo que inevitablemente tensiona la discusión respecto de si concurre un “daño calificado” susceptible de ser atribuido a la ausencia o insuficiencia del servicio de seguridad. En esa misma línea, el propio boletín ministerial ubica a la extorsión entre las “principales amenazas” para la seguridad ciudadana y el orden público, mostrándola además como una tendencia crítica que se mantiene en el tiempo (Ministerio del Interior, 2025b).

En el plano de los hechos, cuando una modalidad delictiva pasa, en registros oficiales, de 2.801 a 8.399, luego a 21.810 y finalmente a 23.087 casos en un lapso reducido de años, la controversia sobre la previsibilidad del riesgo deja de ubicarse en un espacio marginal o meramente hipotético, porque el riesgo adquiere objetividad a partir de series oficiales y, por consiguiente, ingresa de forma directa en la discusión acerca de cuáles eran las diligencias exigibles al aparato estatal en materia de planificación, control y prestación del servicio, conforme al marco constitucional correspondiente (Ministerio del Interior, 2025; CRE, 2008, art. 85).

En el plano doctrinario ecuatoriano, Yanes (2016) sostiene que la responsabilidad extracontractual se configura como un freno al ejercicio del poder estatal y, al mismo tiempo, como una garantía frente a afectaciones producidas por acciones u omisiones de la administración; en otros términos, el eje de análisis no se reduce a la sola antijuridicidad del acto, sino que se desplaza hacia la lesión de derechos y hacia la obligación de reparar cuando concurren los presupuestos que la hacen procedente (Yanes, 2016).

Esta comprensión guarda correspondencia con el criterio institucional que ha sido difundido por la Corte Nacional, desde donde se ha señalado que el fundamento de la responsabilidad no se agota en la ilicitud formal de la actuación, sino en la injusticia de los efectos dañosos que recaen sobre las personas y sus bienes (Corte Nacional de Justicia, 2016). Trasladada esta premisa al ámbito de la seguridad pública, el problema no radica en afirmar que el Estado cometió el daño sino en determinar si la actividad pública, o la inactividad que le es atribuible, produjo un resultado lesivo que el ciudadano no estaba jurídicamente obligado a soportar, como consecuencia de una prestación deficiente del servicio.

Sin embargo, la delincuencia organizada activa el límite más problemático previsto por el COA: la exoneración derivada del hecho de un tercero. En principio, un homicidio, una extorsión o un secuestro son ejecutados por organizaciones o agentes criminales que, en la lógica normativa, encajarían en la categoría de tercero (COA, 2025, art. 337). Por ello, el alcance de la responsabilidad estatal en materia de seguridad ciudadana no puede comprenderse como un deber automático de indemnizar a toda víctima de un hecho delictivo.

Ochoa (2012), al examinar la responsabilidad por prestación deficiente de servicios, subraya la relevancia del nexo causal y la necesidad de que el daño pueda ser atribuido de manera suficiente a la acción u omisión estatal, evitando construcciones

imputativas que se limiten a una mera coexistencia de hechos. Esta exigencia coincide con lo previsto por el COA, que demanda una derivación específica e inmediata y un vínculo causal sustentado en hechos acreditados (COA, 2025, Arts. 334 y 335).

La cuestión, entonces, no consiste en verificar únicamente que el delito se produjo, sino en establecer si el daño puede ser descrito como consecuencia de una falla estatal concreta, identificable y probada. En términos operativos, el alcance de esta responsabilidad se amplía cuando el Estado se encuentra en una posición reforzada de control, o cuando concurren alertas oficiales y condiciones objetivas que vuelven exigible una reacción específica, verificable y suficiente. Es justamente allí donde la delincuencia organizada incide en tres planos:

En primer lugar, se atenúa la previsibilidad del argumento construido a partir del “hecho imprevisible” cuando el análisis se ubica en contextos de victimización sostenida y no en episodios aislados o marginales. El decreto ejecutivo mediante el cual se declaró el “conflicto armado interno” no es un dato neutro dentro de esta discusión, pues configura un marco de reconocimiento estatal de la amenaza existente: por una parte, identifica expresamente la presencia de grupos armados organizados y, por otra, dispone la adopción de medidas extraordinarias, entre ellas la intervención de las fuerzas del orden frente a dichas estructuras (Presidencia de la República, 2024).

A ello se suma que, en sus considerandos, se admite la existencia de un proceso acumulativo conectado con carencias de política pública, cuestión que opera, dentro del debate jurídico, como un elemento oficial relevante para valorar el conocimiento del riesgo y la capacidad de respuesta estatal (Presidencia de la República, 2024). Esto, desde luego, no permite afirmar por sí mismo la causalidad en un caso concreto, pero sí vuelve más consistente la tesis de que el riesgo no podía ser entendido como desconocido, excepcional o periférico.

En segundo lugar, ello obliga a replantear el estándar de diligencia exigible al Estado. Carrión Mena sostiene que las políticas de seguridad en el Ecuador atravesaron un tránsito desde una etapa de fuerte intervención hacia otra caracterizada por la pérdida de capacidad de intervención, vinculando, además, el incremento de la violencia con la incidencia del narcotráfico y con las masacres carcelarias, poniendo en evidencia la dimensión institucional del fenómeno (Carrión Mena, 2022).

Este doble requisito adquiere relevancia jurídica porque desplaza el eje del examen desde la supuesta “imposibilidad estatal” hacia la noción de una “capacidad estatal variable”; de manera que, si existen antecedentes de intervención eficaz y, además, el propio Estado ha reconocido déficits en su actuación, la falla del servicio puede ser comprendida como ausencia de medidas razonables dentro de un contexto en el que el riesgo se encontraba objetivamente documentado.

Un tercer aspecto que debe ser considerado es que se configuran escenarios en los cuales el Estado ejerce un control reforzado y, por ello, la posibilidad de imputación por omisión adquiere una intensidad mayor. El ámbito penitenciario constituye un ejemplo paradigmático. El propio diseño institucional ha reconocido que el hacinamiento, las deficiencias de talento humano y las debilidades tecnológicas han facilitado procesos de victimización intramuros y, a la vez, la consolidación de estructuras delictivas al interior de los centros, registrándose además más de 400 muertes violentas entre 2022 y agosto de 2025 (Ministerio del Interior, 2026).

Cuando el daño se produce en un espacio sometido a custodia estatal, la discusión relativa al “hecho de tercero” pierde parte importante de su fuerza exoneratoria, pues es la administración la que controla, o al menos debe controlar, las condiciones de seguridad del recinto. A esto se suma que la propia política pública ha descrito la proyección de las

dinámicas intramuros hacia el exterior, con afectación a la seguridad nacional y ciudadana (Ministerio del Interior, 2026).

De ahí que, en términos de imputación, se abra una línea argumentativa más consistente: si se logra demostrar que las extorsiones o amenazas provinieron de redes operativas que funcionan desde centros sometidos a control estatal y que, adicionalmente, existían déficits conocidos de vigilancia e inteligencia, el nexo causal podría mostrarse con mayor claridad que en aquellos supuestos de criminalidad callejera aleatoria.

En conjunto, la delincuencia organizada no suprime los límites que establece el COA; por el contrario, desplaza la controversia hacia la acreditación de una falla estatal concreta, vinculada con la planificación, el control, la respuesta, la coordinación o la prevención razonable, frente a riesgos que ya no pueden ser leídos como episodios aislados, sino como fenómenos documentados en series oficiales (Ministerio del Interior, 2025a; Ministerio del Interior, 2025b; INEC, 2025).

3.4. Alcance de la reparación para víctimas y rutas procesales en el COA

El alcance material de la reparación dentro del régimen de responsabilidad extracontractual previsto en el COA se estructura en torno al daño calificado y a la clase de reparación que jurídicamente puede disponerse. En el caso de las víctimas de delincuencia organizada, los perjuicios que ordinariamente podrían someterse a discusión a la luz de este cuerpo normativo comprenden las afectaciones patrimoniales, como los desembolsos realizados por concepto de extorsiones, las pérdidas del giro del negocio ocasionadas por cierres forzados, los gastos médicos y la disminución o pérdida de ingresos; de igual forma, el daño emergente, el lucro cesante y, cuando resulte procedente, los daños morales

De lo analizado se observa que, el diseño contemplado por el COA privilegia la restitución o la reparación de carácter pecuniario, y permite además mecanismos equivalentes mediante acuerdo, aspecto que puede resultar de importancia cuando se trata de víctimas cuyos daños se prolongan en el tiempo, como sucede, por ejemplo, con una extorsión continuada que termina provocando el cierre de una actividad económica.

Sin embargo, la CRE reconoce para las víctimas de infracciones penales un espectro de reparación integral de mayor amplitud, dentro del cual se incluyen también las garantías de no repetición y las medidas de satisfacción (CRE, 2008, art. 78). Esta diferencia resulta relevante, pues la discusión sobre el alcance de la reparación no se agota en una dimensión cuantitativa, esto es, en cuánto se indemniza, sino que comprende igualmente una dimensión cualitativa, relacionada con las medidas reparatorias que pueden disponerse.

En la práctica, cuando la pretensión no se limita al resarcimiento patrimonial y persigue, además, medidas de naturaleza estructural, como reformas institucionales, adopción de protocolos, protección efectiva o modificaciones de política pública, la discusión suele coexistir con el ámbito de las garantías jurisdiccionales o desplazarse hacia él, sin que ello excluya la posibilidad de reclamar, de manera paralela, la reparación patrimonial derivada del daño calificado.

Solo para fundamentar la argumentación, sin caer en redundancia, se recuerda que en cuanto al diseño procesal, el COA prevé la posibilidad de plantear el reclamo administrativo dentro del término de noventa días contados desde la actuación o la omisión que generó el daño, o, en su defecto, acudir directamente a la sede judicial (COA, 2025, Arts. 340 y 341). Por tales motivos, la mencionada configuración normativa adquiere especial relevancia en infracciones como la extorsión o el secuestro extorsivo, en donde el perjuicio puede proyectarse de manera continuada en el tiempo, de tal forma

que la parte actora procurará sostener que el daño se concreta o consolida a partir de un hecho determinado, por ejemplo, el desembolso efectuado bajo amenaza junto con la falta de una respuesta estatal oportuna, mientras que el Estado, por su parte, podrá controvertir la oportunidad del reclamo, el momento en que se habría originado la afectación y, además, la relación causal entre los hechos alegados y el perjuicio reclamado.

Por ello, la procedencia de la pretensión no depende tanto de una constatación abstracta o general de inseguridad, sino de elementos de convicción situados y específicos: denuncias formuladas con anterioridad, requerimientos de protección, registros de llamadas o de alertas, patrones de reacción institucional, distribución de recursos y decisiones administrativas concretas

En materia de carga probatoria, el COA ha configurado una estructura mixta: a quien acciona le corresponde acreditar el daño y el vínculo causal; a la administración, en cambio, le compete justificar las causales eximentes y, en determinados supuestos, la diligencia que le era exigible (COA, 2025, art. 338).

Esta distribución resulta determinante frente a la defensa recurrente del hecho de un tercero. En efecto, si el Estado busca exonerarse alegando la intervención de un acto criminal, deberá demostrar que ese acontecimiento constituye una causa exclusiva o, al menos, suficiente para quebrar el nexo causal, y deberá hacerlo con prueba; de manera paralela, la víctima tendrá que demostrar que la omisión estatal operó como condición determinante para la producción del daño calificado.

En esa misma línea, la doctrina judicial ecuatoriana difundida institucionalmente ha destacado que, dentro del régimen contemporáneo, el centro del análisis se desplaza hacia la afectación producida y su carácter injusto, aunque admite, al mismo tiempo, la persistencia de aproximaciones ancladas en la culpa en determinados casos concretos (Corte Nacional de Justicia, 2016).

En el contexto actual, el incremento de la extorsión y del secuestro extorsivo, oficialmente registrado, vuelve más probable la promoción de litigios de contenido patrimonial, en tanto estas infracciones producen afectaciones económicas directas, concretas y cuantificables, que resultan de acreditación menos compleja que la sola “probabilidad de ser víctima” (Ministerio del Interior, 2025b).

Sin embargo, el éxito de la pretensión no se desprenderá de la sola constatación del fenómeno delictivo, sino de la demostración del nexo particular entre la deficiencia del servicio público de seguridad, expresada en fallas de respuesta, ausencia de medidas razonables frente a un riesgo previamente conocido u omisiones de control bajo custodia y el daño individual efectivamente ocasionado.

Conclusiones

A partir del desarrollo efectuado a lo largo de la presente investigación, se puede concluir que el objetivo general propuesto, consistente en analizar el alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano frente a la ineficiente prestación del servicio público de seguridad ciudadana, ha sido cumplido mediante la articulación de los elementos normativos, doctrinales y empíricos que permiten comprender esta institución dentro del contexto actual de incremento de la delincuencia organizada.

En efecto, el estudio ha permitido evidenciar que la responsabilidad estatal no puede ser entendida como una categoría abstracta o de aplicación automática, sino como una figura jurídica cuya operatividad depende de la verificación concreta de los presupuestos establecidos en el ordenamiento jurídico, particularmente la existencia de una falla del servicio, un daño calificado y un nexo causal entre ambos. En este sentido, el alcance de dicha responsabilidad se configura como limitado, pero jurídicamente exigible cuando se logra acreditar que la actuación u omisión estatal ha contribuido de manera determinante en la producción del daño.

En relación con el primer objetivo específico, orientado a describir la figura de la responsabilidad extracontractual del Estado a partir de fuentes doctrinales, normativa interna y derecho internacional, se ha determinado que esta institución responde a un proceso evolutivo que ha desplazado progresivamente la idea de inmunidad estatal hacia un modelo de responsabilidad objetiva. Este tránsito ha sido consolidado tanto en el ámbito constitucional ecuatoriano como en el Código Orgánico Administrativo, el cual establece un régimen estructurado en torno al daño y no exclusivamente a la culpa.

Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos ha reforzado esta obligación estatal, al imponer el deber de respetar, garantizar y reparar las vulneraciones a los derechos fundamentales. Como resultado de lo indicado, la responsabilidad

extracontractual del Estado se configura como un mecanismo de tutela jurídica que permite equilibrar la relación entre el poder público y los ciudadanos, asegurando que los daños derivados de la actividad estatal no queden sin reparación.

En lo que respecta al segundo objetivo específico, relativo a explicar el funcionamiento del Estado ecuatoriano en la prestación del servicio público de seguridad ciudadana y sus resultados en los últimos cinco años, el análisis ha permitido evidenciar una clara disociación entre el diseño normativo del sistema de seguridad y su eficacia real. Si bien el ordenamiento jurídico ecuatoriano establece una estructura institucional amplia, con competencias claramente definidas y orientadas a garantizar la seguridad como derecho humano, los resultados empíricos reflejan un deterioro sostenido en los indicadores de violencia y criminalidad.

Este fenómeno, asociado al crecimiento de la delincuencia organizada, ha puesto en evidencia falencias estructurales en la prestación del servicio, particularmente en los ámbitos de prevención, control territorial, coordinación interinstitucional y respuesta oportuna frente a riesgos conocidos. En consecuencia, se concluye que la eficacia del servicio público de seguridad no puede evaluarse únicamente desde su configuración normativa, sino desde su capacidad real para reducir los niveles de violencia y garantizar condiciones mínimas de convivencia pacífica.

En cuanto al tercer objetivo específico, consistente en determinar el alcance de la responsabilidad estatal frente a la deficiente prestación del servicio de seguridad ciudadana y la reparación integral de las víctimas, se ha establecido que dicha responsabilidad no surge por la sola ocurrencia de un hecho delictivo, sino por la concurrencia de una falla estatal verificable. En este sentido, la investigación ha permitido precisar que la intervención de la delincuencia organizada, en tanto hecho de un tercero,

no constituye una causal automática de exoneración, ya que su eficacia depende de la forma en que se configure el nexo causal.

Así, cuando el daño se produce en un contexto caracterizado por riesgos previsibles, patrones delictivos reiterados o ausencia de respuesta estatal adecuada, la imputación puede desplazarse hacia la administración, en la medida en que se evidencie que el daño no fue evitado pese a la existencia de condiciones que exigían una actuación diligente. De este modo, la responsabilidad estatal se construye no sobre la autoría directa del hecho ilícito, sino sobre la omisión en el deber de protección.

De igual manera, se ha determinado que el alcance de la reparación en el régimen del Código Orgánico Administrativo presenta ciertas limitaciones en comparación con la noción de reparación integral desarrollada en el ámbito constitucional. Mientras que el COA privilegia formas de reparación patrimonial, como la indemnización por daños materiales y morales, la CRE reconoce un espectro más amplio que incluye medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Como resultado de lo indicado, se concluye que las víctimas de la delincuencia organizada pueden encontrar en la vía contencioso-administrativa un mecanismo idóneo para la reparación económica de los daños sufridos, aunque la obtención de medidas estructurales de mayor alcance suele requerir el empleo de mecanismos constitucionales adicionales.

Por lo tanto, la investigación permite afirmar que el alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado en materia de seguridad ciudadana se encuentra delimitado por la necesidad de acreditar una falla concreta del servicio en contextos donde el riesgo era previsible y la actuación estatal resultó insuficiente. No obstante, también se evidencia que la complejidad probatoria, la persistencia de criterios subjetivos en la práctica judicial

y la limitada utilización de esta figura por parte de los ciudadanos constituyen obstáculos relevantes para su efectiva aplicación.

En este escenario, la responsabilidad estatal se presenta como una herramienta jurídica potencialmente eficaz para la protección de los derechos de las víctimas, pero cuya operatividad depende, en gran medida, de la capacidad de articular adecuadamente los elementos de imputación dentro de cada caso concreto.

Recomendaciones

- Fortalecer los mecanismos institucionales de prevención y respuesta en materia de seguridad ciudadana, priorizando la identificación de riesgos previsibles.
- Desarrollar lineamientos jurisprudenciales claros que unifiquen criterios sobre la responsabilidad estatal en contextos de delincuencia organizada.
- Incorporar mecanismos normativos que permitan una mayor articulación entre la reparación patrimonial y la reparación integral de las víctimas.
- Implementar políticas públicas basadas en evidencia que mejoren la coordinación interinstitucional y la eficacia del servicio de seguridad ciudadana.

Referencias Bibliográficas

- Álvarez, C. (2023). *Seguridad ciudadana y violencia*. Faro Investigación y Acción Colectiva. <https://ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2023/08/Seguridad-y-violencia-ciudadana.pdf>
- Andrade De Santiago, E., Ponce, J., & Pontón Cevallos, D. (2021). Evaluación del impacto de políticas de seguridad ejercidas entre 2007 y 2014 sobre la tasa de homicidios en Ecuador: Método de Control Sintético (MCS). *Gestión y Política Pública*, 30(2), 101–131. <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i2.880>
- Arias, P., & Zúñiga, L. (2008). *Control, disciplina y responsabilidad policial: Desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. FLACSO Chile. <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx:8080/jspui/bitstream/123456789/1535/1/Control%20disciplina%20y%20responsabilidad%20policial.pdf>
- Baños Jiménez, L. R. (2023). Inseguridad y aumento de la delincuencia organizada en Ecuador: Una aproximación. *INNOVACIÓN & SABER*, 6(6), 63–70. <https://innovacionysaber.isupol.edu.ec/index.php/innovacion/article/view/251>
- Baratta, A. (2001). El concepto actual de seguridad en Europa. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 8, 17–29. https://dsp.interior.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.14007/782/rcsp_8_concepto_actual.pdf
- Barba, E., Arguello, S., & Lluquin, A. (2024). *La responsabilidad extracontractual del Estado y sus sedes de reparación*. Universidad Nacional de Chimborazo. http://obsinvestigacion.unach.edu.ec/obsrepositorio/libros/179/la_responsabilidad_extracontractual_de_Estado.pdf
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Paidós.

Boletín Institucional No. 25 (sección sobre responsabilidad extracontractual del Estado y regímenes de responsabilidad). (2016). Corte Nacional de Justicia (No aplica magistrado ponente).

<https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/binstitucional/boletincnj025.pdf>

Brotat i Jubert, R. (2014). *La seguridad urbana: Entre la seguridad ciudadana, el civismo y la convivencia en espacios públicos* (Tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona.

https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2014/hdl_10803_134667/rbij1de1.pdf

Buñay-Sacoto, L. A. (2025). La responsabilidad extracontractual del Estado en Ecuador y los modelos de atribución: Entre el sistema objetivo y subjetivo. *DICERE Revista de Derecho y Estudios Internacionales*, 2(2), 41–55. <https://doi.org/10.33324/dicere.v2i2.992>

Cañizares, A. M. (2024, 6 de febrero). Escuelas bajo amenaza y extorsión: El retrato de la violencia que impacta en niños, adolescentes y profesores en Ecuador. *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/02/06/violencia-extorsion-escuelas-ecuador-orix>

Carrión Mena, F. (2022). La violencia en el Ecuador, una tendencia previsible. *Ecuador Debate*, 117, 15–40. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/7e433907-7d1f-47c9-aa01-81c9058ae4a8>

Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. (2006). Corte Interamericana de Derechos Humanos

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf

Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. (2006, julio). Corte Interamericana de Derechos Humanos

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf

Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. (1988, 29 de julio). Corte Interamericana de Derechos Humanos

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

Cassagne, J. C. (2004). *Derecho administrativo* (Tomo I, 7.^a ed.). Abeledo-Perrot.

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/stein/wpcontent/uploads/sites/734/2020/05/Derecho-Administrativo-T1-CassagneArgentina.pdf>

Cassanello, N. (2023, 11 de octubre). Crisis de seguridad en Ecuador: Pasado, presente y futuro. *Agenda Estado de Derecho*. <https://agendaestadodederecho.com/crisis-de-seguridad-en-ecuador/>

Castresana, A. (2006). *Derecho civil romano. Culturas y sistemas jurídicos comparados. La responsabilidad aquiliana: Bases históricas para una construcción jurídica actual*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1943/2.pdf>

Código Orgánico Administrativo (COA). (2017). Asamblea Nacional. Registro Oficial No. 31. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>

Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. (2017).

Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento No. 19.

<https://www.cienciasforenses.gob.ec/wp-content/uploads/2018/01/COESCOP.pdf>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30864.pdf>
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (2010, 3 de febrero). *Sentencia 18425* (C.P. Ruth Stella Correa Palacio). <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/20001233100020050164001.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Asamblea Nacional Constituyente. Registro Oficial No. 449. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/CRE-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Dávila, N. (2023). Responsabilidad civil extracontractual por omisión: ¿existe un deber de socorro en el ordenamiento jurídico ecuatoriano? *USFQ Law Review*, 10(1), 161–186. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/lawreview/article/view/2874>
- Delegación de la Unión Europea en Ecuador. (2025). La UE y Ecuador firmaron un acuerdo internacional para luchar contra la delincuencia organizada. *EEAS*. https://www.eeas.europa.eu/delegations/ecuador/la-ue-y-ecuador-firmaron-un-acuerdo-internacional-para-luchar-contra-la-delincuencia-organizada_es?s=161
- Díez-Picazo, L., & Ponce de León, L. (1999). *Derecho de daños*. Editorial Civitas. <https://doi.org/10.21017/rev.repub.2020.v28.a77>
- Dinkel, C. (2006). *Una reflexión sobre la responsabilidad extracontractual del Estado en el Ecuador*. SIT Graduate Institute/SIT Study Abroad. https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/383
- Dromi, R. (2001). *Derecho administrativo* (9.^a ed.). Editorial de Ciencia y Cultura.

- Fallo de casación de 11 de abril de 2007. (2007, 11 de abril). Corte Suprema de Justicia del Ecuador, Sala de lo Contencioso Administrativo Gaceta Judicial, Serie XVIII, No. 4.
- Fernández Ruiz, J. (2010). Disertación sobre el servicio público. *FORO. Revista de Derecho*, (13), 5–21. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/379>
- Figueroa Gallardo Rosalía y otra con Fisco de Chile. Casación N.º 3.427. (2002, 8 de mayo). Corte Suprema de Chile
- Fiscalía General del Estado. (2025). Extorsionadores de funcionario público reciben 13 años de cárcel. <https://www.fiscalia.gob.ec/extorsionadores-de-funcionario-publico-reciben-13-anos-de-carcel/>
- Freeman, M. (2013). Conclusion: Reflections on the theory and practice of economic and social rights. En L. Minkler (Ed.), *The state of economic and social human rights: A global overview* (pp. 365–387). Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/abs/state-of-economic-and-social-human-rights/conclusion-reflections-on-the-theory-and-practice-of-economic-and-social-rights/EB572A3C2F3457E6262875859D53220C>
- Fuentes Águila, M. R., & Castellanos Fuentes, P. E. (2019). La responsabilidad del Estado con la seguridad ciudadana. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 2(2), 27–34. <http://remca.umet.edu.ec/index.php/RE>
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (1998). *Curso de derecho administrativo* (8.^a ed.). Civitas.
- García Gallegos, B. (2013). Seguridad ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social. *Universitas*, 11(19), 49–72. <https://universitas.ups.edu.ec/index.php/universitas/article/view/19.2013.02/756>

- García, A. (2024). Cuatro cantones de Ecuador, al nivel de las 15 ciudades más violentas del mundo. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ciudades-violentas-mundo-guayaquil-duran-machala-portoviejo/>
- González Noriega, O. C. G. (2012). Responsabilidad extracontractual del Estado. Una aproximación desde la teoría de la responsabilidad de los clásicos a su carácter de disciplina autónoma del derecho. *Revista UIS Humanidades*, 40(2). <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/view/3465>
- González Velázquez, R. (2024). Seguridad ciudadana como metaderecho humano y rendición de cuentas como garantía: Algunas notas conceptuales. *Estado & Comunes: Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 1(18), 181–199. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.320
- González, M. A. (2025, 22 de octubre). Con el promedio de crímenes de enero a septiembre, 2025 se encamina a ser el año más violento en Ecuador. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/seguridad/muertes-violentas-ecuador-2025-violencia-record-107712/>
- González-Gutiérrez, L. B. (2024). La seguridad ciudadana como una garantía de los derechos humanos en el Ecuador. *MQRInvestigar*, 8(2), 3260–3272. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.8.2.2024.3260-3272>
- Gordillo, A. (2006). *Tratado de derecho administrativo* (Tomo II, 8.ª ed.). Fundación de Derecho Administrativo.
- Guerra Moreno, D., Pabón Giraldo, L. D., & Ramírez Carvajal, D. M. (2020). La reparación integral como principio prevalente en la responsabilidad del Estado: una visión a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo

de Estado colombiano. *Revista Republicana*, (28), 59–96.

<https://doi.org/10.21017/rev.repub.2020.v28.a77>

Guerrero Aray, K. G., Balseca Macías, P. E., & Guerrero Aray, G. R. (2021). Estado responsable y participación en la seguridad ciudadana en América Latina.

Sapientiae: Revista de Ciencias Sociais, Humanas e Engenharias, 6(2), 169–179.

<https://www.redalyc.org/journal/5727/572765408009/572765408009.pdf>

Guevara Villacrés, V. M. (2024). La responsabilidad extracontractual estatal ante actuaciones de los servidores públicos. *Estudios y Perspectivas Revista Científica y Académica*, 4(4), 200–215.

<https://doi.org/10.61384/r.c.a.v4i4.637>

Guillén Lasierra, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad* (Tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona.

https://dsp.interior.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.14007/3978/Modelos%20de%20Polic%3%ADa%20y%20Seguridad_tesi%20doctoral.pdf

Gutiérrez Quintanilla, J. R., & Portillo García, C. B. (2014). La violencia delincriminal asociada a la salud mental en la población salvadoreña. *Revista de Psicología*, 32(1), 3–37. <https://doi.org/10.18800/psico.201401.001>

Henao Pérez, J. C. (2007). *Le dommage: analyse à partir de la responsabilité civile extracontractuelle de l'État en droit colombien et en droit français* (Tesis de doctorado). Bogotá D.C., Colombia.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/277>

Idrovo, M. G. R., Crespo, G. V., & Vicuña, D. T. (2025). La responsabilidad extracontractual en el Ecuador: Una perspectiva desde el derecho constitucional, administrativo y civil. *Killkana Social*, 9(3), 1–20.

<https://doi.org/10.26871/killkanasocial.v9i3.1501>

INREDH. (2025, 29 de julio). La sombra de la violencia: Impacto psicológico y la influencia de los medios en la percepción de seguridad. <https://inredh.org/la-sombra-de-la-violencia/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2025). *Boletín Técnico N° 01-2025-REDG: Registro Estadístico de Defunciones Generales 2024*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Defunciones_Generales/2024/Boletin_EDG_2024.pdf

International Rescue Committee. (2024). *Análisis de sensibilidad al conflicto en Ecuador*.

LAAR Seguridad. (2025). Extorsión en Ecuador 2025: Cifras, modalidades y consejos de seguridad. <https://www.laarseguridad.com/articulos/extorsion-en-ecuador-2025-cifras-riesgos-y-como-protegerse/b>

Larrañaga, P. (2004). *El concepto de responsabilidad en la teoría contemporánea del derecho*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. <https://rua.ua.es/handle/10045/6709>

Lexis S. A. (2025). Ecuador y Estados Unidos firman acuerdo para intercambio de oficiales de enlace. *Lexis S. A.* <https://www.lexis.com.ec/noticias/ecuador-y-estados-unidos-firman-acuerdo-para-intercambio-de-oficiales-de-enlace>

Ley de Seguridad Pública y del Estado. (2009). Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento No. 35. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2023/04/ECLEX-PRO-FFAA-LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf

Ley Orgánica de Defensa del Consumidor. (2000). Suplemento del Registro Oficial No. 116, 10 de julio de 2000.

Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza. (2022). Asamblea Nacional.

Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 131.

https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/09/LEY-ORGANICA-QUE-REGULA-EL-USO-LEGITIMO-DE-LA-FUERZA_ago_2022.pdf

Luhmann, N. (2006). *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana.

Macias-Arriaga, A. (2024). Impacto de la delincuencia en pequeños emprendimientos del sector de economía social y solidaria: Un estudio sobre vulnerabilidad y capacidad de superación. *593 Digital Publisher CEIT*, 9(6), 1391–1405.

<https://doi.org/10.33386/593dp.2024.6.2807>

Marienhoff, M. S. (1974). Tratado de derecho administrativo. *Revista de Derecho Público*, (16), 171.

<https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/34853>

Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370–396. <https://doi.org/10.1037/h0054346>

Ministerio del Interior. (2019). *Plan específico de seguridad pública y ciudadana 2019–2030*. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-nacional-min-interior-web.pdf>

Ministerio del Interior. (2025a). *Informe narrativo del proceso de rendición de cuentas 2024* (incluye indicadores de homicidios intencionales 2023–2024). <https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2025/06/Informe-narrativo-PRC-2024.pdf>

Ministerio del Interior. (2025b). *Boletín de análisis: Economías criminales y ciberdelincuencia* (Dirección de Ciberdelitos; estadísticas con fuentes Fiscalía,

Policía y Judicatura; corte mayo 2025).

<https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2025/08/Boletin-Economias-Criminales-Direccion-de-Ciberdelitos-2025.pdf>

Ministerio del Interior. (2026). *Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores 2026–2029* (diagnóstico con corte oficial hasta agosto 2025). https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2026/01/30-12-2025_RE_Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social-y-Atencion-Integral-a-Adolescentes-Infractores-2026-2029.pdf

Muñoz Conde, F. (2002). *Derecho penal: Parte general* (5.^a ed.). Tirant lo Blanch. https://es.scribd.com/document/414804586/Derecho-Penal-Parte-general?utm_source=chatgpt.com

Núñez Navarro, Y. A., Quintero Quintero, W., & Arévalo Ascanio, J. G. (2024). Calidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios: Un estudio de caso. *Aglala*, 15(1), 150–163. <https://revistas.uninunez.edu.co/index.php/aglala/article/view/2425>

Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. (2025). *Boletín semestral de homicidios intencionales en Ecuador: Enero-junio 2025*. <https://oeco.pdf.org/boletin-semestral-de-homicidios-intencionales-en-ecuador-semestre-2025/>

Ochoa Rodríguez, G. A. (2012). *La responsabilidad extracontractual del Estado por deficiente prestación de servicios públicos, alcances y efectos en nuestra legislación* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].

<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3019/1/T1094-MDEOchoa-La%20responsabilidad.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/DECLARACION%20DE%20LOS%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf>

Organización de los Estados Americanos. (1969, 22 de noviembre). *CADH*. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Pazmay, P. D. (2021). Derechos humanos y seguridad ciudadana. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 6(4), 21–36. <https://doi.org/10.24133/RCSD.VOL06.N04.2021.02>

Presidencia de la República. (2024, 9 de enero). *Decreto Ejecutivo No. 111* (declaratoria y medidas en el marco del conflicto armado interno). https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2026/01/30-12-2025_RE_Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social-y-Atencion-Integral-a-Adolescentes-Infractores-2026-2029.pdf

Prevot, J. M. (2010). El problema de la relación de causalidad en el derecho de la responsabilidad civil. *Revista Chilena de Derecho Privado*, (15), 143–178. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-80722010000200005&script=sci_arttext

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Sinopsis: Seguridad ciudadana*. UNDP. <https://www.undp.org/es/publicaciones/sinopsis-seguridad-ciudadana>
- Redacción Primicias. (2025, 12 de febrero). Dos jóvenes fueron asesinados en los exteriores de un colegio, en Manabí. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/sucesos/jovenes-asesinados-colegio-santa-ana-manabi-sicariato-89627/>
- Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado. (1994). Suplemento del Registro Oficial No. 581, 2 de diciembre de 1994.
- Rodríguez, L. (2020). La vinculación social y la seguridad ciudadana: Un transcategorial emergente de la seguridad. *Revista Scientific*, 5(18), 157–172. <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2020.5.18.8.157-172>
- Ron, X. (2022). La reparación integral en la Corte IDH. *Revista Jurídica Universidad de Especialidades Espíritu Santo*, 35–55. <https://revistas.uees.edu.ec/index.php/rjuees/article/view/942>
- Salgado Monar, J. H. (2024). Impacto del crimen y la delincuencia en la economía ecuatoriana. *Revista Social Fronteriza*, 4(2), e42217. [https://doi.org/10.59814/resofro.2024.4\(2\)217](https://doi.org/10.59814/resofro.2024.4(2)217)
- Sen, A. (1984). The right not to be hungry. En *The right to food* (pp. 69–82). Brill. https://brill.com/view/book/edcoll/9789004482302/B9789004482302_s005.xml
- Sentencia No. 0324-2013. (2013). Corte Nacional de Justicia <https://vlex.ec/vid/498154098>
- Serrano Buenaño, J. P. (2022). *Los elementos probatorios en la responsabilidad extracontractual del Estado, desde la entrada en vigencia del COA hasta la*

actualidad [Trabajo de titulación, Universidad Central del Ecuador].
<https://www.dspace.uce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/4c6b65e0-963e-462a-a666-aa417a17fadb/content>

Stampnitzky, L. (2013). Toward a sociology of “security.” *Sociological Forum*, 28(3), 631–633. <https://doi.org/10.1111/socf.12043>

Tapia, E. (2025, 6 de enero). Gobierno aumentó el gasto en seguridad en 2024; la inversión en obras y energía no despegó. *Primicias*.
<https://www.primicias.ec/economia/presupuesto-gasto-seguridad-inversion-energia-noboa-86634/>

Tapia-Rivadeneira, F. P. (2022). La seguridad ciudadana como un servicio público que protege un derecho fundamental. *Polo del Conocimiento*, 7(5), 1175–1190.
<https://doi.org/10.23857/pc.v7i5.4020>

Torroba, J. (2024, 15 de abril). Responsabilidad contractual y extracontractual: ¿Qué son? *Juan Torroba*. <https://juantorroba.es/blog/responsabilidad-contractual-y-extracontractual/>

Vásquez-Ayerve, J. A., Narváez-Zurita, C. I., Pozo-Cabrera, E. E., & Erazo-Álvarez, J. C. (2020). El alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado por sentencia condenatoria reformada o revocada. *Iustitia Socialis*, 5(1), 434–453.
<https://doi.org/10.35381/racji.v5i1.621>

Velez Juela, M. S. (2024). Análisis teórico de la evolución del delito de extorsión como fenómeno criminal en el Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 9(3), 707–726.
<https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/6675>

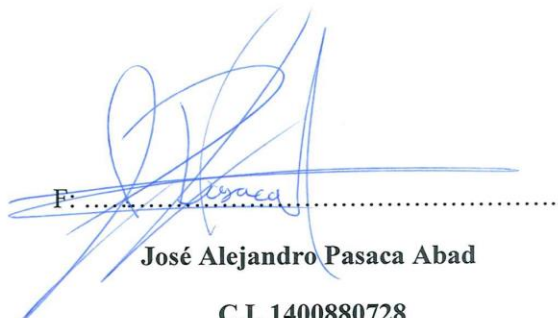
Wichman, A. L., Carroll, P. J., & Arkin, R. M. (Eds.). (2015). *Handbook of personal security*. Psychology Press.

- Yanes, J. M. (2016). La responsabilidad extracontractual del Estado en el Ecuador. *Iuris Dictio*, 18, 63–80. <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/iuris/article/download/1176/1016>
- Zaffaroni, R. E. (2011). Estado y seguridad pública: Algunas consideraciones básicas. *Cuadernos de Seguridad*, 14, 17–32. <https://n9.cl/aob0y>
- Zambrano Yépez, R. A. (2023). *La responsabilidad extracontractual del Estado en el Ecuador* [Tesis doctoral, Universidad de Alicante]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=396633>
- Zambrano, S. (2016). El acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en relación con la seguridad ciudadana en Ecuador. *Tla-Melaua, Revista de Ciencias Sociales*, 9(39), 58–78. <https://www.scielo.org.mx/pdf/tla/v9n39/1870-6916-tla-9-39-00058.pdf>

Anexos

José Alejandro Pasaca Abad portador de la cédula de ciudadanía N.º **1400880728**. En calidad de autor y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación “**El alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano en la prestación del servicio público de seguridad ciudadana.**” de conformidad a lo establecido en el artículo 114 Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos y no comerciales. Autorizo además a la Universidad Católica de Cuenca, para que realice la publicación de éste trabajo de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 22 de mayo de 2026



F:

José Alejandro Pasaca Abad
C.I. 1400880728