**UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO**

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

**TÍTULO:**

# DETERMINACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE CUSTODIOS DE VEHÍCULOS INSTITUCIONALES

**TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR EL GRADO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**

**NOMBRE DEL ESTUDIANTE:**

JOSÉ VICENTE UGARTE CORDERO

**NOMBRE DEL TUTOR:**

MGS. BRICCIDA MAGALI ROBLES PIEDRAHITA

SAMBORONDÓN, JULIO, 2026

## CARTA DE APROBACIÓN DE LA TUTORA

En mi calidad de tutor de **JOSÉ VICENTE UGARTE CORDERO**, estudiante de la Facultad de Derecho, Política y Desarrollo de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo.

## CERTIFICO

Que, una vez analizado el trabajo de titulación titulado "**DETERMINACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE CUSTODIOS DE VEHÍCULOS INSTITUCIONALES"**, presentado como requisito previo a obtener el grado de Abogado, el mismo cumple con los requisitos y méritos académicos, razón por la cual lo APRUEBO en su totalidad.

MGS. BRICCIDA MAGALI ROBLES PIEDRAHITA

**TUTORA**

## Información del autor

**Apellidos y nombres:** José Vicente Ugarte Cordero

**Institución:** Universidad de Especialidades Espíritu Santo – UEES

**Facultad:** Facultad de Derecho

**Correo institucional:** joseugarte@uees.edu.ec

**Dirección de correspondencia:** Universidad de Especialidades Espíritu Santo – UEES, Facultad de Derecho, Edificio P, Km. 2.5 Vía La Puntilla, Samborondón.

**Dedicatoria**

Dedico el presente trabajo, en primer lugar, a Dios, por haberme concedido la fortaleza, la sabiduría y la perseverancia necesarias para afrontar cada desafío presentado a lo largo de este camino. Su guía y bendiciones han sido fundamentales para alcanzar esta importante meta académica y personal.

A mis padres, quienes con su esfuerzo, valores y ejemplo de vida me enseñaron la importancia de la responsabilidad, la honestidad y la constancia. Gracias por su apoyo incondicional y por creer siempre en mí. A mis abuelos, cuyo cariño, consejos y enseñanzas han dejado una huella imborrable en mi vida, contribuyendo a la persona que soy hoy.

A mi amada esposa, por acompañarme en cada etapa de este proceso, brindándome su amor, comprensión y apoyo incondicional. Gracias por ser mi compañera de vida y por compartir conmigo los sueños, sacrificios y alegrías que forman parte de nuestro proyecto familiar. A nuestro hijo que viene en camino, quien, aun antes de nacer, se ha convertido en una fuente de inspiración y motivación para seguir creciendo como persona y profesional. Espero que este logro sea un ejemplo de que la dedicación, el esfuerzo y la perseverancia permiten alcanzar los objetivos que uno se propone.

A mi estimada profesora, por su guía, conocimientos y acompañamiento académico, los cuales han contribuido significativamente a mi formación profesional y al desarrollo de este trabajo.

Finalmente, me dedico también estas palabras a mí mismo, por la disciplina, el compromiso y la determinación demostrados durante este proceso. Me siento orgulloso del camino recorrido y espero que mi familia también lo esté, pues cada esfuerzo realizado ha tenido como propósito construir un mejor futuro para quienes más amo.

Con profundo agradecimiento, dedico este trabajo a todas las personas que han sido parte de este importante logro.

José Vicente Ugarte Cordero

**Agradecimiento**

Expreso mi más profundo agradecimiento a Dios, por brindarme la fortaleza, sabiduría y perseverancia necesarias para alcanzar esta importante meta académica y profesional. Su guía ha sido fundamental en cada etapa de este proceso.

A la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES), por permitirme formar parte de tan prestigiosa institución y contribuir a mi crecimiento académico y profesional mediante una educación de calidad.

A mi tutora y profesora, por su orientación, dedicación y valioso acompañamiento durante el desarrollo del presente trabajo, aportando con sus conocimientos y experiencia a la culminación de esta investigación.

A mis padres, por su apoyo incondicional, sus enseñanzas y la confianza que siempre han depositado en mí. A mi esposa, por su amor, comprensión y constante respaldo durante este camino, siendo un apoyo fundamental para alcanzar este logro.

Finalmente, agradezco a todas las personas que, de una u otra manera, contribuyeron a mi formación y al cumplimiento de este objetivo.

A todos ustedes, mi sincera gratitud.

Joseé Vicente Ugarte Cordero

DETERMINACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE CUSTODIOS DE VEHÍCULOS INSTITUCIONALES

**Resumen**

La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos constituye un mecanismo para salvaguardar la integridad de los recursos estatales. La custodia de vehículos institucionales devela una profunda problemática en Ecuador, caracterizada por la ineficacia procedimental y la existencia de lagunas normativas en la Ley Orgánica del Servicio Público y el Código Orgánico Administrativo para ejecutar el resarcimiento inmediato frente a siniestros o negligencias. Ante este escenario, el objetivo principal de esta investigación es analizar la eficacia de los mecanismos aplicables para la determinación y ejecución de la responsabilidad patrimonial de dichos custodios dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, identificando los nudos críticos que impiden una ágil recuperación del erario público. La metodología se adscribe a un enfoque cualitativo con un diseño documental y dogmático, basado en normativa, informes de la Contraloría General del Estado y jurisprudencia relevante. Como resultado, el estudio desglosa las ambigüedades operativas en la graduación de la culpa administrativa y propone alternativas de reforma legal que viabilicen la restitución económica directa sin vulnerar el debido proceso. De este modo, la investigación contribuye al fortalecimiento de la tutela del patrimonio público y la eficiencia administrativa.

**Palabras clave:** Responsabilidad patrimonial, vehículos institucionales, coactiva, culpa administrativa.

DETERMINACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE CUSTODIOS DE VEHÍCULOS INSTITUCIONALES

**Abstract**

The financial liability of public servants constitutes a mechanism to safeguard the integrity of state resources. The custody of institutional vehicles reveals a systemic issue in Ecuador, characterized by procedural inefficiency and the existence of regulatory gaps within the Organic Law of Public Service and the Organic Administrative Code to determine compensation regarding accidents. Given this scenario, the main objective of this research is to analyze the effectiveness of the mechanisms applicable for the determination and enforcement of the financial liability of these custodians within the Ecuadorian legal system, identifying the critical bottlenecks that impede the regular recovery of public funds. The methodology adheres to a qualitative approach with a documentary and doctrinal design, based on regulations, reports from the Comptroller General of the State, and relevant jurisprudence. As a result, the study breaks down the operational ambiguities in the classification of administrative fault and proposes legal reform alternatives that enable financial restitution grounded in a technical procedure that respects due process. Thus, this research contributes to strengthening the protection of public assets and legal certainty.

**Keywords:** Liability for damages, institutional mechanisms, enforcement, administrative negligence.

**Índice**

Introducción ..... 10
Objetivo General ..... 12
Objetivos Específicos ..... 12
1. Marco teórico y doctrinario ..... 13
1.1. Naturaleza jurídica y el deber de custodia del servidor público ..... 13
1.2. La configuración de la culpa administrativa y el nexo causal ..... 15
1.3. Diferencias clave entre la responsabilidad patrimonial y la disciplinaria ..... 16
2. Determinación de la responsabilidad patrimonial del custodio ..... 17
2.1. Procedimiento administrativo interno para la baja y reposición de bienes ..... 18
2.2. Actuaciones institucionales y gestión precontractual del riesgo ..... 19
2.3. Problemas en la práctica: nexo causal y fallas en la cobertura de seguros ..... 20
3. Ejecución de la responsabilidad patrimonial ..... 21
3.1. El procedimiento de ejecución coactiva aplicable al custodio ..... 21
3.2. Limitaciones prácticas y organizacionales en la fase de cobro ..... 23
3.3. Impacto real en la recuperación del patrimonio público ..... 24
4. Análisis jurisprudencial ..... 26
4.1. Criterios de la Corte Constitucional sobre los derechos del custodio ..... 26
4.2. Posturas de la Corte Nacional y del Tribunal Contencioso Administrativo ..... 27
4.3. Criterios relevantes para la solución de conflictos ..... 28
Conclusiones ..... 29
Recomendaciones ..... 31
Bibliografía ..... 35

DETERMINACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE CUSTODIOS DE VEHÍCULOS INSTITUCIONALES

## Introducción

La gestión, control y optimización de los recursos públicos constituyen pilares fundamentales para efectivizar los principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad que rigen al Estado. Dentro de esta categoría, los vehículos oficiales se configuran como bienes muebles estratégicos e indispensables para el cumplimiento de las actividades administrativas, operativas, logísticas y de servicio directo a la ciudadanía. Al formar parte del erario nacional, su uso, conservación y mantenimiento mecánico exigen la implementación de mecanismos estrictos de control interno, materializados jurídicamente a través de la asignación de custodias o cauciones a los servidores públicos encargados de su conducción o administración[1].

El artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, CRE) establece un régimen de responsabilidad de los servidores públicos por sus actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, orientado a garantizar la reparación de los daños causados al Estado. Desde una interpretación sistemática, este régimen no configura una responsabilidad objetiva automática, en tanto exige la verificación de una conducta imputable (a título de culpa o dolo), la existencia de un daño y el correspondiente nexo causal entre ambos elementos[2].

[1] GORDILLO Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, 11ma edición, 2019, p. 115.
[2] Art. 233 de la Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008 (Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008) (CRE).

No obstante, pese a la claridad del mandato constitucional, su aplicación en la práctica evidencia una marcada insuficiencia en los mecanismos jurídicos y procedimentales destinados a determinar y ejecutar la responsabilidad patrimonial[3]. En particular, se identifican falencias en la determinación del nexo causal, la graduación de la culpa y la efectividad del resarcimiento económico cuando un vehículo institucional sufre siniestros, pérdida, robo o deterioro atribuible a la actuación negligente del servidor público. Esta situación genera inseguridad jurídica, dilación en los procedimientos administrativos y una limitada recuperación del patrimonio estatal[4].

En este contexto, surge la siguiente pregunta jurídica que orienta la investigación: ¿Cuáles son las falencias y vacíos en los procedimientos administrativos y de ejecución coactiva del ordenamiento jurídico ecuatoriano que limitan la determinación y el resarcimiento efectivo de la responsabilidad patrimonial de los custodios de vehículos institucionales?

Para resolver este problema se utilizó un método cualitativo, dogmático y analítico. El análisis cualitativo y dogmático permite revisar a fondo las leyes actuales y encontrar dónde están las fallas, mientras que el método analítico ayuda a separar y entender los pasos que se siguen cuando ocurre un choque o daño en un vehículo del Estado. El uso combinado de estos métodos es lo que permite tener una base clara para construir la

[3] Arts. 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 12 de junio de 2002 (Registro Oficial Suplemento No. 595 de 12 de junio de 2002). (CGE).
[4] Presidencia de la República, Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, 28 de agosto de 2018 (Registro Oficial Suplemento No. 315 de 28 de agosto de 2018), arts. 49 y 53.

propuesta de reforma legal, buscando que el Estado recupere su dinero rápido pero respetando siempre los derechos del trabajador.

Finalmente, la relevancia de la investigación radica en su aporte al análisis crítico del sistema de responsabilidad patrimonial en el sector público ecuatoriano, en concordancia con el marco normativo vigente, particularmente la Ley Orgánica del Servicio Público (en adelante, LOSEP) y el Código Orgánico Administrativo (en adelante, COA), así como con los criterios establecidos por la Corte Constitucional en materia de motivación y seguridad jurídica.

**Objetivo General**

Determinar la eficacia de los mecanismos vigentes para la determinación y ejecución de la responsabilidad patrimonial de los custodios de vehículos institucionales en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, con el fin de proponer alternativas normativas que garanticen la indemnidad del patrimonio y el respeto al debido proceso.

**Objetivos Específicos**

- Analizar el alcance normativo y los fundamentos doctrinarios que rigen la responsabilidad patrimonial y el deber de custodia de los servidores públicos sobre los vehículos oficiales, diferenciando su naturaleza resarcitoria de la potestad sancionatoria disciplinaria.
- Identificar las lagunas jurídicas y las ambigüedades operacionales presentes en la LOSEP y el Reglamento General de Bienes del Sector Público respecto a la

graduación de la culpa administrativa y la determinación del nexo causal en los siniestros vehiculares.

- Examinar el procedimiento de ejecución coactiva y los mecanismos institucionales de repetición económica previstos en el COA, evaluando sus limitaciones prácticas para lograr la recuperación efectiva y oportuna del erario público afectado.

## 1. Marco teórico y doctrinario

La responsabilidad patrimonial en el derecho administrativo se fundamenta en el deber del Estado de salvaguardar la integridad de los recursos públicos mediante regímenes técnicos y delimitados, que diferencian la pérdida material directa de los bienes institucionales de otras categorías sancionatorias o indemnizatorias para determinar las competencias del control interno y externo, evitando la duplicidad de vías procesales y asegurando la correcta aplicación y ellos.

### 1.1. Naturaleza jurídica y el deber de custodia del servidor público

Para efectos de esta investigación, es indispensable delimitar conceptualmente los términos empleados. La responsabilidad patrimonial del custodio es la institución general de carácter resarcitorio orientada a reparar el menoscabo económico del Estado. Cuando esta es determinada por la Contraloría General del Estado (en adelante CGE) mediante el control externo, se denomina técnicamente responsabilidad civil culposa (sustanciada mediante glosas u órdenes de reintegro). Por el contrario, la culpa administrativa se refiere a la infracción del deber objetivo de cuidado de las normas de

control interno, mientras que la repetición económica es la acción que ejerce la entidad para recuperar de sus servidores los valores pagados previamente a terceros por fallas del servicio, categoría distinta al cobro directo por daños a los bienes propios de la institución[5].

Cuando los bienes del Estado se ven afectados por la pérdida, el deterioro o la destrucción total o parcial, surge la necesidad jurídica de restituirlos al estado anterior al daño, garantizando así la integridad del patrimonio público. En este contexto, el ejercicio de la función pública implica un deber de custodia, conservación y uso diligente del bien público, según el cual el servidor que tiene a su cargo el uso o la conducción de un automotor oficial debe actuar con la máxima diligencia y cuidado técnico [6].

La inobservancia de este deber rompe el equilibrio financiero de la administración y genera la obligación de reparar el perjuicio económico causado. Por lo tanto, esta responsabilidad se configura en el ámbito del Derecho Administrativo, pero incorpora elementos propios de la responsabilidad civil, en tanto exige la verificación de culpa, daño y nexo causal, y se vincula con el incumplimiento de los deberes funcionales y de las normas de control interno vinculadas estrictamente al cargo[7].

[5] DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 14.ª edición, Ciudad Argentina, 2015, Buenos Aires, p. 390.
[6] MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo IV, Abeledo-Perrot, 2011, Buenos Aires, p. 246.
[7] GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, p. 112.

Asimismo la determinación de responsabilidades patrimoniales relacionadas con el manejo de bienes públicos se encuentra vinculada a las competencias de la CGE, particularmente en lo relativo a la determinación de responsabilidades civiles culposas.

### 1.2. La configuración de la culpa administrativa y el nexo causal

En la práctica de la administración pública ecuatoriana, uno de los problemas recurrentes es la tendencia institucional a atribuir responsabilidad patrimonial de forma automática al servidor que figura como custodio del bien en el inventario o en un acta de entrega recepción. Sin embargo, esta interpretación es incompatible con el debido proceso.

La determinación de la responsabilidad patrimonial exige la concurrencia obligatoria de tres elementos: la existencia real y cuantificable del daño, la culpa o negligencia comprobada del servidor público en su gestión, y el nexo causal directo entre la conducta del funcionario y el perjuicio ocasionado[8].

La CRE, en la Sentencia No. 1159-15-EP/21, ha señalado la necesidad de que los actos que determinen responsabilidades se encuentren debidamente motivados, de modo que la falta de fundamentación puede vulnerar los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso[9].

---

[8] Contraloría General del Estado, Acuerdo No. 004-CG-2023, Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, 2023, Norma 406-07.
[9] Sentencia de la Corte Constitucional [SCC], 10 de noviembre de 2021 (1159-15-EP/21, ponente: Karla Andrade Quevedo), párrs. 45-46.

No es suficiente que una institución presuma la culpabilidad del servidor basándose únicamente en su calidad de custodio; es indispensable individualizar su conducta y demostrar que el daño es consecuencia de su actuación negligente. Este análisis puede requerir, según las circunstancias del caso, informes técnicos o periciales que permitan establecer las causas del daño, evitando atribuciones automáticas de responsabilidad.

En este contexto, la determinación de responsabilidad patrimonial debe realizarse mediante el procedimiento legalmente establecido y por la autoridad competente, garantizando el derecho a la defensa del servidor público, particularmente en los casos en que interviene la CGE a través de glosas u órdenes de reintegro.

**1.3. Diferencias clave entre la responsabilidad patrimonial y la disciplinaria**

Un error conceptual frecuente en las unidades de talento humano y de administración de bienes es confundir la responsabilidad patrimonial con la disciplinaria. La responsabilidad disciplinaria busca corregir y sancionar la conducta ética y profesional del funcionario cuando este infringe los deberes y prohibiciones de su cargo, aplicando sanciones que van desde la amonestación escrita hasta la destitución mediante un sumario administrativo[10].

Por el contrario, la responsabilidad patrimonial de los custodios no busca castigar el comportamiento del individuo, sino proteger la integridad económica del erario estatal. De esta forma, un servidor público puede ser administrativamente absuelto en un

[10] Ley Orgánica del Servicio Público, 6 de octubre de 2010 (Registro Oficial Suplemento No. 294 de 6 de octubre de 2010).

sumario disciplinario si se demuestra que no tuvo la intención de cometer una falta laboral; sin embargo, puede subsistir su obligación de resarcir el daño económico del vehículo si se comprueba una falta de previsión elemental en el cuidado físico del automotor que le fue asignado.

Esta diferencia se explica porque ambos regímenes protegen bienes jurídicos distintos: mientras la responsabilidad disciplinaria se orienta a garantizar el correcto funcionamiento del servicio público, la responsabilidad patrimonial tiene como finalidad la reparación del daño económico causado al Estado.

En consecuencia, la determinación de la responsabilidad patrimonial no depende del resultado del procedimiento disciplinario, sino de la verificación autónoma de los elementos de daño, culpa y nexo causal, conforme al régimen jurídico aplicable y a las competencias de los órganos de control.

## 2. Determinación de la responsabilidad patrimonial del custodio

El régimen jurídico destinado a establecer la responsabilidad patrimonial de los servidores encargados del resguardo de automotores oficiales en el Ecuador no responde a un único procedimiento uniforme, sino que se caracteriza por la coexistencia de actuaciones administrativas internas y los mecanismos de control externo ejercidos por la CGE. Esta sección examina las etapas del procedimiento, sus principales omisiones y los nudos críticos que emergen en su aplicación institucional.

### 2.1. Procedimiento administrativo interno para la baja y reposición de bienes

Es imperativo delimitar que las Unidades de Administración de Bienes poseen competencias estrictamente operativas para tramitar la baja, reposición o el seguro de los automotores. Las entidades públicas no ostentan una potestad legal autónoma para declarar de forma independiente una "responsabilidad civil culposa" sustitutiva de las atribuciones exclusivas de la CGE (art. 211 CRE y Ley Orgánica de la CGE). La potestad coactiva de la entidad pública contemplada en el COA solo se activa cuando cuenta con un título de crédito válido, el cual únicamente puede nacer de un acto administrativo interno firme (por ejemplo, la aceptación voluntaria del servidor o un deducible previamente reglamentado), o por delegación expresa de la CGE, evitando la duplicidad de vías determinadoras sobre un mismo siniestro[11].

En este punto, resulta fundamental diferenciar entre: las decisiones administrativas internas sobre baja, reposición o registro del bien, y la determinación formal de responsabilidad civil culposa, que corresponde a la CGE mediante glosas u órdenes de reintegro, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales[12].

No obstante, en la práctica, algunas entidades disponen la reposición del bien o el pago de su valor. Estas actuaciones, para ser válidas, deben sustentarse en un acto administrativo debidamente motivado, conforme a los principios establecidos en el

[11] Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, Registro Oficial Suplemento 315 (28 de agosto de 2018), arts. 49, 52 y 53.
[12] Contraloría General del Estado, Acuerdo No. 004-CG-2023, norma 406-02.

COA garantizando el derecho a la defensa del servidor público[13].

Por tanto, no puede afirmarse de manera general la existencia de una imposición automática de obligaciones, sino que debe verificarse en cada caso la existencia de un procedimiento previo, la competencia de la autoridad y la debida motivación del acto.

**2.2. Actuaciones institucionales y gestión precontractual del riesgo**

Las actuaciones de las autoridades administrativas y de las unidades de logística evidencian deficiencias en la planificación y gestión del riesgo. Conforme a las normas de control interno emitidas por la CGE, las entidades públicas deben implementar planes de contingencia y contratar pólizas de seguro que cubran integralmente los riesgos asociados al parque automotor[14]. Sin embargo, las afirmaciones relativas a deficiencias en la contratación de pólizas deben ser respaldadas con información verificable, ya que la normativa exige que los procesos de contratación pública se desarrollen bajo criterios de eficiencia y cobertura adecuada.[15].

A ello se suma la gestión posterior al siniestro. La falta de coordinación administrativa puede generar retrasos en el reporte de eventos asegurados, lo que eventualmente podría derivar en la negativa de cobertura por parte de las aseguradoras.

---

[13] Arts. 89 y 90 del Código Orgánico Administrativo, 7 de julio de 2017 (Registro Oficial Suplemento No. 31 de 7 de julio de 2017) (COA).
[14] Contraloría General del Estado, Acuerdo No. 004-CG-2023, (Quito: CGE, 2023), norma 406-02.
[15] Servicio Nacional de Contratación Pública [SERCOP], *Manual de Buenas Prácticas para la Contratación de Seguros de Bienes Públicos en el Portal Institucional*, 2022, pp. 45-48.

En estos supuestos, resulta necesario analizar si la carga económica puede ser atribuida al servidor custodio o si responde a una deficiencia institucional, lo cual incide directamente en la determinación del nexo causal.

### 2.3. Problemas en la práctica: nexo causal y fallas en la cobertura de seguros

En la práctica administrativa, la determinación de responsabilidad presenta serias deficiencias que afectan el principio de imputación objetiva. En primer lugar, se observa una presunción implícita de culpabilidad del conductor basada exclusivamente en su condición de custodio del vehículo. Esta práctica omite la verificación técnica del estado mecánico previo del automotor, ignorando posibles fallas estructurales derivadas de la falta de mantenimiento institucional[16].

En segundo lugar, la ineficacia de las pólizas de seguro responde, en múltiples casos, a incumplimientos administrativos internos. Informes de la CGE evidencian que la omisión o retraso en la entrega de documentación esencial conlleva la pérdida de cobertura[17]. Pese a ello, las entidades trasladan las consecuencias económicas al servidor, sin considerar la responsabilidad institucional en la gestión del siniestro.

Finalmente, la exigencia del pago de deducibles no puede aplicarse de manera automática, sino que debe estar vinculada a una determinación previa de

[16]Contraloría General del Estado, *Guía Metodológica de Auditoría de Gestión aplicable al Control de Activos Fijos del Sector Público*, 2021, cap. IV, pp. 19-21.
[17] Contraloría General del Estado, *Examen Especial a los Procesos de Contratación, Ejecución y Aplicación de Pólizas de Seguro para Vehículos Institucionales*, Informe No. DNAAC-0021-2023, 2023, pp. 14-17.

responsabilidad. Cualquier afectación económica al servidor público debe sustentarse en una obligación previamente determinada, firme, líquida y exigible, conforme al procedimiento legal correspondiente, lo cual constituye un requisito indispensable para su eventual ejecución, incluso por la vía coactiva[18].

## 3. Ejecución de la responsabilidad patrimonial

Una vez determinada la responsabilidad del custodio, la administración pública activa la fase de ejecución con el propósito de recuperar el valor del bien afectado. Esta etapa evidencia con mayor claridad las tensiones entre la eficacia recaudatoria del Estado y la garantía de los derechos del servidor público.

### 3.1. El procedimiento de ejecución coactiva aplicable al custodio

La ejecución coactiva constituye una manifestación de la autotutela administrativa que permite al Estado exigir el cumplimiento de obligaciones sin intervención judicial previa. No obstante, su procedencia se encuentra condicionada a la existencia de una obligación clara, determinada, líquida y exigible, derivada de un acto administrativo firme o de una resolución emitida por autoridad competente[19].

En el caso de la responsabilidad patrimonial de servidores públicos, dicha obligación puede tener como fuente:  una resolución de la CGE que establezca responsabilidad

[18] PÉREZ, EFRAÍN, *Derecho Administrativo: Corporaciones Públicas y Régimen de Bienes del Estado*, 2da edición, 2021, pp. 112-115.
[19] Arts. 261 y 262 COA.

civil culposa mediante glosa u orden de reintegro, o un acto administrativo firme emitido por la entidad pública competente, siempre que se haya garantizado el debido proceso[20].

El procedimiento coactivo inicia con la emisión del correspondiente título de crédito, el cual debe contener la identificación de la obligación, su cuantía y su fundamento jurídico. Este título no puede generarse de manera automática por el área financiera, sino que debe derivarse de un acto previo que haya determinado válidamente la responsabilidad del servidor.

Posteriormente, el ejecutor coactivo dicta el auto de pago, concediendo un término para el cumplimiento voluntario de la obligación.

Desde su fase inicial, este mecanismo puede incorporar medidas de ejecución destinadas a asegurar el cumplimiento de la obligación. No obstante, dichas medidas deben aplicarse dentro de los límites constitucionales y legales, respetando el principio de proporcionalidad.

En particular, la afectación de remuneraciones del servidor público no constituye una medida automática ni irrestricta, sino que debe sujetarse a las limitaciones establecidas en el ordenamiento jurídico, garantizando condiciones mínimas de subsistencia y respetando las normas sobre inembargabilidad relativa de ingresos[21].

[20] Art. 272 COA.
[21] Arts. 89 y 90 COA.

Asimismo, el ordenamiento jurídico reconoce la posibilidad de impugnación de los actos administrativos que sirven de fundamento a la ejecución, tanto en sede administrativa como ante la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, la eficacia de estos mecanismos depende de la oportunidad de su ejercicio y de la existencia de actos debidamente motivados que permitan un control jurisdiccional efectivo.

Conviene acentuar que, conforme al régimen del COA, la sola interposición de recursos en sede administrativa o el inicio de la acción ante el Tribunal Contencioso Administrativo no suspende de forma automática la ejecución coactiva. Los actos de la administración gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad. Por ende, la suspensión del procedimiento de cobro es de carácter excepcional y requiere la petición expresa del administrado junto con el cumplimiento de los requisitos legales exigidos por el COA, tales como el afianzamiento o la orden judicial de suspensión, garantizando que la impugnación no se convierta en una vía de dilación injustificada que afecte la liquidez del erario público.

### 3.2. Limitaciones prácticas y organizacionales en la fase de cobro

En la práctica institucional, la ejecución coactiva enfrenta importantes restricciones estructurales que afectan su eficacia. Una de las principales radica en la insuficiente especialización del personal encargado del trámite. En numerosas entidades públicas, especialmente a nivel seccional, los funcionarios jurídicos asumen simultáneamente

funciones ordinarias y roles dentro del proceso coactivo, lo que genera retrasos, acumulación de expedientes y deficiencias en la sustanciación[22].

A ello se suma la emisión tardía de títulos de crédito, lo que puede derivar en la caducidad de la acción de cobro y, en consecuencia, en la imposibilidad jurídica de recuperar los valores adeudados. Esta problemática no responde únicamente a fallas individuales, sino a debilidades estructurales en la organización administrativa.

Otra limitación relevante se presenta en los casos de insolvencia del deudor. Según informes de la CGE, existen procesos relacionados con el manejo de bienes públicos que no logran una recuperación efectiva debido a la falta de capacidad económica de los responsables, lo que reduce el impacto real del sistema resarcitorio[23].

Asimismo, análisis periodísticos especializados han señalado debilidades en el cobro coactivo de recursos estatales, evidenciando dificultades estructurales en la recuperación de valores derivados de responsabilidades administrativas[24].

### 3.3. Impacto real en la recuperación del patrimonio público

Pese a su diseño normativo, el sistema de ejecución de responsabilidad patrimonial presenta resultados limitados en términos de recuperación efectiva de recursos

[22] GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, cap. X, pp. 45-48.
[23] Contraloría General del Estado, *Informe de Labores y Rendición de Cuentas: Consolidado Nacional de Exámenes Especiales al Parque Automotor del Sector Público*, 2024, pp. 42-45.
[24] Primicias, "Glosas y responsabilidades de servidores públicos: las debilidades en el cobro coactivo de recursos estatales", 22 de enero de 2025.

públicos. Los datos disponibles muestran que el monto recaudado mediante procesos coactivos es considerablemente inferior al valor total de los bienes siniestrados, lo que cuestiona la eficiencia del modelo vigente[25].

Esta ineficacia no solo impacta en el erario, sino también en la gestión institucional. La tramitación de procesos coactivos implica costos administrativos elevados en tiempo, personal y recursos, que en muchos casos superan los beneficios económicos obtenidos. En lugar de constituir un mecanismo preventivo o correctivo del riesgo, el sistema opera de manera reactiva, trasladando la carga económica al servidor sin atender las fallas estructurales relacionadas con la contratación de seguros, el mantenimiento vehicular o la gestión administrativa[26].

Por un lado, las entidades caen en la inoperancia práctica al no contar con una vía ágil y constitucionalmente válida para el cobro de menoscabos menores o deducibles de seguros; por otro lado, cuando intentan el cobro directo mediante reglamentos internos sin sustento legal en el COA, incurren en actos viciados de nulidad por falta de procedimiento previo y motivación. Esta desconexión práctica demuestra que la ineficacia del sistema no deriva de una falta de voluntad institucional, sino de la ausencia de un canal procedimental formal que articule el debido proceso con la tutela efectiva del erario público.

---

[25] Contraloría General del Estado, *Informe de Labores y Rendición de Cuentas*, pp. 42-45.
[26] GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, cap. X.

## 4. Análisis jurisprudencial

Resulta insuficiente para comprender la aplicación real de la responsabilidad patrimonial en el sector público; por ello, es imprescindible analizar los criterios desarrollados por los órganos jurisdiccionales, identificando en cada caso el problema jurídico, la decisión adoptada y su regla aplicable.

### 4.1. Criterios de la Corte Constitucional sobre los derechos del custodio

La corte ha consolidado una línea orientada a garantizar el respeto irrestricto del debido proceso en el ámbito administrativo. En sus pronunciamientos, ha establecido que ninguna entidad pública puede imponer obligaciones patrimoniales ni ejecutar descuentos sobre la remuneración de un servidor sin haberle otorgado previamente la posibilidad real de ejercer su derecho a la defensa, presentar pruebas y controvertir los hechos imputados[27].

En este sentido, el órgano constitucional ha cuestionado las prácticas institucionales que recurren a mecanismos automáticos de recuperación de valores, al considerar que vulneran garantías básicas como la motivación, la contradicción y la tutela judicial efectiva. Estas decisiones reafirman que incluso los procedimientos internos deben ajustarse a estándares constitucionales mínimos.

[27] SCC, 21 de octubre de 2020 (116-14-EP/20, ponente: Agustín Grijalva Jiménez).

Asimismo, la Corte ha reconocido el carácter protegido de la remuneración de los servidores públicos, destacando su función como medio de subsistencia personal y familiar. En consecuencia, ha limitado la aplicación de medidas como la retención indiscriminada de ingresos o el bloqueo total de cuentas bancarias, exigiendo que cualquier afectación económica respete criterios de razonabilidad y proporcionalidad[28].

**4.2. Posturas de la Corte Nacional y del Tribunal Contencioso Administrativo**

la Corte Nacional de Justicia y los tribunales contencioso-administrativos han desarrollado criterios relevantes en torno a la determinación de la responsabilidad del custodio. De manera reiterada, han señalado que la administración debe acreditar de forma técnica la existencia de culpa o negligencia del servidor para justificar la imposición de una obligación de resarcimiento[29].

En consecuencia, se ha rechazado la imputación automática basada exclusivamente en la condición de conductor del vehículo al momento del siniestro, incluyendo factores como el estado mecánico del automotor, las condiciones de la vía y la existencia de fallas institucionales en el mantenimiento preventivo.

De igual forma ha abordado los supuestos en los que la pérdida económica deriva de deficiencias administrativas, particularmente en la gestión de pólizas de seguro. En

[28] SCC, 14 de julio de 2016 (231-16-SEP-CC, ponente: Roxana Silva Chicaiza).
[29] Sentencia de la Corte Nacional de Justicia [SCNJ], Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, 8 de mayo de 2024 (Recurso de Casación No. 17711-2021-00843, ponente: Milton Velásquez Díaz).

varios casos, los tribunales han declarado la nulidad de resoluciones de responsabilidad al verificarse que la falta de cobertura obedeció al incumplimiento de plazos o requisitos por parte de la propia entidad pública[30]. Bajo este enfoque, se reconoce la ruptura del nexo causal cuando el daño es atribuible a la inactividad o negligencia institucional.

**4.3. Criterios relevantes para la solución de conflictos**

Del análisis se desprenden criterios orientadores que permiten mejorar la resolución de estos conflictos. En primer lugar, se consolida la aplicación del principio de favorabilidad, en virtud del cual, ante la duda razonable sobre las causas del siniestro, debe optarse por la interpretación menos gravosa para el servidor público[31].

En segundo término, se exige la observancia del principio de proporcionalidad en la determinación de las obligaciones económicas. Las decisiones judiciales han cuestionado la imposición de cargas excesivas como el pago íntegro de deducibles elevados cuando estas resultan incompatibles con la capacidad económica del trabajador o con la magnitud del daño ocasionado.

Finalmente, se ha establecido la obligación de las entidades públicas de acreditar el adecuado estado de funcionamiento del bien al momento de su entrega. La ausencia de registros de mantenimiento o de controles técnicos periódicos genera una presunción

[30] Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1, 14 de marzo de 2023 (Juicio No. 17811-2022-00124).
[31] OYARTE Rafael, *Derecho Constitucional*, 3ra edición, 2022, pp. 415-418.

de corresponsabilidad institucional, lo que impide trasladar íntegramente el perjuicio al custodio[32].

**Conclusiones**

En relación con el análisis de la naturaleza jurídica de la responsabilidad patrimonial, se concluye que esta no posee un carácter objetivo, pese a interpretaciones erróneas o sesgadas derivadas del artículo 233 de la CRE. Por el contrario, su configuración exige la concurrencia obligatoria de daño, conducta culposa o dolosa y nexo causal, lo que impide la imputación automática de obligaciones económicas al custodio sin una comprobación técnica previa.

Respecto a la diferenciación de regímenes y competencias, se determinó la existencia de una seria falta de delimitación entre la competencia de la CGE y las actuaciones administrativas internas de las entidades públicas. Mientras el órgano de control externo ostenta la potestad exclusiva de establecer responsabilidades civiles culposas mediante glosas u órdenes de reintegro, las instituciones públicas gestionan bienes e inician procedimientos internos que, en la práctica, no siempre se ajustan a un trámite formal que garantice las garantías básicas del debido proceso.

En cuanto a la fase de determinación de responsabilidad, se concluye que en la práctica administrativa actual persisten actuaciones que trasladan de forma directa al custodio la obligación de reparar o reponer vehículos institucionales sin sustanciar una fase

[32] SECAIRA Patricio, *Curso de Derecho Administrativo*, 4ta edición, 2020, pp. 289-293.

contradictoria previa. Esta práctica resulta incompatible con los estándares constitucionales desarrollados por la Corte Constitucional en materia de debida motivación y derecho a la defensa.

Asimismo, en lo relativo a la ejecución de las obligaciones patrimoniales, se evidenció que la administración no siempre distingue adecuadamente entre la determinación de la obligación y su exigibilidad. Esto genera distorsiones graves como la emisión inmediata de títulos de crédito y el inicio de procedimientos coactivos sin verificar si la obligación es firme, líquida y legalmente exigible, derivando en afectaciones indebidas a los derechos del servidor público, especialmente en lo relativo a su remuneración e ingresos económicos.

Por su parte, el análisis jurisprudencial permitió consolidar que los órganos jurisdiccionales, como la Corte Constitucional, la Corte Nacional de Justicia y los Tribunales Contencioso Administrativos, exigen la acreditación plena de la culpa y del nexo causal, así como el estricto respeto al principio de proporcionalidad en la ejecución de obligaciones económicas, lo cual limita la discrecionalidad administrativa y refuerza la necesidad de procedimientos normados.

De igual forma, el examen sobre la gestión institucional y el sustento empírico reveló que las deficiencias detectadas en la gestión de vehículos tales como la falta de mantenimiento preventivo, los problemas en la ejecución de pólizas de seguro o las dificultades en la recuperación de valores demuestran que la pérdida o daño de un bien no siempre es atribuible al custodio, sino a fallas de la propia administración, lo que

evidencia la necesidad de fortalecer el sustento pericial e informativo en cada expediente.

Finalmente, se concluye la existencia de una clara laguna normativa en la regulación específica de la responsabilidad patrimonial de custodios de bienes públicos, particularmente en lo relativo al procedimiento formal de determinación y a los límites de su ejecución. La propuesta de reforma al COA desarrollada en esta investigación constituye una solución jurídica concreta a dicha omisión, al instaurar un procedimiento previo obligatorio, definir la carga probatoria de la administración y regular la ejecución coactiva. En consecuencia, se confirma que la problemática principal radica en la falta de regulación específica y en la imprecisión en su aplicación, justificando una intervención normativa que asegure la seguridad jurídica y la tutela de los derechos de los servidores públicos.

**Recomendaciones**

El análisis desarrollado evidencia que la sola existencia de reglas generales en el COA resulta insuficiente cuando, en la práctica, las instituciones públicas aplican interpretaciones que desnaturalizan el debido proceso. En la gestión administrativa ecuatoriana se ha configurado un vacío operativo: aunque la normativa exige que toda obligación sea previamente determinada y exigible, en la práctica se imponen cobros automáticos a los custodios de vehículos institucionales basados únicamente en informes internos, partes de siniestros o actas administrativas.

Para corregir esta distorsión y garantizar una aplicación efectiva de los principios constitucionales, se formulan las siguientes recomendaciones:

A la CGE, se recomienda actualizar de manera integral el Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes y Existencias del Sector Público. Esta actualización debe incorporar de forma expresa la prohibición de establecer responsabilidades patrimoniales automáticas sin la existencia de un informe técnico pericial independiente, asegurando que toda imputación económica se sustente en un análisis objetivo y verificable.

Al Ministerio del Trabajo, se recomienda emitir una norma técnica obligatoria dirigida a las Unidades de Administración de Talento Humano de las instituciones públicas. Esta norma debe delimitar claramente la diferencia entre el régimen disciplinario y la responsabilidad patrimonial resarcitoria, prohibiendo el uso de sumarios administrativos como mecanismos indirectos de ejecución económica sobre las remuneraciones de los servidores públicos.

A las unidades de patrocinio judicial y dependencias financieras de las entidades públicas, se recomienda reformar los reglamentos internos de ejecución coactiva, incorporando controles estrictos de procedibilidad. En particular, debe exigirse que ningún proceso coactivo se inicie sin la existencia previa de un acto administrativo de determinación patrimonial debidamente motivado y firme.

A las direcciones administrativas y unidades de seguros institucionales, se recomienda establecer la obligación de agotar prioritariamente los mecanismos de cobertura

aseguradora antes de iniciar acciones de repetición contra los servidores públicos. La responsabilidad del custodio debe limitarse, en principio, al valor del deducible, siempre que exista una determinación previa de culpa grave o dolo mediante un procedimiento contradictorio.

Como complemento normativo a estas recomendaciones, se propone la incorporación de un capítulo específico dentro del régimen de ejecución coactiva del Código Orgánico Administrativo, con el siguiente contenido:

“Art. 267.1.– Fase Administrativa Contradictoria Previa: Para la emisión de títulos de crédito relacionados con daños, pérdida o deterioro de bienes públicos bajo custodia, la administración pública deberá sustanciar previamente un procedimiento administrativo contradictorio. Se prohíbe la emisión de órdenes de cobro automáticas basadas exclusivamente en informes administrativos, actas o registros internos. La inobservancia de este procedimiento acarreará la nulidad del título de crédito.

Art. 267.2.– Naturaleza de la responsabilidad: La responsabilidad patrimonial del servidor público custodio es de carácter subjetivo. La administración deberá demostrar la existencia del daño, la conducta culposa o negligente y el nexo causal directo entre ambos. Queda prohibida toda forma de responsabilidad automática.

Art. 267.3.– Informe técnico pericial: La determinación de responsabilidad requerirá un informe técnico pericial que establezca las causas del daño. Cuando se evidencie falta de mantenimiento o deficiencias institucionales, se configurará corresponsabilidad de la entidad pública.

Art. 267.4.– Derecho a la defensa: El servidor público será notificado formalmente y contará con un término razonable para presentar alegaciones y pruebas. En caso de duda razonable, se resolverá en favor del administrado.

Art. 267.5.– Acto administrativo de determinación: La obligación de pago solo podrá establecerse mediante acto administrativo motivado. Sin este acto no podrá iniciarse procedimiento coactivo.

Art. 267.6.– Suspensión excepcional: La ejecución coactiva derivada de actos emitidos en este procedimiento especial se suspenderá únicamente bajo las reglas generales de caución y medidas cautelares previstas en este Código, o cuando el órgano de control externo CGE avoque conocimiento preferente del caso.

Art. 267.7.– Garantías en la ejecución: Las medidas coactivas deberán respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad y no podrán afectar cuentas destinadas al pago de remuneraciones.

Art. 267.8.– Relación con otros regímenes de control: Este procedimiento tiene carácter interno y no limita las competencias de los órganos de control para determinar otras responsabilidades.”

Estas recomendaciones permiten cerrar el vacío normativo identificado, evitando la generación arbitraria de obligaciones económicas y garantizando que la responsabilidad patrimonial en la administración pública se determine mediante procedimientos técnicos, motivados y respetuosos del debido proceso.

**Bibliografía**

Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017.

Congreso Nacional. *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial Suplemento 595, 12 de junio de 2002.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, 2008.

Contraloría General del Estado. Acuerdo No. 004-CG-2023: Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado. Quito: CGE, 2023.

Contraloría General del Estado. Examen Especial a los Procesos de Contratación, Ejecución y Aplicación de Pólizas de Seguro para Vehículos Institucionales. Informe No. DNAAC-0021-2023. Quito: CGE, 2023.

Contraloría General del Estado. Guía Metodológica de Auditoría de Gestión aplicable al Control de Activos Fijos del Sector Público. Quito: CGE, 2021.

Contraloría General del Estado. Informe de Labores y Rendición de Cuentas: Consolidado Nacional de Exámenes Especiales al Parque Automotor del Sector Público. Quito: CGE, 2024.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 116-14-EP/20 (Garantías del debido proceso en procedimientos administrativos internos). Juez Ponente: Agustín Grijalva Jiménez. 21 de octubre de 2020.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 231-16-SEP-CC (Protección del salario frente a retenciones automáticas de la administración). Jueza Ponente: Roxana Silva Chicaiza. 14 de julio de 2016.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1159-15-EP/21 (Caso Glosas, Impugnación y Debido Proceso). Jueza Ponente: Karla Andrade Quevedo. 10 de noviembre de 2021.

Corte Nacional de Justicia. Resolución No. 09-2022 (Criterios de obligatoriedad sobre la determinación de responsabilidad de servidores en el manejo de bienes públicos). Expedida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia. 15 de noviembre de 2022.

Corte Nacional de Justicia. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. Recurso de Casación No. 17711-2021-00843: Delimitación de la culpa leve y

el nexo causal en accidentes de tránsito de servidores públicos. Quito, 8 de mayo de 2024.

Corte Nacional de Justicia. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. Recurso de Casación No. 17711-2021-00843 (Delimitación de la culpa leve, culpa grave y el nexo causal en accidentes de tránsito de vehículos oficiales). Juez Ponente: Milton Velásquez Díaz. 8 de mayo de 2024.

Diario *El Universo*. "Contraloría previene sobre el uso indebido de vehículos estatales durante feriados y jornadas electorales." 14 de marzo de 2024.

DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 14.ª ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2015.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. 11.ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2019.

Ley Orgánica del Servicio Público. Registro Oficial Suplemento 294, 6 de octubre de 2010.

MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo IV. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011.

Oyarte, Rafael. *Derecho Constitucional*. 3.ª ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2022.

PÉREZ, Efraín. *Derecho Administrativo: Corporaciones Públicas y Régimen de Bienes del Estado*. 2.ª ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2021.

Presidencia de la República. *Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público*. Registro Oficial Suplemento 315, 28 de agosto de 2018.

Primicias. "Glosas y responsabilidades de servidores públicos: las debilidades en el cobro coactivo de recursos estatales." 22 de enero de 2025.

SECAIRA, Patricio. *Curso de Derecho Administrativo*. 4.ª ed. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 2020.

Servicio Nacional de Contratación Pública. *Manual de Buenas Prácticas para la Contratación de Seguros de Bienes Públicos en el Portal Institucional*. Quito: SERCOP, 2022.

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1. Juicio No. 17811-2021-00452: Impugnación de glosa por siniestro vehicular público. 2022.

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1. Juicio No. 17811-2022-00124: Impugnación de resolución de responsabilidad civil por pérdida de vehículo oficial por caducidad de cobertura de seguro. Quito, 14 de marzo de 2023.