Verdad y Derecho
Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales
Vol. 5(especial7), 1-11, 2026
https://doi.org/10.62574/ntm55v47

Responsabilidad del Estado por omisión de medidas preventivas ante desastres naturales en el Ecuador

State liability for failure to adopt preventive measures against natural disasters in Ecuador

Mayra Elizabeth Gallegos-Azogue
mayraga18@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0009-0005-0868-3488

Robert Alcides Falconí-Herrera
ur.robertfalconi@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0000-0002-1084-3170

RESUMEN

El Ecuador se encuentra expuesto a terremotos, erupciones, inundaciones y deslizamientos, y la Constitución impone al Estado el deber de gestionar los riesgos y prevenir sus efectos. Es así que el estudio se planteó como objetivo central analizar la configuración de la responsabilidad del Estado ecuatoriano, contractual y extracontractual, por la omisión de medidas preventivas ante desastres naturales. En este sentido se empleó un enfoque cualitativo, de tipo jurídico-documental, con análisis de contenido de siete obras y artículos académicos, siete instrumentos normativos nacionales e internacionales y tres decisiones judiciales. Entre los resultados se obtuvo que el deber de prevención permite imputar responsabilidad al Estado cuando el riesgo era previsible y evitable, y que el caso fortuito no exime cuando la omisión contribuyó al daño. Entre las conclusiones se estableció que se requiere precisar criterios de previsibilidad y fortalecer la institucionalidad de gestión de riesgos.

Descriptores: desastre natural; prevención de riesgos; responsabilidad civil; derecho administrativo; derechos humanos. (Fuente: Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

Ecuador is exposed to earthquakes, eruptions, floods and landslides, and the Constitution imposes on the State the duty to manage risks and prevent their effects. The study set out to analyse the configuration of the contractual and non-contractual liability of the Ecuadorian State for failure to adopt preventive measures against natural disasters. A qualitative, legal-documentary approach was used, with content analysis of seven academic works and articles, seven national and international legal instruments and three judicial decisions. The results show that the duty of prevention allows liability to be attributed to the State when the risk was foreseeable and avoidable, and that force majeure does not exempt when the omission contributed to the damage. It is concluded that criteria of foreseeability must be specified and risk management institutions strengthened.

Descriptors: natural disasters; risk prevention; civil liability; administrative law; human rights. (Source: UNESCO Thesaurus).

Recibido: 02/09/2026. Revisado: 23/09/2026. Aprobado: 14/10/2026. Publicado: 28/10/2026.

Sección artículos de investigación

INTRODUCCIÓN

La ubicación del Ecuador en el Cinturón de Fuego del Pacífico y su exposición al fenómeno de El Niño hacen del país un territorio vulnerable a terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones y deslizamientos. El terremoto del 16 de abril de 2016, que afectó principalmente a Manabí y Esmeraldas, mostró que los daños de un evento natural dependen en buena medida de las condiciones de construcción, planificación territorial y preparación institucional, por cuanto la magnitud de las pérdidas se relacionó con edificaciones vulnerables y con una respuesta estatal limitada.

Partiendo de lo expuesto, la Constitución de 2008 dispone que el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres y la recuperación (Asamblea Constituyente, 2008a, art. 389), y que el Estado será responsable por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos y por las acciones u omisiones de sus funcionarios (art. 11.9). Lo anterior supone que la omisión de medidas preventivas puede generar responsabilidad estatal.

Por consiguiente, la relevancia del tema radica en la dificultad de imputar responsabilidad por daños asociados a eventos naturales, habida cuenta de que Arellano y Piedra (2018) mostraron que la respuesta al terremoto de 2016 se produjo sin una ley específica ni un organismo técnico con capacidades suficientes, y San Martín Neira (2019) identificó los desafíos que los desastres naturales plantean a la responsabilidad civil. De ello se

sigue la necesidad de precisar cuándo la omisión preventiva del Estado genera responsabilidad.

Pero, ¿cómo se configura la responsabilidad del Estado ecuatoriano por la omisión de medidas preventivas ante desastres naturales? A partir de lo planteado, la investigación tiene por objetivo central analizar la configuración de la responsabilidad del Estado ecuatoriano, contractual y extracontractual, por la omisión de medidas preventivas ante desastres naturales.

Referencial teórico

En cuanto al fundamento teórico, Beck (1998) describió la sociedad contemporánea como una sociedad del riesgo, en la que los daños derivan cada vez más de decisiones humanas y en la que el Estado asume la tarea de gestionar riesgos previsibles, y Mir Puigpelat (2002) propuso un sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración que distingue entre daños causados por el funcionamiento anormal y aquellos que derivan de riesgos creados o tolerados por el poder público. Esto implica que un evento natural no excluye por sí mismo la responsabilidad cuando el daño se vincula con una omisión estatal.

Al hilo de ello, la distinción entre responsabilidad contractual y extracontractual resulta relevante, toda vez que San Martín Neira (2019) mostró que el carácter natural del hecho dañino no impide imputar responsabilidad cuando concurre una conducta negligente que agrava sus efectos, y Coronel-Larrea (2021) examinó la noción de daño y su relevancia para el cómputo de la prescripción en la responsabilidad extracontractual. En el plano estatal, Larroucau Torres y San Martín Neira (2025) analizaron la evolución de la responsabilidad extracontractual del Estado en Chile. De allí

se desprende que la omisión preventiva puede generar responsabilidad en ambos regímenes.

En función de lo planteado, el Código Civil define el caso fortuito o fuerza mayor como el imprevisto al que no es posible resistir (Congreso Nacional, 2005), de modo que un desastre previsible y cuyos efectos podían mitigarse no reúne los requisitos de la eximente respecto de quien omitió las medidas razonables. Por añadidura, el Código Orgánico Administrativo regula la responsabilidad extracontractual del Estado y el derecho de repetición contra los servidores responsables (Asamblea Nacional, 2017), y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública rige las obligaciones del Estado en sus contratos de obra y servicios (Asamblea Constituyente, 2008b).

Con base en lo expuesto, el marco institucional de la gestión de riesgos ha evolucionado, ya que la Ley de Seguridad Pública y del Estado incorporó la gestión de riesgos como parte del sistema de seguridad (Asamblea Nacional, 2009), y la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres estableció un sistema específico con competencias de prevención para todos los niveles de gobierno (Asamblea Nacional, 2024). A su vez, Córdova et al. (2024) mostraron que los asentamientos informales en zonas de riesgo del periurbano de Quito reflejan omisiones en la planificación y la regularización del suelo.

En el plano internacional, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 orientó a los Estados a priorizar la prevención y la reducción del riesgo (Naciones Unidas, 2015), y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017), en la Opinión Consultiva OC-23/17, desarrolló el deber de prevención frente a daños ambientales previsibles. En el sistema europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró la responsabilidad estatal por no prevenir una explosión en un vertedero, en el

caso Öneryıldız resuelto en 2004 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2004), y por no adoptar medidas frente a un alud de lodo previsible, en el caso Budayeva y otros resuelto en 2008 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2008). Semejante desarrollo supone que el deber de prevención forma parte de la protección del derecho a la vida.

MÉTODO

La investigación se desarrolló con enfoque cualitativo, de tipo jurídico-documental, orientada a examinar la configuración de la responsabilidad del Estado ecuatoriano por la omisión de medidas preventivas ante desastres naturales.

En cuanto al corpus, se seleccionaron intencionalmente siete obras y artículos académicos publicados entre 1998 y 2025, siete instrumentos normativos, esto es, la Constitución, el Código Civil, el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y el Marco de Sendai, así como tres decisiones judiciales, esto es, la Opinión Consultiva OC-23/17 y los casos Öneryıldız y Budayeva del Tribunal Europeo. Se excluyeron tesis, informes sin arbitraje y publicaciones de procedencia no verificable.

En este sentido se empleó el análisis de contenido por dimensiones, esto es, fundamento del deber de prevención, título de imputación, eximentes y régimen contractual o extracontractual, construyéndose categorías emergentes por inducción. Como limitación, el estudio no analiza procesos judiciales ecuatorianos por daños asociados a desastres, por lo que sus conclusiones se apoyan en el análisis normativo, doctrinario y comparado.

RESULTADOS

El análisis permitió identificar los elementos que configuran la responsabilidad del Estado por omisión de medidas preventivas, tal como se presenta en la tabla 1.

Tabla 1. *Elementos de la responsabilidad del Estado por omisión preventiva ante desastres.*

Elemento	Contenido	Fundamento
Deber de prevención	Obligación de prevenir, mitigar y recuperar	Constitución, art. 389; Marco de Sendai
Previsibilidad del riesgo	Conocimiento o posibilidad de conocer la amenaza	Budayeva y otros vs. Rusia
Omisión relevante	Falta de medidas razonables y disponibles	Constitución, art. 11.9
Nexo causal	Contribución de la omisión al daño	San Martín Neira (2019)
Límite del caso fortuito	No exime si el evento era previsible y mitigable	Código Civil

Nota. Elaboración propia (2026) a partir del corpus analizado.

De la tabla 1 se desprende que la responsabilidad del Estado por omisión preventiva deriva, antes que del evento natural en sí, de la omisión de medidas razonables frente a un riesgo previsible que contribuyó a la producción o agravación del daño, empero la previsibilidad constituye el elemento decisivo, pues de ella depende que el evento pueda calificarse como caso fortuito. Esto indica que la configuración de la responsabilidad exige un análisis caso por caso del conocimiento disponible y de las medidas omitidas.

En función de lo anterior, los hallazgos se agruparon en categorías emergentes, tal como se observa en la tabla 2.

Tabla 2. *Categorías emergentes sobre la responsabilidad estatal por omisión preventiva.*

Categoría	Definición	Fuentes
Riesgo previsible	Amenaza conocida o cognoscible que activa el deber de actuar.	Beck (1998); Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2008)
Omisión imputable	Falta de medidas razonables por parte del órgano competente.	Mir Puigpelat (2002)
Doble régimen	Responsabilidad contractual frente a contratistas y extracontractual frente a terceros.	San Martín Neira (2019); Asamblea Nacional (2017)
Déficit institucional	Debilidad de la gestión de riesgos y de la planificación territorial.	Arellano y Piedra (2018); Córdova et al. (2024)

Nota. Elaboración propia (2026).

En cuanto al riesgo previsible, la jurisprudencia europea coincide en que el Estado responde cuando conocía o debía conocer la amenaza y disponía de medios para mitigarla, de allí que el caso Budayeva y otros vs. Rusia permita comprender que la omisión de alertas, mantenimiento de infraestructura y planes de evacuación configura una vulneración del derecho a la vida.

Por su parte, el doble régimen aparece como un aspecto específico del ordenamiento ecuatoriano, ya que la responsabilidad contractual surge cuando el Estado incumple obligaciones asumidas en contratos de obra o servicios que comprendían medidas de prevención, mientras que la responsabilidad extracontractual se rige por el artículo 11.9 de la Constitución y por el Código Orgánico Administrativo frente a terceros afectados. Semejante hallazgo supone que el régimen aplicable depende de la existencia de un vínculo contractual previo.

En lo que respecta al déficit institucional, los resultados indican que la respuesta al terremoto de 2016 evidenció la falta de una ley específica y de un organismo técnico con capacidades suficientes, según Arellano y Piedra (2018), y que la ocupación informal de zonas de riesgo refleja omisiones en la planificación territorial, según Córdova et al. (2024). De ello se sigue que

la nueva ley de gestión de riesgos debe traducirse en competencias exigibles.

DISCUSIÓN

Los resultados confirman que el Estado ecuatoriano puede ser responsable por la omisión de medidas preventivas ante desastres naturales, en consonancia con lo planteado por San Martín Neira (2019) y por Mir Puigpelat (2002). Sin embargo, el análisis permite precisar que esta responsabilidad exige demostrar la previsibilidad del riesgo, la disponibilidad de medidas razonables y su contribución causal al daño.

En el plano comparado, los casos Öneryıldız y Budayeva del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2004, 2008) muestran que el deber de prevención forma parte de la protección del derecho a la vida, lo cual coincide con el desarrollo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017) en la Opinión Consultiva OC-23/17. Esto invita a reflexionar sobre la posibilidad de que los jueces ecuatorianos incorporen estos estándares al resolver demandas por daños asociados a desastres.

Comoquiera que el caso fortuito exige imprevisibilidad e irresistibilidad, el Estado no puede invocarlo cuando el riesgo estaba identificado en estudios técnicos o planes de ordenamiento y no se adoptaron las medidas previstas. Es ingenuo pensar que todo desastre natural exime de responsabilidad; de ahí un reto intrínseco para el Estado, que consiste en documentar los riesgos, ejecutar las medidas de mitigación y rendir cuentas de las omisiones.

Otro aspecto que debe ser revisado es la relación entre la planificación territorial y la responsabilidad, toda vez que Córdova et al. (2024) muestran que la regularización de asentamientos en zonas de riesgo sin medidas de mitigación puede constituir una omisión imputable a los gobiernos locales. A

tenor de lo que plantea Beck (1998), la gestión de riesgos previsibles es una tarea del Estado contemporáneo cuyo incumplimiento no puede trasladarse a las víctimas.

En virtud de lo abordado, la responsabilidad del Estado por omisión de medidas preventivas ante desastres naturales en el Ecuador puede comprenderse como una responsabilidad por omisión frente a riesgos previsibles, contractual o extracontractual según exista un vínculo previo. Como limitación, el estudio no analiza procesos judiciales nacionales, por lo que se recomienda que investigaciones futuras examinen demandas por daños derivados del terremoto de 2016 y de eventos posteriores.

CONCLUSIONES

La Constitución impone al Estado el deber de prevenir y mitigar los efectos de los desastres y lo declara responsable por las omisiones de sus funcionarios y por la deficiente prestación de servicios públicos, deber que el Marco de Sendai y la jurisprudencia interamericana y europea vinculan con la protección del derecho a la vida.

La responsabilidad estatal por omisión preventiva se configura cuando el riesgo era previsible, existían medidas razonables que no se adoptaron y la omisión contribuyó al daño, de modo que el caso fortuito no exime cuando el evento podía preverse y mitigarse, y su régimen es contractual o extracontractual según exista un vínculo contractual previo con el afectado.

En consecuencia, la operatividad de esta responsabilidad exige precisar por vía legislativa y jurisprudencial los criterios de previsibilidad y de medidas exigibles, dotar de competencias efectivas al sistema de gestión de riesgos, vincular la planificación territorial con la mitigación y garantizar la reparación de las víctimas junto con la repetición contra los servidores responsables.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

CONFLICTO DE INTERÉS

No existe conflicto de interés con personas o instituciones ligadas a la investigación.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes (UNIANDES), por el apoyo brindado al desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS

Arellano, J., y Piedra, M. (2018). Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador [Without law or technical body: Disaster risk management institutions in the response to the 2016 earthquake in Ecuador]. *Foro: Revista de Derecho*, (30), 51–66. https://doi.org/10.32719/26312484.2018.30.3

Asamblea Constituyente. (2008a). *Constitución de la República del Ecuador* [Constitution of the Republic of Ecuador]. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Asamblea Constituyente. (2008b). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [Organic Law of the National Public Procurement System]. Registro Oficial Suplemento 395, 4 de agosto de 2008.

Asamblea Nacional. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado* [Law on Public and State Security]. Registro Oficial Suplemento 35, 28 de septiembre de 2009.

Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo* [Organic Administrative Code]. Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017.

Asamblea Nacional. (2024). *Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres* [Organic Law for Comprehensive Disaster Risk Management]. Registro Oficial Tercer Suplemento 488, 30 de enero de 2024.

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad* [Risk society]. Paidós.

Congreso Nacional. (2005). *Código Civil. Codificación 2005-010* [Civil Code]. Registro Oficial Suplemento 46, 24 de junio de 2005.

Córdova, M., Egas-Montenegro, A. E., y Menoscal-Cevallos, J. J. (2024). Asentamientos informales, regularización y riesgo de desastres en el periurbano del Distrito Metropolitano de Quito: Colinas del Norte [Informal settlements, regularization, and disaster risk in the peri-urban area of Quito]. *Cuadernos de Geografía: Revista*

Colombiana de Geografía, *33*(1), 99–119. https://doi.org/10.15446/rcdg.v33n1.100275

Coronel-Larrea, L. (2021). Una aproximación conceptual del daño y su importancia en el dies a quo de la prescripción de la acción en la responsabilidad extracontractual [A conceptual approach to damage and its importance in the dies a quo of limitation in tort liability]. *Revista Chilena de Derecho Privado*, (37), 231–271. https://doi.org/10.4067/S0718-80722021000200231

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos* [Advisory Opinion OC-23/17. The environment and human rights]. 15 de noviembre de 2017, Serie A No. 23.

Larroucau Torres, J., y San Martín Neira, L. (2025). La evolución de la responsabilidad extracontractual del Estado por errónea administración de justicia en Chile [The evolution of State non-contractual liability for erroneous administration of justice in Chile]. *Derecho PUCP*, (95). https://doi.org/10.18800/derechopucp.202502.005

Mir Puigpelat, O. (2002). *La responsabilidad patrimonial de la Administración: Hacia un nuevo sistema* [Patrimonial liability of the Administration: Towards a new system]. Civitas.

Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* [Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030]. Resolución A/RES/69/283, 3 de junio de 2015.

San Martín Neira, L. (2019). Desastres naturales y responsabilidad civil. Identificación de los desafíos que presenta esta categoría de hechos dañinos [Natural disasters and civil liability]. *Revista de Derecho (Valdivia)*, *32*(2), 123–142. https://doi.org/10.4067/S0718-09502019000200123

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2004). *Caso Öneryıldız vs. Turquía* [Case of Öneryıldız v. Turkey] (Gran Sala, demanda 48939/99). 30 de noviembre de 2004.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2008). *Caso Budayeva y otros vs. Rusia* [Case of Budayeva and others v. Russia] (demanda 15339/02 y otras). 20 de marzo de 2008.

Derechos de autor: 2026 Por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/