



**UNIVERSIDAD ESTATAL  
PENÍNSULA DE SANTA ELENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
CARRERA DE DERECHO**

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

**TÍTULO:**

**DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA  
ACCIÓN DE REPETICIÓN DERIVADA DE UN EXAMEN ESPECIAL DE LA  
CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

**AUTORES:**

**PERALTA CARRILLO GINGER PAOLA  
ROJAS FIGUEROA EDSON FABRICIO**

**TUTOR:**

**ABG. TEDDY ENRIQUE RAMOS RAMOS**

**LA LIBERTAD-ECUADOR**

**2026**

**UNIVERSIDAD ESTATAL  
PENÍNSULA DE SANTA ELENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
CARRERA DE DERECHO**

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

**TÍTULO:**

**DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA  
ACCIÓN DE REPETICIÓN DERIVADA DE UN EXAMEN ESPECIAL DE LA  
CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

**AUTORES:**

**PERALTA CARRILLO GINGER PAOLA  
ROJAS FIGUEROA EDSON FABRICIO**

**TUTOR:**

**ABG. TEDDY ENRIQUE RAMOS RAMOS**

**LA LIBERTAD-ECUADOR**

**2025**

La Libertad, 29 de octubre del 2025.


## **APROBACIÓN DEL TUTOR**

### **CERTIFICO**

Ab, Ramos Ramos Teddy Enrique, en mi calidad de docente tutor del trabajo de integración curricular del título “Determinación De Responsabilidad Para El Ejercicio De La Acción De Repetición Derivada De Un Examen Especial De La Contraloría General Del Estado”. Correspondiente por los estudiantes Peralta Carrillo Ginger Paola y Rojas Figueroa Edson Fabricio, del semestre 8/2 de la Carrera de Derecho, de la Universidad Estatal Península De Santa Elena; declaro que luego de haber orientado científica y metodológicamente su desarrollo, el referido proyecto de investigación se encuentra concluido en todas sus partes cumpliendo así con el proceso de evaluación que corresponda

Atentamente,

**TEDDY  
ENRIQUE  
RAMOS RAMOS**



Firmado digitalmente  
por TEDDY ENRIQUE  
RAMOS RAMOS  
Fecha: 2025.11.05  
08:29:35 -05'00'

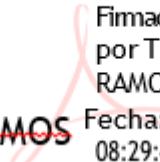
Ab. Teddy Ramos Ramos, Mgt.  
**TUTOR**

La Libertad, 29 de octubre del 2025

## **CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO**

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Integración Curricular: “DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN DERIVADA DE UN EXAMEN ESPECIAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO.”, perteneciente a Peralta Carrillo Ginger Paola y Rojas Figueroa Edson Fabricio, estudiantes de la Carrera de Derecho, CERTIFICO, que el contenido de dicho trabajo ha sido sometido a la validación en sistema anti plagio COMPILATIO, obteniendo un porcentaje de similitud del 7%, cumpliendo así con los parámetros técnicos requeridos para este tipo de trabajos académicos.

Atentamente,

**TEDDY  
ENRIQUE  
RAMOS RAMOS**  Fimado digitalmente  
por TEDDY ENRIQUE  
RAMOS RAMOS  
Fecha: 2025.11.05  
08:29:49 -05'00'

Ab. Teddy Ramos Ramos, Mgt.  
**TUTOR**

## VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA

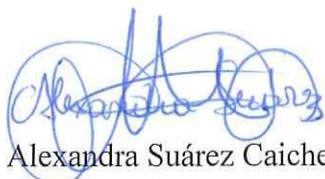
### CERTIFICO

Que, he revisado la redacción y ortografía del Trabajo de Integración Curricular titulado: DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN DERIVADA DE UN EXAMEN ESPECIAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, elaborado por los estudiantes de la Carrera de Derecho de la Universidad Estatal Península de Santa Elena: PERALTA CARRILLO GINGER PAOLA y ROJAS FIGUEROA EDSON FABRICIO, como requisito previo a la obtención del título de Abogada/o.

Que, una vez realizadas las observaciones pertinentes al referido trabajo, se ha verificado que los mencionados estudiantes acogieron de manera proactiva las recomendaciones emitidas, incorporando los ajustes correspondientes conforme a las sugerencias planteadas.

Por lo expuesto, autorizo a los peticionarios, a hacer uso del presente certificado en lo que estimen conveniente.

Atentamente,



Alexandra Suárez Caiche

Licenciada en Administración de Turismo

Magíster en Diseño y Evaluación de Modelos Educativos

C.I. 0912769072

Registro SENESCYT No.1050-12-86029450

Teléfono 093318997

La Libertad, a los 04 días del mes de Noviembre de 2025

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Nosotros, **PERALTA CARRILLO GINGER PAOLA** y **ROJAS FIGUEROA EDSON FABRICIO**, estudiantes del octavo semestre de la carrera de Derecho de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, habiendo cursado la asignatura Unidad de Integración Curricular II, declaramos la autoría de la presente propuesta de investigación, de título: "**DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN DERIVADA DE UN EXAMEN ESPECIAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**", desarrollada en todas sus partes por los suscritos estudiantes con apego a los requerimientos de la ciencia del Derecho, la metodología de la investigación y las normas que regulan los procesos de titulación de la UPSE.

Atentamente,

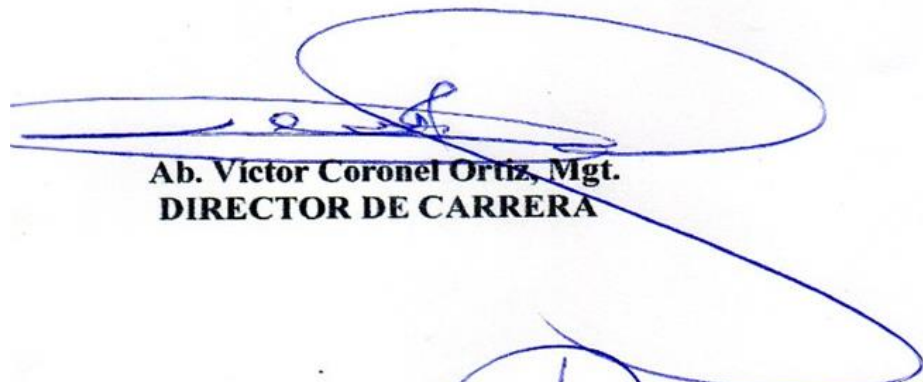


**Peralta Carrillo Ginger Paola**  
CI.0928700970



**Rojas Figueroa Edson Fabricio**  
CI.2400138596

**APROBACIÓN DEL TRIBUNAL**

A large, stylized handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke.

**Ab. Victor Coronel Ortiz, Mgt.  
DIRECTOR DE CARRERA**

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, circular loop at the top and several smaller loops below.

**Ab. Gisela Herdoiza Moran, Mgt.  
PROFESOR ESPECIALISTA**

A handwritten signature in blue ink, characterized by a large, sweeping loop on the left side and several vertical strokes on the right.

**Ab. Teddy Ramos Ramos, Mgt.  
TUTOR**

A handwritten signature in blue ink, showing a large, rounded loop at the top and several horizontal strokes below.

**Ab. Brenda Reyes Tomalá, Mgt.  
PROFESORA UIC**

## **DEDICATORIA**

*Dedico este trabajo de tesis a mi mejor amiga, Yacqueline Lino, quien siempre estuvo presente brindándome su apoyo incondicional. De manera especial lo dedico a mis hijos: Alans Josué, Alan Joel y a Scarleth, quienes son mi mayor inspiración y el motor en cada esfuerzo que realizo. Este logro es el fruto del amor y dedicación que compartimos, y es un reflejo del compromiso que he asumido con ustedes y conmigo misma.*

***Ginger Peralta Carrillo***

*Dedico este trabajo a María, mi compañera de vida, a nuestros hijos, cuyo amor incondicional ha sido el combustible de este esfuerzo académico. Este logro les pertenece tanto como a mí, pues refleja el principio de que toda recompensa visible nace de sacrificios invisibles compartidos.*

***Edson Rojas Figueroa***

## AGRADECIMIENTO

Expresamos nuestra imperecedera gratitud a la Universidad Estatal Península de Santa Elena, alma mater que nos acogió y cuyo rigor formativo constituyó el crisol donde forjamos nuestras aspiraciones profesionales. Esta prestigiosa institución nos brindó conocimientos sólidos y profundos que, sin duda alguna, constituirán la base fundamental de nuestro desempeño profesional en el campo de la justicia.

Asimismo, nuestra gratitud al Ab. Teddy Ramos, quien asumió la tutoría de esta investigación con admirable dedicación y profesionalismo demostrando experticia académica, orientación estratégica y acompañamiento intelectual, resultó fundamental para direccionar este trabajo hacia su consolidación. Valoramos enormemente su disposición, paciencia y compromiso durante todo el desarrollo de esta tesis.

Nuestro especial reconocimiento al Dr. Andrés Zuleta, cuyas enseñanzas trascendieron el ámbito meramente académico, su cátedra nos inculcó la importancia de la fortaleza de carácter y la disciplina como pilares fundamentales, no solamente en el ejercicio de la profesión jurídica, sino en nuestra formación integral como individuos, sus lecciones permanecerán como guía constante en nuestro desarrollo profesional y personal.

Finalmente, extendemos nuestro profundo agradecimiento a la Ab. Brenda Reyes Tomalá, catedrática de la Unidad de Integración Curricular, por su invaluable contribución académica y científica durante las etapas de conceptualización, desarrollo y consolidación del presente trabajo investigativo.

## ÍNDICE GENERAL

PORTADA.....	I
CONTRAPORTADA.....	II
APROBACIÓN DEL TUTOR .....	III
CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO .....	IV
VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA.....	V
DECLARACIÓN DE AUTORÍA.....	VI
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL.....	VII
DEDICATORIA.....	VIII
AGRADECIMIENTO.....	IX
ÍNDICE GENERAL .....	X
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	XII
ÍNDICE DE TABLAS.....	XII
RESUMEN.....	XIII
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I.....	3
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	3
1.1 Planteamiento del problema.....	3
1.2 Formulación del problema .....	5
1.3 Objetivos de la investigación.....	6
1.4 Justificación de la investigación.....	6
1.5 Identificación de variables .....	7
CAPÍTULO II.....	8
MARCO REFERENCIAL .....	8
2.1 Marco teórico .....	8
2.1.1 Fundamentos Teóricos del Control, Garantías Constitucionales y Control Gubernamental.....	8
2.1.1.1 Tipologías de control: preventivo, concurrente y correctivo .....	11
Gráfico 1 Control formal .....	12
2.1.1.2 Principios de control administrativo .....	16
	X

2.1.2 Facultades y atribuciones de la Contraloría General del Estado.....	21
2.1.2.1 Control interno y externo de la CGE .....	23
2.1.2.2 Acciones disciplinarias de la CGE.....	25
2.1.2.3 Examen especial: Responsables y grado de participación .....	27
2.1.3 Acción de Repetición como mecanismo de la función pública .....	31
2.1.3.1 La acción de repetición desde una visión dogmática y política .....	33
2.1.3.2 La acción de repetición el llamamiento de las garantías constitucionales .....	35
2.1.3.3 Requisitos para la Procedencia de la Acción de Repetición .....	36
2.1.3.4 Causales de Inadmisibilidad de la Acción de Repetición .....	41
2.2 MARCO LEGAL .....	43
2.2.1 Constitución de la República del Ecuador .....	43
2.2.2 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional .....	46
2.2.3 Ley Orgánica del Servicio Público .....	50
2.2.4 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.....	51
2.2.5 Código Orgánico General de Procesos .....	57
2.2.6 Código Orgánico Administrativo .....	58
2.3 MARCO CONCEPTUAL .....	59
CAPÍTULO III .....	62
MARCO METODOLÓGICO .....	62
3.1 Diseño y tipo de investigación .....	62
3.2 Recolección de Información .....	63
3.3 Tratamiento de la Información .....	69
3.4 Operacionalización de las variables .....	71
CAPÍTULO IV .....	72
RESULTADO Y DISCUSIÓN .....	72
4.1 Interpretación y Discusión de Resultados .....	72
4.1.1 Entrevista dirigida a Funcionario de la Contraloría General del Estado de la Provincia de Santa Elena .....	72
4.1.2 Entrevista dirigida a Abogados en el Libre Ejercicio de la Provincia de Santa Elena.....	75
4.2 Verificación de la idea a defender .....	79
CONCLUSIONES .....	81
RECOMENDACIONES .....	82
BIBLIOGRAFÍA .....	83
ANEXOS .....	86

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Control formal .....	12
Gráfico 2	Principios del Control Administrativo .....	17
Gráfico 3	Procesos de Control CGE .....	23
Gráfico 4	Responsabilidades Administrativas Culposas .....	26

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Modalidades de Auditoría Gubernamental .....	24
Tabla 2	Sanciones CGE.....	27
Tabla 3	Exámenes Especiales .....	29
Tabla 4	Población.....	64
Tabla 5	Muestra .....	65
Tabla 6	Operacionalización de Variable.....	71

## RESUMEN

La presente investigación analiza la determinación de responsabilidad para el ejercicio de la acción de repetición derivada de exámenes especiales realizados por la Contraloría General del Estado en Ecuador. El problema central radica en que, aunque la Contraloría determina responsabilidades civiles mediante estos exámenes, persiste una brecha crítica entre el control administrativo y el proceso judicial la ausencia de mecanismos procesales claros que permitan establecer con precisión el grado de dolo o culpa grave de los servidores públicos, sumado a la falta de identificación individualizada de los responsables, requisito esencial para la admisibilidad de la acción de repetición según la jurisprudencia constitucional ecuatoriana. Esta situación genera consecuencias graves para el patrimonio público. El Estado paga millones en reparaciones por daños causados por funcionarios públicos, pero no logra recuperar estos valores porque los informes de examen especial frecuentemente emplean lenguaje genérico como "las autoridades competentes" o "los funcionarios responsables", imposibilitando identificar nominalmente al servidor individual contra quien debe dirigirse la demanda judicial. Sin esta identificación precisa, las acciones de repetición son inadmitidas. El objetivo general es identificar los requisitos jurídicos y procedimentales necesarios para el ejercicio efectivo de la acción de repetición. Mediante análisis documental-normativo y revisión jurisprudencial de la Constitución, LOCGE, LOGJCC, COA y doctrina especializada, se examina cómo se determinan responsabilidades en exámenes especiales y por qué las acciones de repetición frecuentemente no prosperan. Los resultados evidencian que existe desconexión estructural entre lo que el examen especial produce como determinación administrativa y lo que el proceso judicial exige como prueba de responsabilidad individual. Se concluye que es imperativa una reforma metodológica de los procedimientos de auditoría y una reforma normativa que establezca criterios claros para identificar responsables y determinar el grado de culpabilidad, cerrando así la brecha que impide recuperación efectiva del patrimonio público y la impunidad administrativa ecuatoriana.

Palabras clave: Acción, Repetición, Contraloría, Determinación, Responsabilidad

## ABSTRAC

This research analyzes the determination of liability for the exercise of the right of recourse action derived from special examinations conducted by the Comptroller General's Office in Ecuador. The central problem lies in the fact that, although the Comptroller determines civil liabilities through these examinations, a critical gap persists between administrative control and judicial process: the absence of clear procedural mechanisms to establish precisely the degree of intent or gross negligence of public servants, coupled with the lack of individualized identification of those responsible, an essential requirement for the admissibility of the recourse action according to Ecuadorian constitutional jurisprudence.

This situation generates serious consequences for public assets. The State pays millions in reparations for damages caused by public officials but fails to recover these amounts because special examination reports frequently employ generic language such as "the competent authorities" or "the responsible officials," making it impossible to nominally identify the individual servant against whom the judicial lawsuit must be filed. Without this precise identification, recourse actions are dismissed before analyzing the substance of the case.

The general objective is to identify the legal and procedural requirements necessary for the effective exercise of the recourse action. Through documentary-normative analysis and jurisprudential review of the Constitution, the Organic Law of the Comptroller General's Office, the Organic Law of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control, the Organic Administrative Code, and specialized doctrine, the research examines how responsibilities are determined in special examinations and why recourse actions frequently fail to succeed.

The results show that there is a structural disconnection between what the special examination produces as an administrative determination and what the judicial process requires as proof of individual responsibility. It is concluded that a methodological reform of the Comptroller's audit procedures and a normative reform establishing clear criteria for identifying responsible parties and determining the degree of culpability are imperative, thus closing the gap that prevents the effective recovery of public assets and perpetuates administrative impunity in Ecuador.

Keywords: Action, Repetition, Oversight, Determination, Responsibility

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación aborda el ejercicio de responsabilidad que tiene el Estado Ecuatoriano y la acción de repetición que se impone a los servidores públicos, estas variables se encuentran en relación con el derecho administrativo, determinando al principio de responsabilidad como obligación del Estado a indemnizar económicamente por efectos de la mala administración sobre los bienes públicos, dado el caso que determinados funcionarios realizan actos que en consecuencia terminan perjudicando al país, ya que su accionar puede ser doloso o culposo. La acción de repetición otorga la facultad al Estado para recuperar los recursos que en su momento fueron desembolsados, una vez que se haya identificado plenamente al funcionario como tal. Estos instrumentos garantizan que la parte agraviada y el funcionario identificado tengan un equilibrio procesal, dando paso a que el manejo de los recursos del Estado se realice de forma adecuada y con responsabilidad, incorporando aquí el componente ético.

Pese a que este instituto jurídico está explícitamente reconocido en la Carta Magna, su implementación real confronta barreras considerables que restringen su operatividad. El mecanismo primario para detectar anomalías recae en la auditoría especializada ejecutada por la CGE, a través de la cual se determinan imputaciones administrativas, civiles y, en ciertos supuestos, penales.

La dificultad principal se concentra en la ausencia de instrumentos procedimentales específicos y operativos que viabilicen identificar con exactitud el nivel de intencionalidad o negligencia calificada de los funcionarios estatales posterior al reconocimiento de su responsabilidad civil. Tal circunstancia origina una desarticulación considerable que dificulta la restitución de los fondos públicos y propicia la ausencia de sanción ante comportamientos irresponsables o fraudulentos. La complejidad del problema se incrementa debido a múltiples elementos correlacionados: primeramente, se observan lagunas normativas y trabas operacionales que restringen la restitución real del erario; secundariamente, la cohabitación de diversos trámites que ordenan el mecanismo repetitivo, fragmentados entre distintos ordenamientos legales, produce inestabilidad jurídica y ambigüedad hermenéutica.

Finalmente, la práctica judicial exhibe lo que sucede en la mayoría de los casos, que los Tribunales Contenciosos Administrativos no estipulan la responsabilidad personal de los

funcionarios o servidores públicos, ya que corresponde a las instituciones que han sido afectadas iniciar la respectiva acción judicial correspondiente, por lo cual la efectividad de este recurso queda limitada.

Desde esta perspectiva, la investigación nace de la necesidad de analizar y estudiar de manera íntegra los impedimentos y procedimientos legales que dificultan el ejercicio efectivo de la acción de repetición, así como de la identificación y los requisitos legales e institucionales necesarios para el fortalecimiento de su aplicabilidad. Además, esta búsqueda propone soluciones eficaces que contribuyan a mejorar la administración de responsabilidad del patrimonio del Estado, fomentando la transparencia, eficacia y la debida rendición de cuentas en la gerencia pública.

El presente estudio se estructura de forma sistemática en varios capítulos. En primer lugar, en el capítulo I se desarrolla el problema de investigación, en el cual se logra determinar que la Contraloría en muchos casos no declara al servidor o funcionario público responsable, que por acción u omisión ocasionó daños monetarios considerables al Estado, en los objetivos de la investigación se replantea cómo se debería analizar a profundidad el alcance de la acción de repetición para proteger y recuperar estos recursos del Estado. Es así, que en el capítulo II llamado Marco Referencial se hace énfasis en cómo la función administrativa debe servir como una herramienta eficaz para la correcta aplicación y supervisión del rendimiento de los funcionarios y servidores públicos. La normativa administrativa reconoce que el debido control estatal es fundamental para asegurar que los funcionarios o servidores públicos cumplan de manera eficiente con sus atribuciones conferidas, salvaguardando así el principio de legalidad administrativa. El tercer capítulo presenta los aspectos metodológicos del trabajo, mientras que el capítulo cuarto muestra los resultados obtenidos y las conclusiones derivadas del análisis. Se espera que esta investigación ayude a fortalecer el sistema de control fiscal en Ecuador y a consolidar una cultura institucional que se base en la responsabilidad, la ética y la integridad en el ejercicio de la función pública.

## **CAPÍTULO I**

### **PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

#### **1.1 Planteamiento del problema**

La acción de repetición constituye un mecanismo jurídico mediante el cual el Estado ecuatoriano busca restablecer el equilibrio patrimonial frente a las indemnizaciones pagadas por actos u omisiones de sus funcionarios, por lo tanto, este instituto jurídico materializa el principio de que quien causa el daño debe repararlo, trasladando la carga económica desde el erario público hacia el servidor responsable.

Para el autor Jorge Zavala Egas (2012), la acción de repetición se erige como un puente jurídico entre dos orillas: en una, el Estado que cumple su deber constitucional de reparar daños causados por sus agentes y en la otra, el servidor público cuya conducta antijurídica tejió el daño que ahora debe resarcir. Este mecanismo opera como un bumerán patrimonial porque el dinero que sale del erario para indemnizar a un ciudadano lesionado debe retornar desde el bolsillo del funcionario responsable. En este sentido, la acción de repetición genera un mecanismo de defensa que permite recuperar los fondos que han sido ilegalmente utilizados o mal administrados. Sin embargo, para que dicha acción provenga, es esencial instituir de manera clara quién o quiénes son los garantes del daño económico ocasionado.

La protección constitucional del derecho a la repetición se establecerá como una herramienta esencial para garantizar la equidad entre el Estado y sus ciudadanos, es así como a nivel internacional, se pueden observar diversos mecanismos que buscan el mismo fin, es decir, restituir al patrimonio estatal de los recursos económicos entregados como compensación por daños causados a los individuos debido a actos ilícitos perpetrados por funcionarios públicos. Este mecanismo tiene como finalidad asegurar que el Estado, como entidad jurídica, no cargue indefinidamente con las repercusiones económicas resultantes de la mala administración o dolo de sus servidores.

En Europa, sistemas como el francés o el alemán han construido arquitecturas normativas donde la recuperación patrimonial no naufraga en ambigüedades procedimentales; estos operan en ciclos de expansión y contracción de responsabilidad, pero siempre sobre un denominador común, como la identificación individualizada, que es el combustible que

mueve el motor de la repetición (Keirse, 2020). Este análisis comparativo en el ámbito europeo muestra que, al igual que en el sistema ecuatoriano, hay una preocupación común por establecer normativas específicas que aseguren que los funcionarios públicos asuman las consecuencias económicas de sus acciones cuando estas generen responsabilidad estatal.

Esto busca evitar que el erario público cargue con responsabilidades que deberían ser asumidas de manera individual por quienes actuaron con negligencia o dolo. Los sistemas jurídicos latinoamericanos han desarrollado mecanismos propios de responsabilidad estatal y recuperación patrimonial. La región enfrenta desafíos comunes: vacíos normativos, complejidad probatoria y débil institucionalidad fiscalizadora que obstaculizan la efectividad de estos instrumentos de control patrimonial, sin embargo, estos mecanismos frecuentemente se enfrentan a lagunas normativas o a problemas procedimentales que dificultan la efectiva ejecución de la acción, especialmente en lo que se refiere a la identificación de responsabilidades que derivan de auditorías especiales llevadas a cabo por los organismos de control fiscal (Niño, 2024) Es así, que la falta de claridad en los procedimientos de determinación de responsabilidades generará impunidad y limitará la recuperación efectiva de los recursos públicos.

A nivel nacional, en Ecuador, el derecho a la repetición estará establecido en la Constitución de la República del Ecuador (CRE), específicamente en el numeral 9 del artículo 11, de acuerdo con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), este mecanismo legal tiene como finalidad la restitución monetaria de los recursos económicos entregados como indemnización. A pesar de que esta figura está claramente definida en la normativa, su aplicación práctica presenta desafíos significativos, mostrando que la mayoría de los daños causados por funcionarios o servidores públicos son sancionados mediante procesos administrativos, de tal manera que los fondos destinados a la compensación provienen del erario público (Jaramillo, 2024). Constata que la mayoría de los daños atribuibles a funcionarios públicos terminan siendo absorbidos íntegramente por el erario, sin que opere el mecanismo de recuperación.

La acción de repetición en el marco normativo ecuatoriano representará un desafío tanto legal como administrativo, ya que no solo se centrará en la reparación de los derechos constitucionales, sino también en establecer una compensación económica por los daños

causados por los funcionarios públicos. La presente investigación abordará el problema mediante el análisis de la acción de repetición establecida en el Artículo 11 de la CRE, centrando la atención en la viabilidad del marco normativo tanto sustantivo como procedimental. Este estudio permitirá identificar los vacíos procedimentales y al final se ofrecerán sugerencias o recomendaciones que buscarán facilitar la aplicación de esta figura jurídica, asegurando así la efectiva recuperación de los recursos públicos.

En la trasgresión de los principios de legalidad, eficiencia y eficacia en la gestión pública y cuyo fin institucional corrige falencias en la administración entorno a los bienes y recursos, conllevando a una observación en el íntegro de identidad de los sujetos responsables, coligiendo con ello la impertinencia de recurrir a la diligencia de la acción de repetición por vía judicial dado que no se efectúan los requisitos y solemnidades sustanciales de interposición de la demanda y con ello también la omisión de las recomendación en el examen de la CGE.

A partir de aquello se analiza recomendaciones de la CGE, emitidas en los informes DNA2-0049-2022 y las sentencias No. 71-17-EP/22, No. 439-17-EP/23, No. 101-21-IS/2 y No. 83-23-IS/25 y en aras del derecho al debido proceso sobre la garantía de motivación, en torno a los juicios de repetición en contra de servidores públicos por violaciones de derecho, en razón al requisito de procedibilidad prevista en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para poder activar la acción de repetición.

Finalmente, los cuestionamientos doctrinarios y normativos generan ambigüedad frente a los nuevos vacíos normativos procedimentales del segundo inciso del artículo 328 del Código Orgánico General de Procesos en el ejercicio del estudio por vía ordinaria de examen especial de la CGE, cuya responsabilidad contractual procede de una recomendación y no de una sentencia ejecutoriada en la caracterización de los sujetos pasivos. Enmarcando como enfoque del presente trabajo investigativo, el análisis de la acción de repetición estipulada en el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador en la viabilidad del marco normativo.

## **1.2 Formulación del problema**

¿De qué manera la falta de identificación individualizada de responsables en las recomendaciones de examen especiales de la Contraloría General del Estado afecta la admisibilidad y eficacia de la acción repetición en el sistema jurídico ecuatoriano?

### **1.3 Objetivos de la investigación**

#### **Objetivo General**

Analizar el alcance de la acción de repetición mediante el estudio normativo y doctrinario de la infracción de individualización, para la valoración de la determinación de la responsabilidad que surge de las recomendaciones expuestas en exámenes especiales de la Contraloría General del Estado, para la valoración de la admisibilidad del recurso dentro del proceso judicial.

#### **Objetivos Específicos**

- Describir los mecanismos de control administrativo conforme a los enfoques dogmáticos en los tipos de control público.
- Explorar la trascendencia jurídica en la determinación de responsabilidades de las sentencias emitidas por la CGE durante el año 2023.
- Contextualizar la importancia constitucional de la acción de repetición al contenido de su origen e inadmisibilidad en las vías judiciales y administrativas.

### **1.4 Justificación de la investigación**

La acción de repetición en los últimos años se ha constituido como herramienta en el ejercicio de la responsabilidad extracontractual, que busca recuperar los valores económicos causados por las acciones u omisiones de los servidores públicos en aras de los perjuicios e indemnizaciones que desembolsa el estado con sus agraviados, la investigación se enfoca en la determinación de responsabilidades para el ejercicio de la acción de repetición mediante informes emitidos por la Contraloría General del Estado, a través del denominado examen especial en virtud de las auditorias gubernamentales, de la transparencia administrativa de las y los servidores públicos en la gestión de los recursos públicos sujetos a su control, el trabajo tiene como fin analizar posibles inconsistencias en la falta de responsables, que da paso a la inadmisibilidad de la demanda y contrayendo responsabilidades civiles en la omisión de los reportes internos por parte del administrado.

En el alcance del estudio jurídico se esgrime en el sustento constitucional de la acción de repetición al tenor de lo estipulado en el art. 11 No. 9 de la carta magna, en concordancia con lo establecido en el artículo 328 del COGEP, conllevando un estudio sistematizado en

la argumentación y motivación de los informes internos de la CGE que sustenta la situación de causa y efecto en la aplicabilidad del debido proceso y la identificación individualizada de los sujetos responsables ante las sanciones administrativas, civiles y penales.

La factibilidad del presente trabajo investigativo está orientada a la revisión bibliográfica y dogmática, respecto a los requisitos de admisión del recurso de revisión como una garantía del actual estado constitucional de derecho y justicia social bajo los preceptos y principios constitucionales que gozan todas las personas. Además, la investigación busca aportar en el análisis de las sentencias objeto de estudio emitidas por la CGE, para futuros casos análogos en la determinación de responsabilidades, ofreciendo orientaciones para futuras interpretaciones legales en la administración pública.

Finalmente, el aporte social y académico involucra a los profesionales del derecho como a los servidores públicos, con el objetivo de garantizar el debido proceso en el conocimiento de las formalidades en vía judicial a falta de legitimados pasivos y de desvirtuar la responsabilidad civil en torno a la omisión de las recomendaciones de la CGE.

### **1.5 Identificación de variables**

Variable dependiente: responsabilidad para el ejercicio de la acción de repetición

Variable independiente: Examen especial de la Contraloría General del Estado

#### **Idea a defender**

La ausencia de identificación expresa de los servidores públicos responsables en las recomendaciones del examen especial de la CGE constituye un impedimento procesal para la admisibilidad de la acción de repetición, generando ineficacia en la recuperación de fondos públicos, afectando el principio de responsabilidad establecido en el artículo 11 numeral 9 de la Constitución

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO REFERENCIAL**

#### **2.1 Marco teórico**

##### **2.1.1 Fundamentos Teóricos del Control, Garantías Constitucionales y Control Gubernamental**

La función administrativa del control estatal se establece como una herramienta clave para la corrección y supervisión del rendimiento de los servidores públicos, asegurando el cumplimiento de los objetivos políticos, económicos y sociales delineados en los planes de gobierno. La doctrina administrativa reconoce que el control estatal es un componente esencial del ejercicio legítimo del poder público; como tal, el sistema de supervisión se fundamenta en la necesidad de asegurar que las atribuciones conferidas a los organismos estatales se realicen dentro de los límites constitucionales y legales estipulados. La regulación del control va más allá de lo meramente técnico, transformándose en una salvaguarda fundamental del principio de legalidad administrativa.

A lo largo de la historia, la regulación del control y sus funciones internas han sido objeto de un continuo debate, resultado de la confrontación entre sistemas políticos de naturaleza interna y externa, mientras tanto esta tensión refleja la necesidad de ajustar de manera rigurosa a las exigencias sociales a través de la implementación de mecanismos que se alineen con los modelos políticos del Estado. El propósito no es simplemente establecer un control abstracto basado únicamente en la obligatoriedad del poder, sino crear una delimitación de la libertad que asegure una administración justa y eficiente.

En el ámbito político, la relevancia del control se debe al carácter coercitivo que el Estado ejerce en la aplicación de la separación de poderes y en su relación con los gobiernos en el poder; esto no debe obstaculizar el crecimiento estatal ni restringir de manera inapropiada las funciones establecidas en las normativas jurídicas y la atención debe dirigirse hacia la implementación directa del control gubernamental, lo que permite una mayor efectividad en la prevención de la arbitrariedad de los sistemas y en la gestión de los recursos públicos.

En este sentido, Ortiz (2025) sostiene que las acciones de control son reglas y procedimientos que intentan reducir los peligros y lograr las metas de una organización; por lo tanto, se analizan las herramientas que una institución crea para manejar los riesgos relacionados con las actividades de control interno. Esta conceptualización fortalece la idea de que el control no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para lograr las metas organizacionales y evitar desviaciones que perjudiquen el interés público.

La evolución histórica del control administrativo en cada país ha sido configurada como un instrumento de supervisión interna, influenciado por los sucesos políticos y sociales. En el caso de Ecuador, sus inicios se pueden rastrear hasta la época colonial, cuando se estableció el primer Tribunal de Cuentas en 1564, cuyo propósito era vigilar la gestión administrativa de las autoridades estatales que administraban fondos de las rentas de la Real Hacienda. Este modelo representó el primer esfuerzo por sistematizar el control fiscal en el territorio que más tarde se convertiría en la República del Ecuador.

Con el inicio de la república, el perfeccionamiento del sistema de control fue adaptándose a las nuevas realidades del Estado. La creación de la Contaduría General, inspirada en un modelo español de fiscalización, significó un avance considerable en la supervisión y control de las entidades públicas y los gobernantes de la época, quienes estaban organizados en su estructura política por el poder ejecutivo y contaban con un gran número de magistrados a su disposición.

Este sistema pasó por numerosas reformas legislativas entre 1928 y 1960, transformando gradualmente la figura del control moderno. La instauración de la Contraloría General, con independencia total del poder ejecutivo, representó un cambio importante en el sistema político relacionado con las instituciones públicas. Este nuevo organismo fue diseñado bajo un modelo de autonomía que recibió reconocimiento constitucional desde 1945 hasta 1967, período en el cual se realizaron cambios significativos en la estructura del control estatal.

Entre estos cambios se destacó la anulación de la antigua Ley de Hacienda y la implementación de la nueva Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, que estableció una base sólida para la administración de los fondos públicos, tanto de las entidades estatales como de los individuos vinculados a ellas. Esta normativa supuso un progreso significativo en la profesionalización del control gubernamental y en la modernización de los procesos de auditoría.

Con la aprobación de la Constitución de 1979, el nuevo modelo de organismos de control ganó mayor importancia al extender la autonomía en la gestión del sector público. Se amplió la asignación estatal de recursos públicos, otorgando a la Contraloría la supervisión de los ingresos e inversiones del Estado como la máxima autoridad de fiscalización. Esto abrió la puerta a nuevas responsabilidades administrativas que se consolidaron de forma definitiva con la promulgación de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 595 el 12 de junio de 2002.

La Constitución actual de Ecuador, en su artículo 211, otorga directamente a la Contraloría General del Estado (CGE) la tarea técnica de supervisar el uso de los recursos estatales, estableciendo así la independencia del ente rector del control administrativo. Esta disposición constitucional subraya la importancia de la CGE en la supervisión de la gestión pública, dándole las herramientas necesarias para realizar un control efectivo sobre la utilización de los recursos del Estado.

La relevancia del control administrativo gubernamental en Ecuador se refleja en múltiples aspectos. En primer lugar, ayuda a prevenir actos de corrupción al establecer mecanismos de supervisión y sanción que disuaden el uso indebido de los recursos públicos. Es así como señala la doctrina especializada: la gestión pública genera consecuencias como parte de la ejecución del paradigma político de la nueva gestión pública en la administración estatal (Folleco, 2020). Esto implica que el control busca regular el mandato público de acuerdo con los estándares establecidos por los gobiernos nacionales.

Los nuevos cuestionamientos conceptuales sugieren que es fundamental enfatizar que mantener una gestión administrativa adecuada no es una facultad exclusiva del Estado, sino que implica la responsabilidad y la participación de todos los miembros de la institución pública (Bonney, 2019). Desde esta perspectiva, es esencial destacar que el control administrativo tiene la misión de generar confianza en la ciudadanía hacia las instituciones del Estado, garantizando que las decisiones y acciones gubernamentales se realicen conforme a la ley y respondan a los intereses colectivos. Por lo tanto, el control contribuye a incrementar la eficacia en la administración pública, al identificar áreas de mejora y fomentar prácticas de gestión más efectivas y transparentes.

En este contexto, el sistema de control estatal se define como un mecanismo integral de supervisión externa e interna de las instituciones públicas, donde el poder jurídico se manifiesta en la aplicación del régimen reglamentario conforme a la ley, asegurando el

cumplimiento de las obligaciones estatales en la correcta gestión de los recursos públicos. Este control se ejerce principalmente a través de la CGE, mediante auditorías de diversos tipos, como financieras, de gestión, de rendimiento, orientadas a mejorar la administración y, en casos de irregularidades graves, a imponer sanciones a quienes hayan actuado con negligencia en su gestión.

Esta función permite proteger la utilidad de los manejos administrativos correctos y vincularlos con la responsabilidad civil y penal que prevé el ordenamiento jurídico vigente, así como sostiene la doctrina administrativa es decir, control no solo recae sobre la administración como entidad, sino también sobre los individuos en el ejercicio de sus responsabilidades y funciones asignadas, desde un ideal de Estado punitivo, constitucional y de justicia social que regula el control administrativo.

#### **2.1.1.1 Tipologías de control: preventivo, concurrente y correctivo**

Las clasificaciones de control administrativo tienen como propósito implementar las herramientas y mecanismos de las entidades estatales, basándose en las actividades que cada organización establece en los marcos legales, con el objetivo de asegurar la eficiencia, la transparencia y la legalidad en la gestión pública. Estas modalidades facilitan una supervisión completa de las acciones, garantizando que los recursos públicos se utilicen de manera correcta y en conformidad con la normativa vigente, apoyándose en políticas y procedimientos administrativos a través de informes de responsabilidad asignada.

Por lo tanto, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado cumple una función clave en la implementación de estos mecanismos internos y señala que los elementos del control interno se organizan en torno a la estructura, la competitividad del equipo, el alcance de metas institucionales, la identificación de riesgos y el respeto a regulaciones legales y técnicas. A partir del marco normativo vinculante, se implementan herramientas que permiten al órgano de control asegurar el cumplimiento eficiente de la estructura organizacional mediante la asignación de roles, cuyas expectativas se abordan tanto desde el ámbito interno como desde el externo de la administración pública.

**Gráfico 1 Control formal**



Fuente: CGE  
Elaborado: Peralta Ginger & Rojas Edson

Este enfoque estructural del control formal permite realizar un análisis generalizado en relación con los diversos aspectos tanto tangibles como intangibles de la administración pública, abarcando tanto los aspectos discrecionales como los no discrecionales. En esta misma línea, la gestión de recursos estatales por parte de los servidores públicos genera resultados que deben ser implementados a través de informes, recomendaciones o imputaciones que reflejen la favorabilidad de la actividad administrativa. A partir de ello, se describen los sistemas de control que actualmente se integran de acuerdo con la doctrina y los mecanismos de la actividad estatal para el beneficio de las diligencias de los organismos institucionales.

#### **a) Control Preventivo**

El control previo se estructura a través de un conjunto cohesionado de normativas, protocolos técnicos y procedimientos operativos, cuyo objetivo primordial es prevenir la manifestación de conductas administrativas que vayan en contra del marco legal, optando por esta estrategia proactiva que favorece la aplicación de medidas correctivas antes de que surjan situaciones que pongan en riesgo el patrimonio público o amenacen los derechos de los ciudadanos.

Conforme a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), este tipo de control se relaciona con el análisis previo de las actividades institucionales propuestas, evaluando su legalidad, autenticidad, conveniencia, congruencia, oportunidad y

conformidad con los procedimientos y presupuestos institucionales. Se trata de una perspectiva proactiva que permite identificar y neutralizar potenciales negligencias y errores antes de que ocurran.

Argumenta, Iglesias (2024) que el control preventivo se establece como la forma más anhelada de supervisión y busca evitar problemas previstos, se conoce como control preventivo o proactivo debido a que se lleva a cabo antes de la acción correspondiente. Está enfocado en el futuro. En síntesis, el control preventivo consiste en llevar a cabo la acción administrativa antes de que surja el problema, lo que lo convierte en el mecanismo más eficaz desde la perspectiva de la protección del patrimonio público.

La LOGGE asocia este tipo de control como una herramienta esencial para reducir riesgos antes de que se materialicen, promoviendo así un uso más racional de los recursos públicos y una notable disminución de los costos relacionados con errores administrativos o actos de corrupción. La implementación efectiva del control preventivo requiere sistemas de información robustos, capacitación continua del personal y una cultura organizacional centrada en el cumplimiento normativo.

Diversos Peralta Ginger & Rojas Edson coinciden en resaltar la preferencia por este tipo de control; así lo afirma Schmidt (2018), quien sostiene que el control preventivo es el más valorado debido a su enfoque hacia el futuro, lo que facilita la toma de decisiones antes de que surjan complicaciones. Este criterio es complementado por otros especialistas, quienes señalan la necesidad de contar con información pertinente y precisa, lo que puede representar un desafío técnico y logístico considerable para las instituciones públicas.

Según Guillén (2023), aporta una visión integral al conceptualizar el control preventivo como un mecanismo que no solo previene infracciones legales, sino que también cumple una función social al fomentar una actitud ética y comprometida en la gestión pública. Esta dimensión ética del control preventivo es fundamental en sociedades donde la corrupción y la inoperancia administrativa han provocado desconfianza ciudadana en las instituciones estatales.

Desde un enfoque técnico-jurídico, el control preventivo se configura como un instrumento de gran valor estratégico, no solo para garantizar la observancia normativa, sino también para promover una cultura institucional orientada a la mejora continua. La implementación de políticas y procedimientos preventivos fortalece la gobernanza pública al generar un entorno de previsión y planificación que minimiza la improvisación y los márgenes de error.

Este tipo de control, más que una fase en el proceso de fiscalización, debe ser un pilar fundamental del procedimiento de control interno; si se aplica de manera adecuada, va más allá de lo operativo para consolidarse como una verdadera política de Estado. El enfoque proactivo permite anticipar posibles desviaciones y actuar con prontitud. Por lo tanto, su ejecución sistemática y su fortalecimiento institucional deben ser una prioridad para cualquier administración pública comprometida con el desarrollo sostenible, la equidad y la transparencia en el sector público.

#### **b) Control Concurrente**

El control concurrente se aplica durante la ejecución de las actividades, permitiendo una supervisión en tiempo real. La Contraloría General del Estado define este servicio como un acompañamiento sistemático y multidisciplinario cuyo objetivo es verificar si un proceso se realiza cumpliendo la normativa vigente. Esto facilita la detección temprana de irregularidades, permitiendo su corrección inmediata y evitando que se conviertan en problemas mayores, lo que promueve una cultura de responsabilidad y cumplimiento entre los servidores públicos al estar sujetos a una vigilancia constante durante el ejercicio de sus funciones.

Este tipo de control se caracteriza por su aplicación durante la ejecución de procesos, proyectos u operaciones institucionales, más allá de la supervisión en tiempo real, que permite identificar desviaciones o irregularidades en el momento en que ocurren, facilitando su corrección inmediata antes de que generen consecuencias graves o costos elevados. Al ser un mecanismo de acompañamiento sistemático y multidisciplinario, como lo establece la Contraloría General del Estado, no solo cumple una función técnica, sino que también fomenta una cultura organizacional basada en la responsabilidad, el cumplimiento normativo y la mejora continua.

Como lo expresa Schmidt (2018) que la gestión aborda los inconvenientes antes de que se transformen en un factor costoso y riesgoso, un método ampliamente reconocido para lograr esto, es la supervisión en tiempo real, el administrador evalúa y supervisa simultáneamente las actividades de los colaboradores, implementando correcciones a medida que se presentan las dificultades. Esta vigilancia constante convierte a los servidores públicos en actores activos del control institucional, lo que implica no solo un cambio estructural en los procedimientos de supervisión, sino también un fortalecimiento de la ética y la transparencia en la gestión pública, de igual manera, la supervisión directa constituye una de las formas

más efectivas del control concurrente, permitiendo al administrador intervenir de manera oportuna y eficaz antes de que los errores se consoliden o generen perjuicios irreversibles.

El valor del control concurrente como herramienta de apoyo para la correcta ejecución de proyectos se hace especialmente evidente en el ámbito de las obras públicas, donde los riesgos de desvío de recursos y deficiencias técnicas suelen ser elevados. Al estar vinculado directamente con la gestión operativa, este tipo de control influye de manera positiva tanto en el sector público como en las relaciones contractuales con el sector privado, elevando los estándares de calidad y asegurando el cumplimiento de metas institucionales.

La gestión pública en tiempo real que propicia este control no solo contribuye al descubrimiento anticipado de errores, sino que facilita una intervención correctiva acertada que minimiza los impactos perjudiciales, mejorando el desempeño institucional y promoviendo prácticas responsables y transparentes. Al permitir una supervisión sincrónica con la ejecución de las actividades, esta intervención refuerza el compromiso de los servidores públicos con la legalidad y la eficiencia, convirtiéndose en una herramienta fundamental para el logro de los objetivos institucionales y el fortalecimiento del Estado.

### **c) Control Correctivo o Posterior**

El control correctivo o posterior busca identificar problemas mediante mecanismos que permiten adoptar medidas correctivas sobre conductas inadecuadas o que constituyan un perjuicio directo a la administración, cuyos efectos podrían generar desconfianza en los ciudadanos dentro de la sociedad. Este tipo de control se ejerce después de la ejecución de una actividad, con el propósito de evaluar los actos y resultados alcanzados por las entidades del Estado en relación con la gestión de bienes, recursos y operaciones.

El control correctivo tiene como objetivo identificar desviaciones o irregularidades que se han producido, analizar las causas subyacentes y aplicar las medidas correctivas necesarias para remediarlas, en consonancia con los principios de rendición de cuentas y responsabilidad establecidos en el marco jurídico. Tal como expresa Gaitán (2015), este tipo de control se enfoca en recibir comentarios sobre lo que se está haciendo en la administración. Esto es útil porque permite corregir los problemas una vez que ya han ocurrido. Así, este control se enfoca en los reportes internos sobre las situaciones que sucedieron.

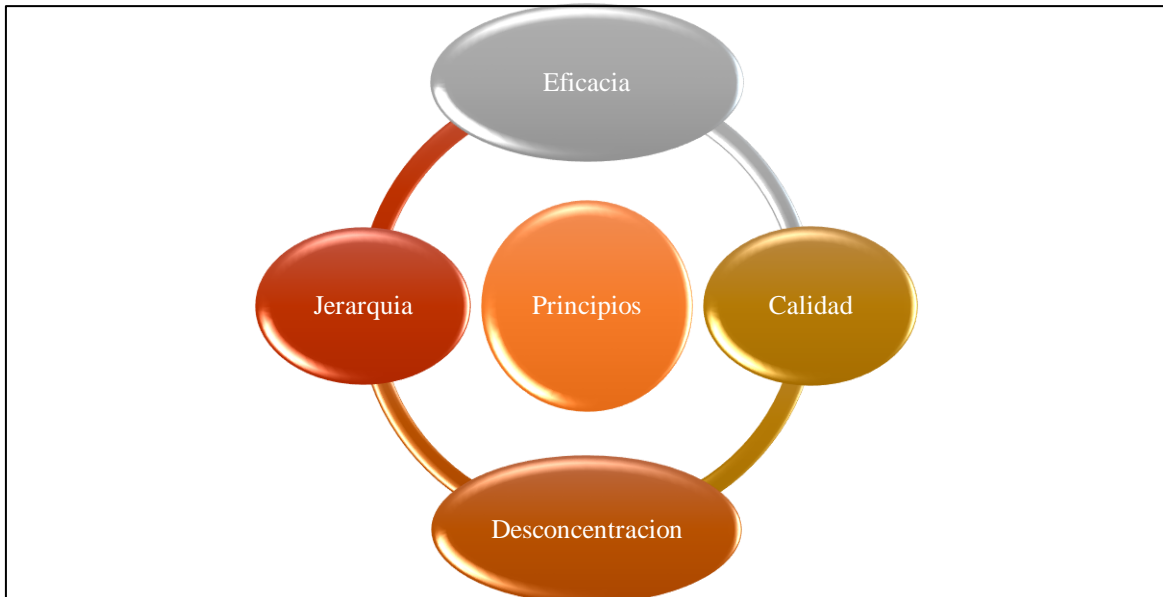
La Contraloría General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, lleva a cabo auditorías de cumplimiento, financieras y de desempeño con el propósito de evaluar la eficiencia, eficacia y economía en la utilización de los recursos públicos. Este enfoque retrospectivo permite extraer lecciones de los errores cometidos, implementando modificaciones que prevengan su repetición en el futuro, tal como se establece en el artículo 9, numeral 1, de la LOCGE.

El control correctivo desempeña una función crucial en el sistema de responsabilidad pública, ya que es a través de este mecanismo que se determinan las responsabilidades administrativas, civiles y penales de los servidores públicos que han incurrido en actos u omisiones que perjudican al patrimonio estatal. Los informes de auditoría generados posteriormente constituyen la base documental para la iniciación de acciones legales, incluyendo la acción de repetición, cuando el Estado ha tenido que responder patrimonialmente por los actos de sus funcionarios.

#### **2.1.1.2 Principios de control administrativo**

La corrección y verificación de la actividad administrativa se encuentra integrada en el cumplimiento de los objetivos constitucionales y legales, fundamentándose en la acción de garantizar las medidas necesarias para el ejercicio de la función administrativa, el control tiene como propósito asegurar que los objetivos institucionales se alcancen de manera eficiente y efectiva, coexistiendo con un conjunto de principios orientadores para su aplicación, los cuales permiten evaluar el rendimiento de una organización en términos de calidad y mejora continua. La doctrina ha delineado los siguientes principios fundamentales del control administrativo:

**Gráfico 2 Principios del Control Administrativo**



Fuente: CGE  
Elaborado: Peralta Ginger & Rojas Edson

### **a) Principio de Eficacia**

La eficacia constituye un mecanismo fundamental para el adecuado funcionamiento de cualquier entidad pública. Su propósito no se limita únicamente a verificar el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos, sino que trasciende, buscando garantizar que se alcancen los objetivos organizacionales de manera eficiente, en el tiempo correcto y con la óptima utilización de recursos. Para que el control administrativo sea efectivo, es necesario que se fundamente en principios que lo orienten y le otorguen un sentido práctico en la actividad organizacional. (González, 2012) Sostiene que la efectividad que la Constitución demanda de la administración pública en su desempeño está orientada hacia el pleno cumplimiento del interés general, el cual se define en cada situación mediante la normativa pertinente. Es claro que esto conlleva un sistema de supervisión que abarca la totalidad de la estructura administrativa, lo que requiere la implementación de ciertos modelos, estándares o métodos de evaluación para poder establecer el nivel de eficacia o ineficacia alcanzado por la entidad pública en cuestión. Este principio puede ser aplicado de manera eficaz solamente si se posee un conocimiento preciso acerca de lo que se desea controlar, lo que implica que los objetivos deben estar claramente definidos, ser medibles y comprensibles para todos los niveles de la organización. Cuando los objetivos se establecen correctamente, es posible comparar los

resultados obtenidos con lo planificado y detectar desviaciones con mayor precisión, lo que permite la adopción oportuna de medidas correctivas.

### **b) Principio de Calidad**

La aplicación del principio de calidad al control administrativo cobra mayor relevancia cuando se orienta hacia la mejora continua de los procesos, resultados y la cultura organizacional. Este principio no solo permite la corrección de errores, sino que también impulsa mejoras sostenidas en todos los niveles de la gestión pública, uno de los elementos esenciales es la orientación hacia el usuario o ciudadano, tanto interno como externo, esto implica que las acciones de control deben considerar las necesidades y expectativas de aquellos que reciben los resultados del trabajo administrativo. Esta orientación permite organizar los controles con criterios de valor y satisfacción, incrementando así la relevancia del proceso administrativo y su legitimidad social. Otro aspecto clave es la prevención en lugar de la corrección. Tradicionalmente, el control fue concebido como una herramienta para identificar fallos una vez que ocurren. Desde un enfoque de calidad, el control debe anticiparse a las dificultades, identificando señales tempranas de desviación. Este cambio de paradigma transforma el control en un mecanismo proactivo que protege el interés organizacional antes de que los errores generen consecuencias costosas o irreversibles. El principio de mejora continua también es esencial en la búsqueda de calidad. Debe fomentar una cultura organizacional donde cada proceso, tarea y resultado sean revisados constantemente con la intención de alcanzar la perfección. El control deja de ser una simple evaluación para convertirse en un motor de evolución constante que impulsa a la organización hacia estándares más altos de desempeño. De acuerdo con Benavides (2003), la evolución de la calidad se puede delimitar en cuatro momentos clave: primero, el control de calidad, seguido del aseguramiento de calidad; luego, el proceso de calidad total; y finalmente, la mejora continua de la calidad total. Esta evolución conceptual refleja la transición de enfoques meramente inspectivos hacia sistemas integrales que involucran a toda la organización en la búsqueda de la excelencia. Además, el uso de información precisa y oportuna constituye otro elemento fundamental. La información debe estar disponible para la toma de decisiones en el momento adecuado, lo que permite aplicar medidas correctivas eficaces. El uso adecuado de datos minimiza la subjetividad y refuerza la toma de decisiones basada en evidencia, un aspecto esencial en la gestión pública contemporánea.

### **c) Principio de Jerarquía**

En el ámbito de la administración, el control es una de las funciones esenciales que aseguran que las acciones organizacionales estén alineadas con los objetivos previamente establecidos. Para que este control sea efectivo, debe organizarse de manera coherente con el principio de jerarquía, que siempre está presente en toda organización formal y establece una estructura escalonada de autoridad, donde cada nivel cuenta con funciones, responsabilidades y facultades claramente definidas. (Bayón, 2017) Expone que el fundamento de la jerarquía emerge de la necesidad de estructurar el funcionamiento de diversos cuerpos que integran la administración; esto se alcanza mediante la creación de un conjunto de relaciones entre dichos cuerpos, apoyándose en un sistema que es tanto escalonado como piramidal. A través de este sistema, las entidades de niveles superiores ejercen autoridad sobre aquellas situadas en niveles inferiores, a quienes supervisan y regulan. Aplicado al control administrativo, este principio facilita una distribución adecuada de las tareas de supervisión, promueve la rendición de cuentas y asegura que las decisiones fluyan de manera ordenada y eficiente. Cada nivel jerárquico debe tener claridad sobre qué aspectos debe controlar, a quién debe reportar y qué tipo de decisiones tiene la autorización para tomar. Con esta claridad se evitan duplicidades, se minimiza la confusión y se permite que los mecanismos de control funcionen de manera fluida. (Martínez, 2004) Establece que la jerarquía se presenta como un principio fundamental de organización o, si se prefiere, una forma particular de establecer conexiones dentro de una entidad organizativa. Desde una perspectiva fenomenológica, una organización jerárquica se caracteriza por la disposición de sus diferentes elementos en grados o niveles, de tal manera que los que se encuentran en posiciones inferiores o subordinadas están sujetos a las órdenes, supervisión y disciplina impuestas por aquellos que se encuentran en posiciones superiores. Esta estructura jerárquica implica también una alineación vertical de objetivos y controles, lo que significa que los mecanismos de control de cada nivel jerárquico deben responder a los objetivos correspondientes, sin perder de vista los fines generales de la organización. Se establece, por ende, una cadena de control coherente en la que cada supervisión contribuye a los resultados globales. Consecuentemente, el principio también implica una fluidez en la comunicación entre niveles. Para que los controles sean eficaces, es necesario que la información circule de manera clara y oportuna, tanto en el sentido ascendente como descendente. Los niveles operativos deben informar a sus superiores sobre el cumplimiento de metas, mientras que los superiores proporcionan retroalimentación, directrices y decisiones. Esta comunicación

organizada fortalece el proceso de control y previene que los errores pasen desapercibidos. En síntesis, el principio de jerarquía aplicado al control administrativo asegura orden, coherencia y eficiencia dentro de la organización. Al distribuir las funciones de control conforme a la estructura jerárquica, se posibilita no solo la detección oportuna de desviaciones, sino también la asignación justa de responsabilidades y el fortalecimiento de una toma de decisiones informada y estructurada.

#### **d) Principio de Desconcentración**

En el marco del proceso administrativo, el principio de desconcentración desempeña un papel crucial, especialmente en estructuras organizativas amplias donde la centralización total del control se torna ineficiente, por consiguiente, este principio establece la necesidad de distribuir ciertas funciones de control hacia niveles inferiores de la jerarquía, con el objetivo de agilizar la toma de decisiones y hacer más efectiva la supervisión. (Santander Moreno, 2022) Define este concepto como la delegación de responsabilidades o atribuciones entre entidades pertenecientes a una misma persona jurídica. Conviene distinguir desconcentración de descentralización: la primera no otorga autonomía plena, sino que transfiere parcialmente atribuciones dentro del mismo aparato administrativo y las unidades subordinadas adquieren responsabilidades fiscalizadoras en el marco que establece el nivel central, acercando así el control al sitio donde suceden los hechos y logrando evaluaciones más inmediatas y exactas del rendimiento.

Entre las ventajas destacadas de desconcentrar está la rapidez para enfrentar problemas; sin embargo, todo el control se concentra arriba, los errores se descubren tarde y las correcciones demoran todavía más. Permitir que cada área vigile sus propias operaciones bajo directrices generales incrementa la capacidad de respuesta rápida y mejora la eficiencia práctica.

Además, desconcentrar el control fortalece el sentido de propiedad entre equipos locales, cuando un departamento o unidad asume directamente la vigilancia de sus procesos, sus integrantes desarrollan mayor compromiso con los resultados, es así que ya no perciben el control como algo externo e impuesto, sino como parte integral de su trabajo cotidiano ahora este cambio psicológico reduce resistencias y genera círculos virtuosos donde quienes ejecutan también verifican, identifican mejoras y las aplican sin esperar órdenes superiores, la desconcentración no solo distribuye poder: transforma la cultura organizacional hacia la autorregulación responsable.

La desconcentración también fomenta el desarrollo de líderes intermedios dentro de la organización. Al delegar responsabilidades de control a mandos medios o coordinadores de áreas específicas, se impulsa el desarrollo de competencias en vigilancia, supervisión y toma de decisiones. Esta distribución de responsabilidades disminuye la dependencia excesiva de los altos mandos, configurando una organización más autónoma y resiliente. También facilita ajustar la fiscalización según las peculiaridades de cada área y distintos departamentos que enfrentan retos diversos, operan con procesos diferentes y tienen necesidades específicas; pretender controlarlos todos igual desde arriba suele fracasar. Desconcentrar posibilita calibrar los instrumentos de evaluación y monitoreo según la realidad de cada espacio, preservando coherencia institucional sin perder pertinencia en lo concreto.

Esta flexibilidad adaptativa genera otro beneficio frecuentemente ignorado: la innovación en métodos de control y cuando las áreas tienen margen para diseñar sus propios mecanismos de vigilancia, experimentan con enfoques novedosos que luego pueden replicarse en otros departamentos realizando un buen funcionamiento. Esta experimentación distribuida enriquece el arsenal de control organizacional con soluciones prácticas surgidas de quienes realmente conocen sus procesos. En contraste, el control centralizado rígido ahoga estas iniciativas al imponer formatos estándares que rara vez capturan la agudeza operativa de cada unidad. Para que el principio funcione adecuadamente, son necesarios canales de comunicación eficaces y sistemas de rendición de cuentas sólidos. La desconcentración no implica la ausencia de control superior, sino una nueva forma de distribuirlo que requiere supervisión continua y mecanismos para verificar su correcta aplicación.

### **2.1.2 Facultades y atribuciones de la Contraloría General del Estado**

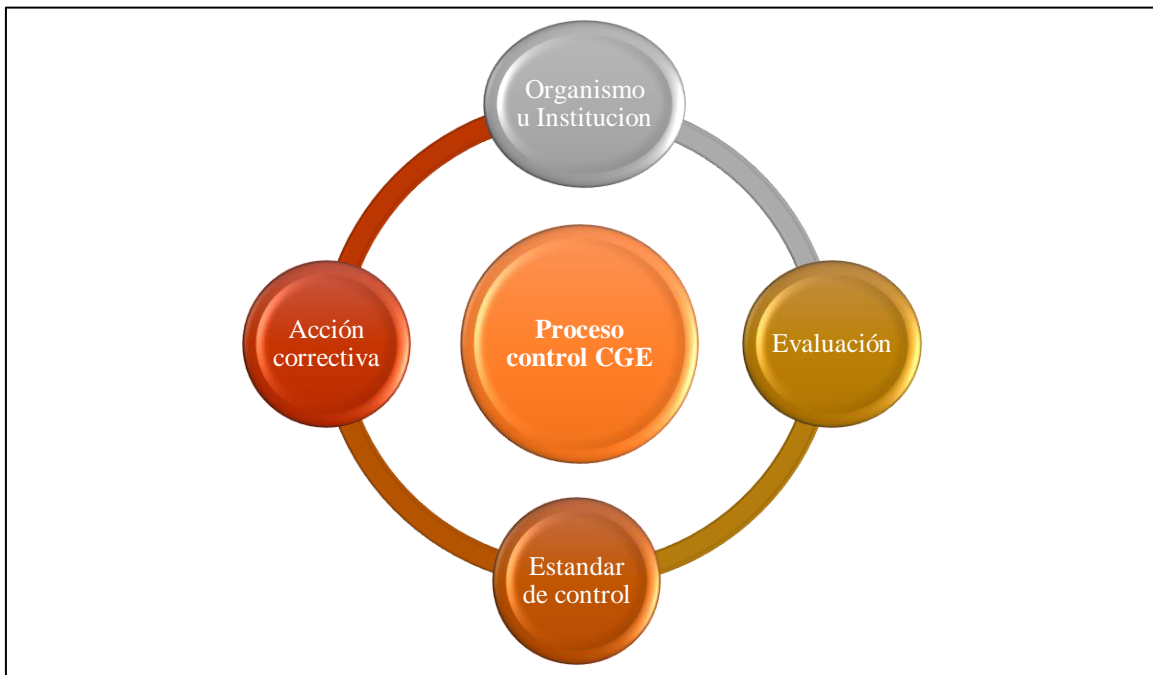
El funcionamiento y aplicabilidad del ente regulador de la Contraloría General del Estado, de aquí en adelante CGE, tiene su origen en la denominada Ley Orgánica de Hacienda como un departamento autónomo adscrito al gobierno, en 1927 denominada Contraloría General de la Nación, cuyo objetivo era control de las cuentas públicas, recursos y fiscalización del Estado en virtud de las observancias particulares, la caracterización expresa de los antecedentes y los conflictos internos contraerían a colisión nuevos órganos de control como ministerios reflejados en la Constitución de 1929 en razón de instituciones independientes como la Superintendencia de Bancos y la Procuraduría.

La Ley Orgánica de Hacienda en su marco normativo impulsó una nueva directriz del sistema administrativo frente al control de regulación integrado en la eficacia y eficiencia de los recursos financiero como nuevo veedor de los fondos fiscales de la administración pública y los sujetos adscritos a ellos, destacando la participación de los sujetos de control en las estructuras políticas del Estado Ecuatoriano desde una premisa autónoma e independiente, marcando una función de fiscalización en la constitución política de 1967 que tenía como objetivo auditar, inspeccionar revisar el cumplimiento estricto de la norma en su aplicación del uso de los recursos e implementación de los planes y programas internos, conllevando con ello un cambio de denominación a Contraloría General del Estado dando paso a la nueva Ley Orgánica de Administración Financiera y control LOAFYC en 1977, en cumplimiento de las funciones y la estructura del directorio a fin de vincular un cuerpo normativo acorde a las nuevas realidades del sistema político en el control gubernamental.

Consecuentemente la nueva visión de la CGE en la constitución de 1998, estaba direccionada a las entidades públicas reguladas en la norma como una entidad de control financiero y administrativo con base legal en las constituciones y las leyes internas en el ámbito de las atribuciones, deberes y responsabilidades, instaurando un organismo técnico con autonomía presupuestaria y financiera desde el enfoque de regulación de los bienes públicos en la vigilancia, supervisión y sanción de los involucrados del sector público y sus servidores dando paso en el 2002 a la promulgación de la ley CGE. Ostentando el poder público en la vigilancia y control gubernamental del Estado mediante el alcance de los principios y límites que regían el sector público en la aplicación directa de la ley bajo el fundamento de los controles interno y externo.

### 2.1.2.1 Control interno y externo de la CGE

*Gráfico 3 Procesos de Control CGE*



Fuente: CGE

Elaborado: Peralta Ginger & Rojas Edson

El control interno corresponde a la responsabilidad de cada entidad estatal y de las personas jurídicas de derecho privado que gestionan recursos públicos. Se trata de un proceso integral implementado por la autoridad máxima, la dirección y el personal de cada entidad, que otorga una seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos institucionales y en la protección de los recursos del Estado.

Para llevar a cabo su misión, la CGE dispone de un sistema de control administrativo del Estado que se segmenta en auditoría interna, auditoría externa y control interno de las entidades del sector público, así como de las entidades privadas que utilicen recursos públicos. Este mecanismo busca revisar, constatar y valorar cómo se aprovechan fondos, se gestionan instituciones y se resguardan activos estatales, promoviendo así eficiencia, austeridad, efectividad y apertura informativa en las entidades públicas.

La labor fiscalizadora de la Contraloría incide directamente en cómo funcionan las instituciones ecuatorianas, sus descubrimientos no simplemente establecen culpabilidades: generan una exigencia constante para que funcionarios manejen los fondos del Estado con honestidad y aprovechen productivamente los recursos disponibles. En el proceso interno

llevado a cabo por la CGE, se destacan las siguientes funciones como sus principales características:

- Fomentar la eficacia y eficiencia en la ejecución de operaciones bajo principios éticos
- Cumplir con las normativas vigentes
- Proteger bienes y recursos públicos contra la pérdida, el deterioro o el uso indebido
- Defender el sistema económico de acciones ilegales
- Asegurar la confiabilidad de la información y de las instituciones públicas
- Verificar las responsabilidades individuales de los servidores públicos

A partir de estas funciones, se establecen los sistemas y procedimientos de la CGE para la implementación de la responsabilidad en la supervisión, control y verificación de las instituciones públicas y sus servidores, con el objetivo de garantizar un procedimiento óptimo, legal y seguro en la rendición de cuentas, así como en la prevención de actos de corrupción que afectan la imagen de las instituciones públicas, desde la perspectiva de la sociedad contemporánea en consonancia con el modelo constitucional del Estado.

**Tabla 1 Modalidades de Auditoría Gubernamental**

Tipos	Control
<b>Examen especial</b>	Revisa, estudia y evalúa aspectos limitados o una parte de todas las actividades que se realizan en la gestión financiera y administrativa, este deberá contener comentarios, conclusiones y recomendaciones.
<b>Auditoría financiera</b>	Este informa sobre la razonabilidad de las cifras expuestas en los estados financieros de una entidad pública, o ente contable, programa o proyecto, en el que se concluye con la elaboración de un informe profesional de auditoría, que contiene las opiniones correspondientes.
<b>Auditoría de gestión</b>	Acción fiscalizadora de carácter multidisciplinario encaminada a examinar y evaluar la elaboración del control interno, la gestión y el ejercicio de una institución o la ejecución de programas y proyectos.
<b>Auditoría de aspectos ambientales</b>	Analiza qué tipo de procedimientos se realizan y se aprueban para los estudios y evaluaciones de impacto ambiental correspondientes.
<b>Auditoría de obras públicas o de ingeniería</b>	Permite valorar la gestión de las obras en construcción, además de la gestión de los contratistas y manejo de la contratación pública de forma eficaz
<b>Auditoría forense detective</b>	Ejecuta una evaluación solo cuando existan indicios de responsabilidad penal, en los que presuntamente pudiesen estar incurriendo los servidores y las entidades públicas y personeros de las mismas de derecho privado que utilicen recursos públicos.
<b>Auditoría informática</b>	Se orienta al control de los recursos informáticos de las entidades u organismos del sector público y de las personas jurídicas del derecho privado que utilicen recursos públicos.

Fuente: CGE.

Elaborado: Peralta Ginger & Rojas Edson

De forma que, con estas modalidades de auditoría gubernamental, ayudan a diferenciar en qué temas específicos abarcan sus análisis y que permiten visualizar cada una de sus especialidades al momento de auditar una institución del Estado.

### **2.1.2.2 Acciones disciplinarias de la CGE**

Las acciones disciplinarias de la Contraloría General del Estado (CGE) están dirigidas en el contexto de la autonomía conferida por la Constitución en su artículo 211. En este sentido, es esencial llevar a cabo un análisis del control técnico y financiero de las entidades públicas a la luz de la cadena de responsabilidades. Este proceso no solo implica la utilización de herramientas coercitivas; numerosos Peralta Ginger & Rojas Edson han corroborado el hecho jurídico en relación con el alcance del órgano jerárquico superior, estableciendo que las sanciones constituyen la consecuencia jurídica invocada como resultado de un acto ilícito perpetrado por individuos en el ámbito del sector público.

Por consiguiente, la Constitución otorga una autonomía independiente al órgano regulador para establecer las sanciones correspondientes en función de los daños ocasionados, los cuales pueden acarrear efectos tanto civiles como administrativos. Esto conlleva que la CGE defina cómo la asignación de responsabilidades se orienta a cada tipo específico de infracción y establezca la sanción pertinente de acuerdo a la gravedad de la falta y el daño causado al patrimonio público.

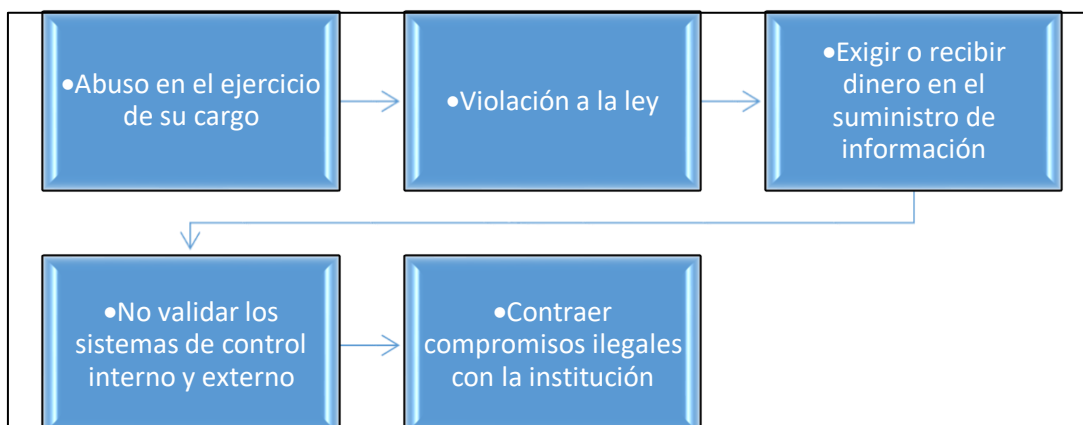
La responsabilidad civil, según Gordillo (2012), se define como la repercusión económica que surge de la falta de cumplimiento de obligaciones. En el contexto del control fiscal, esta forma de responsabilidad aparece cuando las acciones irregulares, imprudentes o ilegales de los funcionarios públicos ocasionan un detrimento al patrimonio público. Para establecer dicha responsabilidad es necesario demostrar de manera concluyente el vínculo causal entre la conducta irregular y el daño patrimonial cuantificable sufrido por el Estado.

Para establecer la responsabilidad civil en el ámbito administrativo y en el marco de la revisión de la CGE, es imperativo demostrar el perjuicio directo al Estado, lo cual se manifiesta a través de las denominadas glosas y órdenes de reintegro, que tienen como punto de partida la apertura de un procedimiento administrativo relacionado con la inadecuada actuación en el desempeño de las funciones asignadas al servidor público.

Otro aspecto relevante es la responsabilidad administrativa, que se traduce directamente en la inobservancia de normas, funciones, cargos u órdenes en el ejercicio de las funciones

públicas. Esta se basa en la violación, transgresión o infracción de las disposiciones legales por parte de los servidores públicos. La doctrina ha abordado múltiples interrogantes en relación con la responsabilidad administrativa, optando por criterios disciplinarios que involucran a los sujetos de control debido a la culpabilidad derivada del dolo, lo que implica la conciencia plena de que se producirá un daño por el incumplimiento de funciones, deberes y obligaciones dentro de la institución pública.

**Gráfico 4 Responsabilidades Administrativas Culposas**



Fuente: CGE

Elaborado: Peralta Ginger & Rojas Edson

Desde este enfoque que establece la norma, surgen interrogantes disciplinarios respecto a si la responsabilidad administrativa debe estar sujeta a los principios que rigen sus actuaciones, en lugar de operarse de forma independiente con un carácter meramente administrativo. Este aspecto implica una revisión normativa que se relaciona con el control gubernamental sobre la ilegalidad de las acciones llevadas a cabo por los servidores públicos.

De igual manera, se establecen las responsabilidades que derivan de acciones e indicios de carácter penal, orientadas a la imposición de sanciones de acuerdo con la normativa penal en lo que respecta a las acciones u omisiones estipuladas en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) que involucren directamente a los servidores públicos. Ante la detección de indicios de responsabilidad penal, la Contraloría General del Estado (CGE) está obligada a remitir la información pertinente a la Fiscalía General del Estado para que se inicie la investigación correspondiente.

El enfoque sancionador de la CGE se encuentra definido en las acciones disciplinarias, que incluyen la destitución y la imposición de multas. Según lo indicado por Muñoz (2012), son medidas de rectificación que se adecuan a la esencia jurídica de la regulación y a los

comportamientos éticos de cada individuo. La norma ha decidido implementar mecanismos coherentes con las faltas administrativas y contravenciones, como se describe en la tabla siguiente:

**Tabla 2 Sanciones CGE**

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado	
Destitución	Multa
Sanción por faltas administrativas o por contravención	
La privación de derechos funcionariales	Sanción económica
Notificación plazo de 30 días	Administrativa 20 SBU
Resolución sesenta días	Contravención 10 a 500 \$

Fuente: CGE

Elaborado: Peralta Ginger & Rojas Edson

De esta manera, es posible establecer una diferenciación entre las modalidades estipuladas en la normativa vigente para las sanciones impuestas a aquellos funcionarios que incurrieron en estas faltas administrativas. La distinción entre la destitución y la multa se fundamenta en la gravedad de la falta cometida y en el perjuicio ocasionado al patrimonio público.

### **2.1.2.3 Examen especial: Responsables y grado de participación**

El examen especial representa una herramienta esencial para garantizar una adecuada gestión de los recursos públicos en Ecuador, mediante un enfoque técnico y objetivo que permite detectar irregularidades, asignar responsabilidades y fomentar la mejora continua de la administración pública. Su correcta implementación contribuye a fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y a asegurar el respeto de los principios que rigen la administración pública.

El examen especial está regulado por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que establece las competencias y atribuciones de esta entidad en el ámbito del control, de acuerdo con la normativa vigente, la CGE posee la autoridad para llevar a cabo auditorías en entidades del sector público, ya sea de manera autónoma o a solicitud de otras instituciones. El proceso se inicia con una notificación formal a la entidad o persona que está sujeta a control, garantizando así el derecho a la defensa y al debido proceso. Una vez realizada la notificación, la CGE dispone de un plazo de 180 días para emitir el informe final del examen especial, conforme lo estipula el artículo 26 de la LOCGE. Este informe debe incluir los hallazgos, conclusiones y, en su caso, las responsabilidades administrativas, civiles o penales que deriven de la auditoría.

La CGE aplica métodos que se basan en normas internacionales de auditoría, adaptándose al contexto ecuatoriano. El proceso inicia con la planificación, en la cual se establecen los objetivos, el alcance y los procedimientos a seguir. Durante la ejecución, se lleva a cabo la recopilación y análisis de evidencia documental, se realizan entrevistas con funcionarios, se llevan a cabo revisiones de sistemas informáticos y se efectúa observación directa. Se utilizan herramientas tecnológicas avanzadas para el análisis de datos, lo que permite identificar patrones y posibles irregularidades de manera más eficaz.

Una vez que se ha recopilado la información, se elabora un borrador de informe que es revisado internamente antes de su presentación final. Este informe debe ser claro, objetivo y sustentado en evidencia, e incluir recomendaciones para mejorar la gestión pública y, cuando sea pertinente, las sanciones correspondientes en caso de que se detecten responsabilidades.

A lo largo de los años, la CGE ha llevado a cabo exámenes especiales en diversas instituciones y proyectos, identificando irregularidades y promoviendo la mejora en la gestión pública. Por ejemplo, en 2017, la CGE realizó un examen especial sobre la deuda pública, evaluando la legalidad, las fuentes y los usos de los recursos obtenidos a través del endeudamiento. Este examen permitió identificar inconsistencias en la contratación y ejecución de proyectos financiados con deuda, lo que condujo a la implementación de medidas correctivas y sanciones a los responsables.

Otro caso notable fue el examen especial realizado a la Universidad Yachay, donde se examinaron las operaciones administrativas y financieras entre 2017 y 2021. El informe reveló deficiencias en la planificación y ejecución de proyectos, así como en la contratación de obras públicas, lo que resultó en responsabilidades civiles para exfuncionarios y contratistas involucrados en esa gestión.

Estos ejemplos evidencian la relevancia del examen especial como un instrumento para identificar y corregir anomalías en la administración pública, promoviendo la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos. Sin embargo, a pesar de su importancia, la realización de exámenes especiales enfrenta diversos desafíos. Uno de los principales es la resistencia de algunas entidades a proporcionar la información requerida, lo que puede obstaculizar el proceso de auditoría. Además, la sobrecarga de trabajo y la falta de recursos pueden afectar la calidad y la puntualidad de los exámenes.

**Tabla 3 Exámenes Especiales**

EXÁMENES ESPECIALES
Examen a la Gestión Administrativa y Financiera
Examen a las Declaraciones Patrimoniales Juradas
Examen a Proyectos y Obras Públicas
Examen a Procesos Contractuales

Fuente: CGE

Elaborado: Peralta Ginger & Rojas Edson

**Examen a la Gestión Administrativa y Financiera:** este tipo de examen especial tiene como objetivo fundamental evaluar la manera en que una entidad del sector público gestiona y administra los recursos financieros y materiales que le han sido asignados. Este enfoque de control se centra en verificar si las operaciones realizadas por la entidad han cumplido con la normativa legal vigente, abarcando tanto el ámbito contable como el presupuestario y administrativo. La CGE examina si los procesos internos han sido llevados a cabo bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía, lo que también implica una valoración sobre el uso racional de los recursos públicos.

Durante esta auditoría, los auditores llevan a cabo una revisión de la documentación financiera, registros contables, estados financieros e informes de gestión, entre otros. También se evalúa la existencia y efectividad de los controles internos, así como la capacidad de respuesta institucional ante desviaciones presupuestarias y la implementación de mecanismos para el seguimiento y la evaluación de resultados. El objetivo final de este examen no se limita a la detección de posibles errores u omisiones, sino que también incluye la formulación de recomendaciones correctivas que contribuyan al mejoramiento continuo de la administración pública. En numerosas ocasiones, estos informes resultan ser fundamentales para fundamentar decisiones de política pública o para llevar a cabo reformas estructurales en las instituciones evaluadas.

**Examen a las Declaraciones Patrimoniales Juradas:** Este examen especial se centra en la verificación de la veracidad, coherencia y evolución patrimonial de los bienes declarados por los funcionarios públicos al comienzo y al final de su mandato, así como durante el ejercicio de sus funciones cuando sea necesario. Su principal objetivo es prevenir y detectar indicios de enriquecimiento ilícito, ocultamiento de activos o conflictos de interés, constituyéndose en una herramienta fundamental dentro del sistema nacional de lucha contra la corrupción.

Para llevar a cabo esta tarea, la CGE compara la información presente en las declaraciones patrimoniales juradas con otras fuentes de datos, como registros de propiedad, el Servicio de Rentas Internas, instituciones financieras y entidades públicas o privadas que puedan proporcionar elementos probatorios. Se analiza la congruencia entre los ingresos percibidos y el crecimiento patrimonial, así como posibles vínculos financieros o comerciales con terceros relacionados con la función pública.

Este tipo de examen posee un alto valor preventivo, ya que obliga a los servidores públicos a mantener un estándar de conducta y transparencia. Simultáneamente, permite al Estado disponer de información clara para iniciar procedimientos disciplinarios, civiles o penales en aquellos casos donde se detecten irregularidades. La trazabilidad del patrimonio constituye, por tanto, un mecanismo que fortalece la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

**Examen a Proyectos y Obras Públicas:** durante el proceso de auditoría, la CGE evalúa la planificación inicial del proyecto, la formulación de presupuestos, los cronogramas de ejecución, los contratos firmados y los informes de avance físico y financiero. Asimismo, se analizan las modificaciones contractuales, la fiscalización técnica y las actas de recepción provisional y definitiva. Se otorga especial atención a la detección de sobrecostos injustificados, mala calidad en la construcción, obras inconclusas o abandonadas, así como pagos por trabajos no realizados.

Este examen es de suma importancia en un contexto donde las obras públicas representan una inversión considerable del presupuesto estatal y donde históricamente se han documentado prácticas irregulares que han perjudicado el patrimonio público. La rigurosidad en la evaluación de estos proyectos contribuye a asegurar que las inversiones estatales generen los beneficios esperados para la población y que los recursos se utilicen de manera eficiente y transparente.

**Examen de Procesos Contractuales:** la CGE, en el marco de estos exámenes, revisa minuciosamente cada una de las etapas del procedimiento contractual, desde la elaboración de los términos de referencia o pliegos de condiciones, hasta la adjudicación, firma del contrato y su ejecución. Se analizan los criterios de selección aplicados, la conformación de los comités de contratación, la documentación de respaldo y los mecanismos de evaluación

de ofertas. Además, se verifica si los contratos fueron adjudicados cumpliendo con los principios de igualdad, libre concurrencia, transparencia y responsabilidad.

Este tipo de examen desempeña una doble función: preventiva y correctiva. En términos preventivos, busca disuadir la comisión de actos irregulares al evidenciar que los procesos serán objeto de auditoría. En un sentido correctivo, permite identificar irregularidades y sancionar a los responsables, contribuyendo a la recuperación de valores mal utilizados y fortaleciendo los sistemas internos de control. De esta manera, se fomenta un entorno contractual más ético y eficaz en el sector público.

### **2.1.3 Acción de Repetición como mecanismo de la función pública**

Este instrumento procesal materializa el principio constitucional según el cual quien causa un daño debe repararlo, incluso cuando quien causa el daño es un funcionario estatal actuando en ejercicio de sus atribuciones, a la arquitectura jurídica de la acción de repetición descansa sobre una premisa dual que consiste en proteger al administrado mediante la responsabilidad objetiva estatal, mientras simultáneamente se activa un mecanismo de resarcimiento interno que traslada el costo patrimonial hacia el servidor cuya conducta antijurídica originó el perjuicio.

La operatividad del mecanismo inicia cuando convergen tres elementos: una sentencia judicial firme que declara la responsabilidad estatal, el desembolso efectivo de la indemnización desde el erario público y la acreditación de dolo o culpa grave en la actuación del funcionario es así que cuando estos presupuestos concurren, el Estado adquiere legitimación activa para ejercer la pretensión de reembolso, transformando una obligación externa hacia el administrado lesionado en un derecho interno de crédito contra el servidor responsable. La implementación directa de la acción de repetición en el ámbito de la función pública conlleva la activación de un nuevo recurso ante la autoridad jurisdiccional competente, con el objetivo de recuperar los valores económicos que el Estado ha debido desembolsar como consecuencia de actos u omisiones por parte de sus servidores. La fundamentación legal de la acción de repetición se basa en la obligación que tienen los funcionarios públicos exclusivamente todos de actuar conforme a la ley, la ética y los principios constitucionales que regulan el servicio público. (Escobar, 2024)

Cuando un servidor público, a través de acciones u omisiones dolosas o gravemente negligentes, causa un daño que obliga al Estado a indemnizar a un tercero, la entidad estatal

tiene la facultad de iniciar un procedimiento de repetición para recuperar los fondos utilizados en concepto de reparación. Este proceso busca restaurar el equilibrio financiero del Estado y enviar un mensaje claro sobre las consecuencias de la mala práctica en la administración pública.

Desde un enfoque analítico, la acción de repetición tiene una función dual dentro del control administrativo: en primer lugar, actúa como un mecanismo correctivo que permite al Estado recuperar recursos públicos que han sido mal administrados o utilizados indebidamente; en segundo lugar, tiene un propósito preventivo, ya que su mera existencia obliga a los servidores públicos a actuar con mayor responsabilidad y a adherirse a la normativa vigente, siendo conscientes de que pueden ser considerados responsables patrimonialmente por sus acciones.

Este tipo de acción es especialmente relevante en entornos donde la corrupción, la negligencia administrativa o el abuso de poder han generado históricamente elevados costos sociales y económicos ya que al establecer un cauce legal para la restitución de los daños causados por los funcionarios públicos, se refuerza la idea de que el ejercicio de la función pública debe estar sujeto a límites éticos y legales, y que cualquier transgresión a dichos límites tiene repercusiones directas, tanto administrativas como patrimoniales.

Sin embargo, la implementación efectiva de este mecanismo enfrenta diversos retos, siendo uno de los más significativos la dificultad de aportar pruebas que demuestren la existencia de dolo o culpa grave, elemento que resulta esencial para la procedencia de la acción siempre y cuando los actos que generan perjuicios para el Estado provienen de decisiones técnicas complejas o de contextos administrativos poco claros, lo que dificulta la atribución de responsabilidad directa a un individuo específico.

Esta situación crea vacíos que, si no son adecuadamente abordados, pueden debilitar el verdadero impacto del mecanismo como voluntad institucional y política para fomentar acciones de repetición, en particular la resistencia interna para iniciar procedimientos contra superiores jerárquicos, y refleja una cultura organizacional que no está suficientemente comprometida con la rendición de cuentas. Las barreras que atenúan el ejercicio de la acción de repetición requieren el fortalecimiento de los sistemas de control interno y la promoción de una ética pública sólida que priorice el interés general por encima de lealtades personales o políticas. El control disciplinario y fiscal debe operar como un sistema interrelacionado que alimente y respalde la acción de repetición sobre las resoluciones de responsabilidad

fiscal. Los informes disciplinarios pueden servir como insumos esenciales para iniciar estos procedimientos. Es importante destacar que la acción de repetición tiene un significativo valor simbólico en la lucha contra el despilfarro administrativo. Mediante el uso de esta herramienta, se transmite un mensaje contundente a la ciudadanía: los recursos públicos deben ser administrados de manera responsable, y aquellos que incurran en malversación enfrentarán consecuencias legales y patrimoniales. Este mensaje no debe ser menospreciado, ya que contribuye a la creación de una cultura cívica más rigurosa y comprometida con la defensa de lo público.

### **2.1.3.1 La acción de repetición desde una visión dogmática y política**

Desde una perspectiva doctrinal, diversos expertos indican que la acción de repetición refuerza el principio de justicia distributiva en el sector público, dado que el Estado, al indemnizar a las víctimas por daños ocasionados por un funcionario, actúa como defensor de sus derechos. Sin embargo, si no busca recuperar esos recursos posteriormente, acaba trasladando el costo del error individual a toda la sociedad. En este contexto, la implementación de la acción de repetición contra el responsable del daño se convierte en una herramienta crucial para redistribuir equitativamente esa carga y evitar que el ciudadano común asuma las consecuencias de la negligencia de un servidor público.

La fundamentación teórica de este mecanismo se sustenta en dos pilares esenciales: por un lado, la responsabilidad objetiva del Estado hacia quienes han sido afectados; por el otro, la responsabilidad subjetiva del funcionario cuya conducta ilícita causó el perjuicio, este principio no exime a los funcionarios de su deber personal en casos de dolo o culpa grave, y en este marco, la acción de repetición se establece como el recurso legal que permite al Estado reclamar el reembolso de la indemnización otorgada, trasladando así la carga financiera al servidor responsable.

Esta obligación de actuar conforme al marco jurídico responde a la necesidad de garantizar la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público, es así que la acción de repetición tiene como finalidad asegurar que quienes incurran en conductas ilegales o irresponsables enfrenten las consecuencias, previniendo así un daño económico más amplio para el Estado. En el contexto constitucional, este mecanismo adquiere una especial relevancia en varios países de América Latina, particularmente en aquellos con una sólida tradición de supervisión fiscal y patrimonial sobre las instituciones del Estado.

El valor doctrinal de esta herramienta se manifiesta en el ámbito político, donde surgen tensiones, desafíos y debates sobre su seguridad real como instrumento de control administrativo como tal desde esta perspectiva, la acción de repetición simboliza un intento por imponer responsabilidad individual dentro de estructuras organizativas que, históricamente, han tendido hacia la impunidad, la falta de transparencia y la ausencia de rendición de cuentas.

De este modo, puede interpretarse como una estrategia política de autorregulación del Estado sobre sus propios agentes, especialmente en situaciones donde la administración ha sido condenada judicialmente por actos arbitrarios, negligentes o corruptos. Más allá de la recuperación de recursos, este mecanismo transmite un mensaje simbólico de rechazo al abuso de poder, reforzando así la legitimidad institucional.

No obstante, su uso político conlleva riesgos porque existe la posibilidad de que se convierta en un instrumento selectivo o demorado, aplicado con mayor rigor a funcionarios de menor rango, mientras que su aplicación contra altos funcionarios o figuras influyentes puede ser ignorada. Esta desigualdad en su aplicación socava el principio de equidad y erosiona la confianza de la ciudadanía en los sistemas de control.

La dimensión política de la acción de repetición plantea interrogantes sobre su capacidad para prevenir y sancionar conductas negligentes o ilícitas en la práctica, como efecto disuasorio, depende en gran medida de la consistencia en su aplicación, la celeridad de los procesos judiciales y el nivel de difusión de las resoluciones. Desde un enfoque político-administrativo, es fundamental evaluar los impactos secundarios que este mecanismo puede tener en la cultura organizacional. Si no se gestiona con transparencia y equilibrio, podría generar un clima de temor entre los funcionarios, promoviendo una actitud defensiva que priorice evitar errores por encima de la innovación o la toma de decisiones. Este tipo de cultura burocrática, impulsada por el miedo a las sanciones, podría comprometer la eficiencia y la creatividad en el sector público.

El papel de los órganos de control, tanto internos como externos, es crucial en este proceso, como la rigurosa supervisión de entidades como contralorías, procuradurías o auditorías debe operar con imparcialidad y rigor técnico para identificar los casos que justifiquen su aplicación, asegurando que su independencia y capacidad de investigación prevengan manipulaciones con fines políticos o utilitarios.

Desde un enfoque integral, se puede concluir que la acción de repetición, como herramienta de control administrativo, requiere un equilibrio entre su fundamento doctrinal y su dimensión política; esto implica respetar su naturaleza jurídica como instrumento de justicia y responsabilidad, mientras se asegura una aplicación coherente que evite arbitrariedades o usos indebidos.

### **2.1.3.2 La acción de repetición el llamamiento de las garantías constitucionales**

Uno de los criterios más establecidos en la jurisprudencia es la exigencia de una condena previa al Estado. La acción de repetición solo puede ser ejercida una vez que existe una sentencia firme que declare la responsabilidad patrimonial del Estado por un daño antijurídico. Este criterio responde al principio de que la repetición no constituye una acción autónoma, sino accesoria, dado que depende del reconocimiento previo del perjuicio indemnizado con recursos públicos.

De igual manera, la jurisprudencia ha determinado que no es suficiente la existencia de la condena al Estado, sino que también debe demostrarse que el daño fue ocasionado por dolo o culpa grave del servidor público. Esta condición es una de las más estrictas para la procedencia de la acción, ya que implica una evaluación subjetiva del comportamiento del funcionario. La jurisprudencia ha sido clara al señalar que la culpa leve o el simple error administrativo no habilitan la repetición, ya que el estándar requerido debe evidenciar una conducta reprochable desde las perspectivas ética, técnica y jurídica.

El máximo organismo encargado de la supervisión constitucional, en su fallo 439-17-EP/23, estableció pautas obligatorias sobre los requerimientos procesales de aceptación; el tribunal subrayó la imperiosa necesidad de identificar nominalmente a los supuestos responsables a través de una investigación administrativa previa, fundamentada en un dictamen razonado. Esta exigencia jurisprudencial fortalece la protección del debido proceso al evitar acciones legales contra individuos no identificados, un fenómeno que podría atentar contra derechos fundamentales de defensa.

Por lo tanto, Nuques (2023) afirma que la Corte Constitucional estableció dos requisitos fundamentales que, mediante un informe o dictamen administrativo fundamentado, se logre identificar al presunto responsable de las obligaciones no cumplidas que hayan provocado la violación o violaciones de derechos; y se asegure el respeto a las garantías del debido proceso a lo largo de esta investigación. La CC señaló que la ausencia de una investigación previa implicaría la inadmisibilidad de la demanda de acción de repetición.

En la Sentencia No. 71-17-EP/22, la Corte Constitucional aceptó una Acción Extraordinaria de Protección presentada por el Ministerio de Defensa contra una sentencia que rechazó los recursos de apelación en una acción judicial de repetición. En esta ocasión, la Corte determinó que la acción de repetición tiene una doble finalidad: recuperar los fondos desembolsados por el Estado a las víctimas que han sufrido vulneraciones a sus derechos, protegiendo así el patrimonio público, y prevenir conductas antijurídicas atribuibles al Estado. Adicionalmente, se desarrollaron los requisitos que deben cumplirse para la procedencia de la acción de repetición.

En relación con lo anterior Bonnet (2022) establece que los requisitos son: que el Estado haya sido condenado a llevar a cabo una reparación material a través de sentencia o autos definitivos en un proceso de garantías jurisdiccionales o mediante una sentencia o resolución emitida por un organismo internacional encargado de la protección de derechos; que el Estado haya completado el pago total correspondiente a la reparación material en beneficio de la víctima; que la realización del pago por concepto de reparación integral haya sido resultado de la acción dolosa o negligente del funcionario o exfuncionario público fehacientemente comprobada; en aquellos casos donde la máxima autoridad sea la legitimada activa, antes de la interposición de la demanda, esta deberá establecer la identidad de las personas supuestamente responsables de la violación o violaciones de derechos, a través de una investigación que no podrá exceder los 20 días. La máxima autoridad de dicha institución tendrá la obligación de identificar al probable responsable o responsables, incluso si estos ya no forman parte de la institución; y en el caso de que no se logre determinar la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador General del Estado deberá presentar la demanda de repetición contra la máxima autoridad de la entidad.

Esto demuestra que la procedencia de la acción de repetición en el control administrativo está condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos establecidos por la Corte Constitucional. Entre estos se destacan la investigación previa, la identificación de los responsables y la comprobación de la conducta dolosa o culposa del funcionario, elementos esenciales para garantizar la efectividad de este mecanismo y la protección del patrimonio público.

### **2.1.3.3 Requisitos para la Procedencia de la Acción de Repetición**

La viabilidad de la acción de repetición dentro del marco legal ecuatoriano depende del cumplimiento de ciertos requisitos que aseguran la legitimidad y efectividad de este

mecanismo. Estos criterios han sido definidos tanto en la legislación como en la jurisprudencia constitucional, en especial en las sentencias No. 71-17-EP/22 y No. 439-17-EP/23 emitidas por la Corte Constitucional de Ecuador.

La procedencia del recurso de repetición demanda acreditar elementos objetivos (daño patrimonial efectivo, nexo causal, condena firme) y subjetivos (dolo o culpa grave debidamente comprobada). La sentencia condenatoria previa contra el Estado constituye el presupuesto sine qua non que habilita el ejercicio de esta acción.

Los requisitos para la procedencia se pueden clasificar en dos categorías: requisitos de fondo y requisitos de forma. Los primeros están vinculados a los elementos sustanciales que deben coincidir para que surja el derecho a repetir, mientras que los segundos se refieren a las formalidades procesales que deben cumplirse para ejercer correctamente el ejercicio.

### **Requisitos de Fondo**

Existencia de sentencia ejecutoriada o resolución definitiva

La viabilidad del proceso de repetición está, en primer lugar, sujeta a la existencia previa de una resolución judicial firme que reconozca la obligación del Estado de indemnizar a la persona cuyos derechos han sido vulnerados, condición procesal que pone de manifiesto la naturaleza subsidiaria del mecanismo, ya que su activación depende indefectiblemente de una condena anterior contra el Estado. La firmeza de la sentencia asegura la estabilidad jurídica al evitar que se realicen repeticiones fundamentadas en decisiones que todavía pueden ser objeto de revisión. La Corte Constitucional en la sentencia No. 71-17-EP/22 aclaró que este requisito implica que la acción de repetición posee un carácter accesorio en relación con la sentencia que estableció la responsabilidad del Estado, lo que implica que es imposible llevar a cabo una repetición sin contar previamente con una condena. Esta característica accesorio distingue la acción de repetición de otros mecanismos de responsabilidad, estableciendo así una relación de dependencia procesal entre ambas acciones judiciales.

### **Pago efectivo de la reparación material**

El egreso patrimonial efectivo constituye el segundo requisito habilitante, en base a que, sin desembolso real de fondos públicos, no existe daño concreto que justifique la pretensión de reembolso. La documentación contable del pago (comprobantes de egreso, transferencias, recibos) conforma la prueba esencial de este presupuesto procesal. Este elemento resulta

lógico desde la perspectiva del derecho de obligaciones, dado que quien no ha efectuado el pago no puede exigir la restitución de lo que nunca desembolsó.

La verificación del pago debe realizarse mediante documentación verificable que demuestre la salida efectiva de recursos del erario público. En la práctica administrativa, esto se manifiesta a través de comprobantes de egreso, transferencias bancarias o cualquier otro medio probatorio que acredite el desembolso realizado por el Estado ecuatoriano.

#### Existencia de dolo o culpa grave

El tercer requisito esencial se refiere a la existencia de dolo o culpa grave en la actuación del servidor público. Este elemento subjetivo ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional. La sentencia No. 439-17-EP/23 estableció que para que se lleve a cabo la acción de repetición, es esencial que el procedimiento de pago por el concepto de reparación integral haya surgido como resultado de la conducta intencionada o negligente del servidor público o ex servidor público, la cual debe estar debidamente verificada.

El concepto de dolo en el contexto de la acción de repetición se refiere a la intención deliberada del servidor público de causar un daño o violar un derecho, actuando con pleno conocimiento de la ilegalidad de su comportamiento. Por otro lado, la culpa grave implica una negligencia inexcusable, caracterizada por la falta de cumplimiento de deberes elementales que cualquier funcionario diligente habría cumplido en situaciones similares.

Por su parte, Gil Cadavid (2020) señala que la diferenciación entre culpa grave y culpa leve es crucial, ya que la acción de repetición solo es aplicable en el caso de la primera, mientras que las negligencias menores, aunque pueden implicar responsabilidad administrativa, no permiten al Estado llevar a cabo la recuperación de bienes. Esta exigencia busca equilibrar la necesidad de proteger el patrimonio público con el derecho de los servidores a no ser sancionados de manera desproporcionada por errores administrativos ordinarios.

#### **Identificación individualizada de los responsables**

El cuarto requisito es la identificación individualizada de los responsables. Este elemento representa el núcleo problemático de esta investigación y constituye uno de los principales obstáculos para la efectividad de la acción de repetición en la práctica ecuatoriana. La sentencia No. 71-17-EP/22 estableció de forma categórica que, en situaciones en las que la entidad legítima alude a la máxima autoridad, antes de proceder con la formulación de la demanda, será necesario que esta identifique a las personas que, supuestamente, son

responsables de la infracción o las infracciones de derechos. Este proceso de indagación no deberá exceder un periodo de 20 días.

Esta obligación de identificación previa responde a principios procesales básicos como el derecho a la defensa y la bilateralidad del proceso. No puede haber un proceso judicial sin que se conozca con precisión quién es el sujeto pasivo de la pretensión. Como afirma Pérez (2004), la identificación del demandado es un requisito procesal sin el cual las relaciones jurídicas procesales no pueden configurarse jurídicamente.

El problema surge cuando las recomendaciones de examen especial emitidas por la CGE no individualizan claramente a los responsables, utilizando expresiones genéricas como "las autoridades competentes", "los funcionarios a cargo" o "el personal responsable". Esta falta de precisión provoca una imposibilidad material para presentar la demanda de repetición, ya que no se puede demandar a sujetos indeterminados.

**Requisitos de Forma, Plazo de prescripción:** desde una perspectiva procedimental, el primer requisito formal es el cumplimiento del plazo de prescripción; el legislador ecuatoriano optó por un plazo de caducidad de tres años (art. 67 LOGJCC), equilibrando dos intereses, la recuperación patrimonial estatal y la seguridad jurídica del servidor público. Este término resulta razonable considerando la complejidad probatoria de estos procesos, aunque en la práctica muchas acciones fracasan antes por deficiencias en la fase administrativa previa.

La razón de ser de este plazo radica en la necesidad de otorgar seguridad jurídica y evitar que las pretensiones del Estado permanezcan indefinidamente latentes, creando incertidumbre para los servidores públicos. Como señala Silva (2022), los tiempos límite son muy importantes al decidir quién es responsable, porque controlan las decisiones al azar y ayudan a que se sigan las reglas importantes del país. Además, lo que dice la ley en los artículos 26, 48, 56 y 71 de la LOCGE no causa confusión ni dudas, es decir, son definitivamente límites de tiempo y si no se cumplen, se perderá el poder o el proceso, sin duda alguna.

**Investigación administrativa previa:** el segundo requisito formal es la investigación administrativa previa, regulada en el artículo 69 de la LOGJCC. Esta investigación tiene dos objetivos: primero, identificar a los presuntos responsables de la violación de derechos; segundo, reunir los elementos probatorios suficientes que respalden la demanda de repetición. La norma establece de manera taxativa que "la máxima autoridad de la entidad

deberá determinar, antes de presentar la demanda, la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos" (Ley Organica de Garantias Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009), art69. Esta investigación no puede durar más de veinte días, un plazo que resulta excesivamente corto considerando la complejidad que pueden tener ciertos casos, particularmente aquellos derivados de exámenes especiales de la CGE que implican múltiples actores y procesos administrativos complejos.

### **Correcta legitimación activa**

El tercer requisito formal se refiere a la correcta legitimación activa. Según el artículo 68 de la LOGJCC, la legitimación para interponer la acción de repetición recae en la máxima autoridad de la entidad responsable, quien asumirá el patrocinio de la causa en nombre del Estado. Excepcionalmente, cuando la máxima autoridad sea la responsable directa de la violación de derechos, el patrocinio de la causa será asumido por la Procuraduría General del Estado.

Esta disposición ha generado controversias doctrinales sobre si existe una obligación jurídica de presentar la acción de repetición o si se trata de una facultad discrecional de la autoridad, Flórez (2021) sostiene que, la protección de los bienes públicos es una cuestión de interés público, la norma permite que cualquier ciudadano pueda solicitar a personas jurídicas que inicien una operación de recuperación. Esta interpretación se alinea con el principio de indisponibilidad de los recursos públicos y la obligación constitucional de resguardar el patrimonio estatal.

**Contenido de la demanda:** el cuarto requisito formal se refiere al contenido de la demanda, regulado en el artículo 70 de la LOGJCC. La demanda debe incluir: el nombre y apellido del demandado y la identificación de la institución que causó la violación de derechos, los antecedentes en los que se expondrá el hecho, los derechos violados y la reparación material realizada por el Estado, los fundamentos de hecho y derecho que respaldan la acción de repetición. la pretensión de pago de lo desembolsado por el Estado en concepto de reparación material, y la solicitud de medidas cautelares reales, si son necesarias.

La exigencia de especificar el nombre y apellido del demandado evidencia nuevamente la importancia crucial de la identificación individualizada de los responsables. Sin este dato esencial, la demanda no podrá cumplir con los requisitos formales mínimos para su admisión a trámite.

#### **2.1.3.4 Causales de Inadmisibilidad de la Acción de Repetición**

La inadmisibilidad de la acción de repetición se erige como uno de los problemas cruciales que inciden en la eficacia de este mecanismo de recuperación patrimonial en el Ecuador, en contraste con la improcedencia, que se examina a fondo, la inadmisibilidad se relaciona con defectos formales o la falta de condiciones procesales que impiden el inicio válido del proceso judicial.

El Código Orgánico General de Procesos (COGEP) menciona en su artículo 146 las causales generales de inadmisibilidad que son aplicables a toda demanda. Sin embargo, debido a la naturaleza específica de la acción de repetición y su regulación particular en la LOGJCC, existen causales especiales que requieren un análisis más detallado.

**Falta de Identificación Individualizada del Demandado:** esta es la causal más importante para el estudio actual y representa el principal obstáculo procesal que enfrenta la acción de repetición cuando surge de las recomendaciones de auditoría especial de la CGE, como señala Vaca (2018), ha establecido que la indeterminación del sujeto pasivo constituye un vicio procesal insalvable que obstaculiza la correcta configuración de la relación jurídica procesal. Esta causa de inadmisibilidad se justifica en principios procesales esenciales: sin un demandado claramente definido, es imposible asegurar el derecho a la defensa, la contradicción y la bilateralidad en la audiencia. La situación se complica aún más cuando los informes de examen especial utilizan términos colectivos o indeterminados como 'las autoridades competentes', 'el personal responsable' o 'los funcionarios encargados del proceso'. Estas formulaciones generales dificultan la presentación efectiva de la demanda, ya que el marco jurídico no permite acciones legales contra grupos indefinidos de funcionarios, exigiendo siempre la identificación nominal e individual de cada demandado. Estas expresiones vagas impiden la identificación clara de personas individuales específicas contra las cuales se podría dirigir la demanda, no existen responsabilidades colectivas o institucionales en materia de repetición, pues el Estado no puede demandar a 'un grupo indeterminado de funcionarios

**Ausencia de Sentencia Ejecutoriada Previa:** la acción de repetición es de carácter accesorio, lo que implica que su existencia depende de una sentencia principal que haya declarado la responsabilidad del Estado. Si no hay una sentencia previa o si esta no está ejecutoriada, la demanda de repetición será inadmisibile.

De acuerdo con esto Zavala (2012) explica la ejecución de la sentencia condenatoria en contra del Estado constituye un requisito procesal fundamental para la acción de repetición, sin esta, no se cuenta con un fundamento jurídico que avale la reclamación del Estado hacia el servidor., esta exigencia garantiza la seguridad jurídica y evita que se inicien acciones de repetición basadas en sentencias que aún pueden ser objeto de impugnación.

En el contexto de las recomendaciones de auditoría especial de la CGE, esta causal adquiere particular importancia. Las recomendaciones de la Contraloría, por sí solas, no son sentencias ejecutoriadas, sino dictámenes de naturaleza administrativa. Como señala Gordillo (2012), las sugerencias emitidas por la CGE tienen la naturaleza de un acto administrativo, y no de un acto jurisdiccional, lo que implica que no son susceptibles de compararse con un fallo judicial en relación con la acción de repetición.

Esta distinción genera una controversia interpretativa que requiere una precisión conceptual, como la posibilidad de que las recomendaciones de examen especial que establecen responsabilidad contractual sirvan como fundamento suficiente para acciones de repetición, desde una perspectiva normativa estricta, el artículo 67 LOGJCC cierra esta opción al exigir expresamente "sentencia o auto definitivo" como un requisito procesal, términos técnicos que en la dogmática procesal se refieren exclusivamente a los pronunciamientos emitidos por órganos jurisdiccionales con la competencia para decidir el derecho de manera definitiva. No obstante, la práctica administrativa revela intentos constantes de difuminar esta distinción, buscando igualar las determinaciones de responsabilidad en los informes de la CGE con resoluciones judiciales. La jurisprudencia ha resuelto de manera definitiva esta controversia, estableciendo que los informes de auditoría, a pesar de su rigor técnico y su conexión administrativa, carecen de la naturaleza jurisdiccional que el ordenamiento exige para activar el mecanismo de repetición, preservando así la separación funcional entre el control fiscal y la administración de justicia.

Conforme a lo expuesto, Arancibia (2022) explica que la parte interesada tiene la obligación de invocar y probar la prescripción, en contraposición a la caducidad, que actúa de manera automática y puede ser reconocida por el juez sin necesidad de solicitud. Adicionalmente, la prescripción puede ser interrumpida o suspendida, mientras que la caducidad se presenta como un término definitivo e inalterable.

Si la demanda se presenta fuera del plazo de tres años a partir del pago efectivo realizado por el Estado, el juez debe declararla inadmisibles sin analizar el fondo del asunto. Esta causal

protege a los servidores públicos de demandas tardías que podrían causar inseguridad jurídica duradera.

**Falta de Legitimación Activa:** la legitimación activa en la acción de repetición corresponde únicamente a la máxima autoridad de la entidad responsable o, subsidiariamente, a la Procuraduría General del Estado cuando esta sea la presunta responsable. Si la demanda es presentada por una autoridad que carece de legitimación, debe ser rechazada de plano.

Esta causal cobra importancia cuando ocurren cambios en la estructura organizativa de las instituciones públicas, fusiones institucionales o traspasos de competencias. Siguiendo esta línea, Flórez (2019) advierte que, en los procesos de reestructuración del Estado, es esencial identificar con claridad la entidad sucesora que adquiere la legitimación activa para llevar a cabo la acción de repetición, de manera que se evite que las modificaciones administrativas creen lagunas en la salvaguarda del patrimonio público.

**Deficiencias en la Investigación Administrativa Previa:** el artículo 69 de la LOGJCC establece que la máxima autoridad debe llevar a cabo una investigación previa de un máximo de veinte días para identificar a los presuntos responsables. Si esta investigación no se realizó, fue insuficiente o no cumplió con los estándares mínimos del debido proceso, la demanda puede ser considerada inadmisibile.

La Corte Constitucional ha sido contundente al señalar que esta investigación previa es un requisito de admisibilidad, no simplemente una formalidad. La ausencia de investigación o su ejecución deficiente afecta gravemente el derecho a la defensa del servidor público demandado, quien tiene derecho a conocer de forma clara y precisa las acusaciones en su contra.

## **2.2 MARCO LEGAL**

### **2.2.1 Constitución de la República del Ecuador**

La norma constitucional promulgada el 28 de septiembre de 2008 en Montecristi por la Asamblea Nacional Constituyente y respaldada por consulta popular, como consta en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre, se constituye el cuerpo normativo de trascendencia social, política y económica. El texto de la Constitución consta de 444 artículos, de un Preámbulo, nueve Títulos, 30 Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, un Régimen de Transición y una Disposición Final, cuyo objetivo principal es

el pleno cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo a través de las políticas, programas en la ejecución y planificación del Estado.

En el ámbito del texto constitucional se plantea a continuación el articulado vinculante al tema de investigación, orientado a establecer los vínculos de responsabilidad patrimonial y el nexo causal de los servidores públicos.

El numeral 9 del artículo 11 de la CRE establece la obligación estatal de reparar violaciones de derechos causadas por sus funcionarios, consagrando simultáneamente el derecho de repetición que faculta al Estado para recuperar lo erogado en concepto de indemnización, cuando el daño provino de actuación dolosa o gravemente culposa del servidor público. La norma constitucional señala

**Art. 11.-** El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008)

La carta magna dentro de su cuerpo normativo establece los principios rectores que son aquellos vinculados a las reglas que exponen los valores éticos, políticos y sociales en la guía del pleno ejercicio de los derechos constitucionales, cuyas directrices están orientadas en la determinación de las libertades individuales y colectivas frente a la existencia de vulneración de derechos, otorgando un valor predominante en la aplicación de las normas y los operadores de justicia en el cumplimiento de los derechos intrínsecos de los individuos. En este sentido, el presente artículo determina los principios que orienta los derechos constitucionales, y el deber de cumplimiento que ejerce el Estado sin descartar las acciones que desempeñara en función de la acción de repetición dirigida a los servidores públicos al tenor de la vulneración de las normas por actos u omisiones que conllevan un agravio al patrimonio, abordando a su vez las responsabilidades conexas que surgen como sanciones civiles, penales y administrativas.

**Art. 211.-** La Constitución de la República del Ecuador define las funciones del organismo de control: La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y de la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008)

El presente artículo hace referencia al órgano estatal que cumple la vigilancia, fiscalización u supervisión de los recursos públicos, abordando a la Contraloría General del Estado como una entidad superior de control de los recursos de los entes del sector público, además, asume la competencia de verificar el cumplimiento de los objetivos y el uso eficiente del patrimonio, a través de auditorías de gestión. Su principal función es asegurar que los recursos del Estado se utilicen de forma eficiente y transparente, para el cumplimiento de los objetivos de las instituciones estatales y de las personas jurídicas de derecho privado que manejan fondos públicos.

**Art. 212.-** Complementariamente, el artículo 212 detalla las funciones específicas de este organismo, estableciendo que serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley: dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos; determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal relacionados con los aspectos y gestiones sujetas a su control; expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones; y asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite. (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008)

En el marco del respeto a la constitución y la autonomía administrativa se desprende como una entidad autónoma, sistematizando las funciones de auditoría interna como un proceso de evaluación en la eficiencia y eficacia de los controles internos, así como la revisión independiente por parte de profesionales externos que emiten una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros en el tenor de determinar responsabilidades a los sujetos en la relación de la administración público, entre las funciones se desarrollan las implícitas a las responsabilidades civiles culposas e indicios penales y que serán sujetos a la norma penal.

**Art. 233.-** La Constitución de la República del Ecuador establece la responsabilidad de los servidores públicos: Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsables administrativamente, civilmente y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008)

Para las y los servidores públicos dentro de las instituciones del Estado, en el marco de los derechos laborales, se establece que son irrenunciables, cuyo principio gira en torno a la Constitución y las leyes complementarias, considerando como derechos fundamentales y que no pueden ser objeto de transacción, omisión u acuerdo entre las partes para garantizar su efectivo cumplimiento. En virtud de aquello, el articulado hace alusión a las

responsabilidades que asumen los servidores en la carrera pública y a cómo sus funciones están sujetas a la observancia, sin desprenderse de las acciones u omisiones.

**Art. 425.-** Constitución de la República del Ecuador del establecer el orden jerárquico normativo: El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008)

La doctrina jurídica determina el instrumento gráfico donde versa el estudio de las jerarquías de las normas a partir de la necesidad de identificar la relación y aplicación de las normas en el sistema judicial dentro del Estado. Para el filósofo y jurista Kelsen, este modelo concibe la idea de evaluar la situación operativa de las normas. Desde este contexto el articulado en mención establece el orden jerárquico de aplicación de las normas, determinado desde un enfoque dogmático como primer orden la constitución como supremacía y principal que emanan las demás leyes, los tratados internacionales, leyes orgánicas, que regulan el control de las diversas materias, leyes ordinarias, ordenanzas, reglamentos y resoluciones como leyes que regulan la actividad política comercial y social del estado.

### **2.2.2 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**

Mediante la promulgación de la Constitución del 2008 se establecen nuevos mecanismos de amparo que se instauran como garantías jurisdiccionales en protección de los derechos constitucionales, que busca mediante una norma legislar entorno a los mecanismos de protección través de los operadores de justicia, determinando con Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre del 2009 la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con reforma 03 de febrero del 2020 y que tiene por objeto regular la jurisdicción constitucional al tenor de la supremacía constitucional, estructurada por 202 artículos.

**Art. 67.-** La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos. Se considera como servidoras y servidores públicos a las personas que en cualquier forma o

a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Este artículo también se aplica a las servidoras y servidores judiciales. La acción prescribirá en el plazo de tres años, contados a partir de la realización del pago hecho por el Estado. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)

Desde una perspectiva conceptual, el artículo alude a la acción de repetición como una medida que implementa el Estado, en la responsabilidad de los entes públicos, vinculada al ejercicio de compensación económica por los daños ocasionados en perjuicio de estos sujetos, siendo esta herramienta una obligación que debe cubrir el Estado. Así, se establece la acción con el objetivo de crear un organismo que proteja los derechos. Además, el presente artículo aborda la definición de los servidores o servidoras públicos en el marco normativo, conceptualizándolos como aquellos individuos que brindan sus servicios legítimos en una institución pública, cuya relación de dependencia se establece ya sea por contrato, elección popular o designación a través de un concurso de méritos u oposición, definiendo así su salario y tiempo de servicio. Este vínculo regula la interacción entre el poder del Estado y la sociedad en la gestión de los recursos públicos en los ámbitos sociales, económicos e incluso políticos. Como uno de los requisitos esenciales de la acción de repetición, se considera el tiempo de prescripción, el cual debe establecerse en un plazo de tres años, contados a partir de la realización del pago efectuado por el Estado.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 2009 señala la legitimación:

**Art. 68.-** La máxima autoridad de la entidad responsable asumirá el patrocinio de esta causa a nombre del Estado y deberá interponer la demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente para que se reintegren al Estado los recursos erogados por concepto de reparación. Cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado ha reparado a la víctima, intervendrá el representante legal de la institución. Se contará, para la defensa de los intereses del Estado, con la intervención de la Procuradora o el Procurador General del Estado. En caso de que la máxima autoridad fuere la responsable directa de la violación de derechos, el patrocinio de la causa lo asumirá la Procuraduría General del Estado. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)

La legítima activa se define como la capacidad para actuar como parte demandante o recurrente en un proceso judicial, con base en la titularidad de un derecho o interés legítimo que se ostenta frente a la parte demandada o recurrida, en este contexto es atribuida entidad responsable del Estado quien ejercerá responsabilidad sobre los servidores públicos vinculados a su organismo estatal, a fin que la responsabilidad de la violaciones de los

derechos y que las compensaciones económicas sean reintegradas a los recursos del Estado. Así, la legitimación activa recae en el responsable de la institución pública y el Procurador o Procuradora General del Estado del cobro pecuniario y del proceso administrativo.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 2009 contempla la investigación previa a la demanda:

**Art. 69.-**La máxima autoridad de la entidad deberá determinar, previa a la presentación de la demanda, la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aun en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución. De no determinarse la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o el Procurador presentará la demanda en contra de la máxima autoridad de la entidad. En caso de existir causal de imposibilidad para la identificación o paradero del presunto o presuntos responsables de la violación de derechos, la máxima autoridad de la institución podrá alegarla en el proceso de repetición. En caso de existir un proceso administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, en el que se haya determinado la responsabilidad de la persona o personas contra quienes se debe interponer la acción de repetición, servirá de base suficiente para iniciar el proceso de repetición. La investigación prevista en este artículo no podrá extenderse por más del término de veinte días, transcurrido el cual, la máxima autoridad de la entidad o la Procuradora o el Procurador General deberá presentar la demanda. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)

La normativa establece una etapa administrativa previa de carácter obligatorio, cuya falta de cumplimiento conlleva la inadmisibilidad de la demanda de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que debe ser respetada. Como tal, esta investigación inicial tiene dos objetivos principales que se complementan: identificar de manera nominativa a los presuntos responsables y recopilar suficientes pruebas que apoyen la solicitud reiterativa. El plazo límite de veinte días genera tensiones entre la rapidez procesal y la minuciosidad investigativa, especialmente en casos complicados que surgen de auditorías especiales que involucran a múltiples actores y procesos administrativos complejos. La disposición incluye una salida: si la identificación resulta inalcanzable, la Procuraduría puede demandar a la máxima autoridad de la institución, quien podrá utilizar dicha imposibilidad como argumento de defensa en el proceso.

**Art. 72.-**En la audiencia de prueba y resolución la Sala, previa deliberación, deberá dictar sentencia en forma verbal, en la que declarará, de encontrar fundamentos, la responsabilidad de la persona o personas demandadas por la violación de derechos que generaron la obligación del Estado de reparar materialmente y además ordenará a la persona o personas responsables a pagar al Estado lo erogado por concepto de reparación material. La Sala notificará por escrito la sentencia en el término de tres días, en la que deberá fundamentar sobre la declaratoria de dolo o culpa grave en contra de la servidora

o servidor público, y establecerá la forma y el tiempo en que se realizará el pago. Cuando existiere más de una persona responsable, se establecerá, en función de los hechos y el grado de responsabilidad, el monto que deberá pagar cada responsable. En ningún caso, la sentencia podrá dejar en estado de necesidad a la persona responsable. La ejecución de la sentencia se tramitará de conformidad con las reglas del juicio ejecutivo contempladas en el Código de Procedimiento Civil. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)

La Sala de lo Contencioso está obligada a dictar una sentencia verbalmente al final de la audiencia, asegurando inmediatez y eficacia en la resolución del conflicto. Si se encuentra legítimamente determinada y justificada la responsabilidad, se ordenará al funcionario público responsable la devolución de los valores pagados por el Estado como reparación material por el perjuicio.

Posteriormente, se notificará por escrito la sentencia en un plazo máximo de tres días, conteniendo los fundamentos jurídicos y fácticos que confirmen dolo o culpa grave, así como la modalidad de pago, por lo que esta disposición refuerza el principio de motivación de las decisiones judiciales, clave para garantizar el debido proceso.

Además, la norma establece que la sentencia no puede poner en estado de necesidad al responsable, lo cual introduce un principio de humanidad y proporcionalidad en la ejecución de la sanción.

**Art. 73.-**Finalmente, la ejecución de la sentencia se realiza mediante juicio ejecutivo, facilitando un procedimiento ágil para que el Estado recupere lo pagado, en concordancia con el principio de eficiencia en la administración pública. En cuanto a las vías de impugnación, “de la sentencia se podrá interponer recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009).

La norma refuerza la idea sobre el proceso de repetición en la que establece que no concluye con la primera decisión judicial, sino que consiente una revisión integral del fallo, brindando a la parte afectada por la sentencia la oportunidad de impugnar los fundamentos jurídicos o probatorios que sostuvieron su condena, este derecho tiene mayor relevancia cuando se ha declarado la presencia de dolo o culpa grave, circunstancias que pueden tener consecuencias económicas y reputacionales significativas para el funcionario.

El recurso de apelación, además de la uniformidad en la interpretación judicial, permite que órganos superiores funden precedentes que sitúen a los jueces de instancia en casos similares, por lo que este control vertical favorece la seguridad jurídica y la coherencia del sistema legal ecuatoriano.

### 2.2.3 Ley Orgánica del Servicio Público

La Asamblea Nacional del Ecuador el 11 de agosto de 2010 con 108 votos, 2 negativos y 9 abstenciones, promulga la Ley Orgánica de Servicio Público, dejando sin efecto la Ley Orgánica Servicio Civil y Carrera Administrativa cuyo enfoque esta direccionado en regular el talento humano en la Administración Pública, estableciendo los principios, derechos, obligaciones y procedimientos para el ingreso, permanencia y desarrollo del talento humano con las instituciones del Estado, cuya estructura se conforma Doce títulos distribuidos en veinticuatro capítulos en 137 artículos, 23 disposiciones generales, 10 transitorias, 4 finales, una derogatoria, artículo final. La Ley Orgánica de Servicio Público para quien incumpla sus obligaciones:

**Art. 41.-**La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho. La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y al debido proceso. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010)

El respeto al derecho a la defensa y al debido proceso es importante en la aplicación de sanciones, en el sector público, por lo que este artículo establece un régimen disciplinario basado en principios constitucionales que endurecen el control sobre los servidores públicos, sujetando su comportamiento al sistema de responsabilidad administrativa, civil y penal.

La Ley Orgánica de Servicio Público establece una gradualidad proporcional a:

**Art. 43.-** Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes: a) Amonestación verbal; b) Amonestación escrita; c) Sanción pecuniaria administrativa; d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y e) Destitución. La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o el servidor haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales. La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o el servidor será destituido con sujeción a la ley. Las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010)

Los mecanismos de control y reparación del daño causado por la mala actuación de un funcionario público conllevan sanción disciplinaria, en tanto el servidor afectado puede impugnarla judicialmente, y en caso de que se declare su nulidad o ilegalidad, el funcionario que originó la sanción podrá ser objeto de una acción de repetición, como lo establece el art. 46 ibidem. De este modo, el art. 43 no solo tiene una dimensión punitiva, sino que forma

parte de un sistema de responsabilidad y control disciplinario, que debe ser ejecutado con rigor técnico-jurídico, para evitar eventuales perjuicios al Estado o al servidor sancionado.

La Ley Orgánica de Servicio Público, reconoce el derecho a impugnar:

**Art. 46.-**La servidora o servidor suspendido o destituido podrá demandar o recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o ante los jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos, demandando el reconocimiento de sus derechos. En caso de fallo favorable para la servidora o el servidor suspendido y declarado nulo o ilegal el acto, se le restituirán los valores no pagados. Si la sentencia determina que la suspensión o destitución fue ilegal o nula, la autoridad, funcionario o servidor causante será pecuniariamente responsable de los valores a erogar y, en consecuencia, el Estado ejercerá en su contra el derecho de repetición de los valores pagados, siempre que judicialmente se haya declarado que la servidora o el servidor haya causado el perjuicio por dolo o culpa grave. La sentencia se notificará a la Contraloría General del Estado para efectos de control. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010)

Si se comprueba que la sanción fue ilegal, se podrá restituir lo no pagado y activar la acción de repetición contra el funcionario que produjo el perjuicio por dolo o culpa grave, endureciendo la protección de los derechos laborales y la medida entre la responsabilidad del servidor público y la garantía de una gestión pública eficiente, sin abusos de poder.

#### **2.2.4 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**

El nuevo sistema político del Ecuador con la Constitución del 2008, la Contraloría pasó a integrar la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), conocida como la quinta función del Estado y con ello se determinó como un nuevo sistema de regulación del Estado, que tiene por objeto establecer y mantener un control interno de los organismos e instituciones del Estado, expidiendo la presente ley el 12 de junio del 2002.

Desde este contexto, el presente cuerpo normativo busca establecer las principales funciones y atribuciones de la CGE en virtud de los lineamientos de examen especial a las entidades públicas y a sus servidores, en el ejercicio de sus funciones. A continuación, determina el articulado vinculante al trabajo investigativo.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado 2002 enuncia objeto de la ley:

**Art. 1.-**La presente Ley tiene por objeto establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, y regular su funcionamiento, con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la

utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

Este artículo define el propósito general de la Ley de la Contraloría General del Estado, que es establecer un Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría dirigido a todas las instituciones públicas, y sustenta jurídicamente todas las competencias de auditoría, control y sanción que se detallan en los artículos posteriores. Además, establece un marco preventivo y correctivo para evitar y corregir irregularidades en el manejo de fondos públicos, sustentando jurídicamente todas las competencias de auditoría, control y sanción que se detallan en los artículos posteriores.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en su objeto del sistema de control:

**Art. 8.-** Mediante el sistema de control, fiscalización y auditoría se examinarán, verificarán y evaluarán las siguientes gestiones: administrativa, financiera, operativa y, cuando corresponda, gestión medioambiental de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores. En el examen, verificación y evaluación de estas gestiones, se aplicarán los indicadores de gestión institucional y de desempeño, y se incluirán los comentarios sobre la legalidad, efectividad, economía y eficiencia de las operaciones y programas evaluados. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

Este artículo indica claramente el volumen funcional de la oficina de auditoría estatal, el control y el sistema de auditoría, lo que indica que el control no solo se limita a la gestión financiera, sino también administrativa, operativa y ambiental, siempre que sea esencial cuando se utilizan indicadores de gestión institucional y un rendimiento que muestra un enfoque técnico y medible para el control y consolidación del sistema de control como una herramienta importante para la buena administración pública, la promoción del gasto público y la eficiencia ética administrativa.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado 2002 establece alcance y ejecución:

**Art. 18.-**La supervisión externa realizada por la Contraloría General del Estado se erige como un pilar esencial para asegurar la claridad y legalidad en la administración de los recursos públicos. Este control se concreta a través de herramientas técnicas especializadas que posibilitan la evaluación del cumplimiento normativo y la eficacia en la utilización de los fondos estatales. De este modo, la normativa establece “el control externo que realizará la Contraloría General del Estado se ejercerá mediante la auditoría gubernamental y el examen especial, utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría” (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002).

Las bases del control externo estatal, confiado a la Contraloría General del Estado, a través de dos mecanismos clave como la auditoría gubernamental en el procedimiento general de control y fiscalización de los recursos públicos y el examen especial en la revisión más

específica y focalizada sobre un aspecto o área determinada de la gestión pública. Ambas figuras se rigen por normas técnicas nacionales e internacionales, lo que garantiza que el proceso sea profesional, estandarizado y alineado con buenas prácticas internacionales.

Las técnicas de auditoría a su vez implican el uso de herramientas metodológicas para evaluar objetivamente la administración en la transparencia del sector público al prever un control independiente sobre las operaciones estatales, dotando de rigor técnico y legal a la labor fiscalizadora de la Contraloría, asegurando que el uso de los recursos públicos esté sujeto a evaluación objetiva, eficiente y profesional.

El examen especial como parte de una herramienta de fiscalización:

**Art. 19.-** Como parte de la auditoría gubernamental el examen especial verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, con posterioridad a su ejecución, aplicará las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen y formulará el correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones y recomendaciones. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

El examen tiene la siguiente evaluación, lo que significa que se hace para determinar el cumplimiento y la eficiencia del uso de los recursos estatales, así como el cumplimiento de las reglas y procedimientos especificados en la legal, este tipo de examen tiene un carácter selectivo porque no intenta evaluar el universo de todas las acciones realizadas, sino áreas especiales que requieren un análisis integral debido a su importancia o riesgo.

Dentro de este contexto, la auditoría se apoya en técnicas y procedimientos especializados, como los propios de la ingeniería o de disciplinas relacionadas, dependiendo de la materia que se esté evaluando. La incorporación de conocimientos técnicos en el proceso de auditoría es fundamental para realizar una evaluación precisa y adecuada a las particularidades de cada caso, ya sea en la gestión administrativa, la operativa, o incluso en el impacto medioambiental de las actividades del sector público.

El artículo también menciona que el informe contiene comentarios, conclusiones y sugerencias, como resultado de un examen especial. Este informe es un elemento esencial porque no solo documentó el análisis, sino que también lleva a cabo las áreas de mejora, posibles violaciones y acciones correctivas, las conclusiones derivadas de este estudio especial son el objetivo de fortalecer los controles gubernamentales, y las recomendaciones pueden llevar a las medidas para mejorar la eficiencia y la eficiencia del liderazgo público.

En el marco de la responsabilidad patrimonial del país, este examen en particular es esencial, ya que permite determinar los daños potenciales o la gestión de mala conducta de los recursos públicos, que sirve como base para nuevas medidas de recurrencia si se viola el liderazgo público. Fortalece la conexión entre control, transparencia y responsabilidad, al tiempo que crea un mecanismo para proteger los recursos estatales y garantiza la eficiencia en su administración.

El control fiscal del Ecuador se fundamenta:

**Art. 29.-** De la Contraloría General del Estado. La Contraloría General del Estado, como Organismo Técnico Superior de Control, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigida y representada legalmente por el Contralor General. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

El marco de responsabilidad patrimonial del Estado que ejerce la contraloría en su rol de supervisor tiene la potestad de identificar irregularidades, mal manejo o despilfarro de recursos públicos, lo cual puede dar lugar a acciones de repetición. En este sentido, la autonomía establecida por el artículo permite que la Contraloría ejerza sus funciones sin presiones externas, lo que refuerza la transparencia y la correcta aplicación de los recursos públicos, elementos esenciales para la responsabilidad patrimonial del Estado, reforzando el papel de la Contraloría como un organismo esencial para el control del manejo de los recursos públicos, asegurando su independencia y capacidad para llevar a cabo auditorías imparciales y eficaces.

**Art. 31.-**Funciones y Atribuciones. - La Contraloría General del Estado, además de las atribuciones y funciones establecidas en la Constitución Política de la República, tendrá las siguientes. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

Este artículo tiene una estrecha relación con el concepto de responsabilidad patrimonial para el Estado, ya que determina la base del controlador no solo para evaluar la administración de recursos estatales, sino también para determinar la responsabilidad de los empleados públicos, que tienen actividades ilegales o negligentes que dañan los intereses del Estado. Características descritas en el artículo 31, convierten a la Contraloría así en un garante de la transparencia, asegurando que aquellos que administran los recursos públicos rindan cuentas por sus acciones, y que el Estado pueda exigir reparaciones a través de los procedimientos legales correspondientes.

La normativa dispone:

**Art. 38.-** Presunción de legitimidad. Se presume legalmente que las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado y sus servidores, sujetos a esta Ley, son legítimas, menos que la Contraloría General del Estado, como consecuencia de la auditoría gubernamental, declare en contrario. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

La legitimidad de las operaciones llevada a cabo por las autoridades públicas y sus servidores, lo que significa que sus acciones son legítimas y válidas en principio, esta suposición iuris et de iure, es decir, reconoce la evidencia de lo contrario, el Auditor General es la única unidad autorizada para distorsionar esta suposición, utilizando los resultados de la Oficina de Auditoría del Gobierno, asegurando un equilibrio entre la confianza institucional y el control, ya que protege la integridad de la función de la sociedad, al tiempo que permite revisar y sancionar si hay violaciones, la norma también refuerza el rol técnico y fiscalizador de la Contraloría como garante del correcto uso de los recursos públicos.

**Art. 39.-** Determinación de responsabilidades y seguimiento. A base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. Previamente a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la Contraloría General del Estado examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes. De existir indicios de responsabilidad penal, se procederá de acuerdo a lo previsto en los artículos 65, 66 y 67 de esta Ley. En todos los casos, la evidencia que sustente la determinación de responsabilidades, a más de suficiente, competente y pertinente, reunirá los requisitos formales para fundamentar la defensa en juicio. La Contraloría General del Estado efectuará el seguimiento de la emisión y cobro de los títulos de crédito originados en resoluciones ejecutoriadas. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

Este artículo otorga a la Contraloría General del Estado la potestad exclusiva para determinar las responsabilidades administrativas, civiles y, en algunos casos, penales, derivadas de los resultados de las auditorías gubernamentales, este enfoque resalta el rol central de la Contraloría en la fiscalización de la gestión pública y su capacidad para imputar sanciones por actos u omisiones que afecten al patrimonio del Estado, además, el artículo recalca que las determinaciones de responsabilidad deben estar adecuadamente motivadas, basadas en hechos y en el derecho aplicable, lo que garantiza un proceso claro y justo.

Asimismo, el artículo subraya la importancia del seguimiento de la ejecución de resoluciones y del cobro de los títulos de crédito generados por las sanciones impuestas, lo que asegura que las reparaciones al Estado sean efectivas. Este procedimiento refuerza la responsabilidad

patrimonial del Estado, al garantizar que los recursos públicos sean restituidos cuando se constate su mal uso o gestión negligente.

**Art. 40.-** Responsabilidad por acción u omisión. - Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades; en caso contrario, responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta Ley. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

La responsabilidad en la comisión de actos que infligen el correcto funcionamiento de la administración se determina mediante la acción u omisión en el deber de diligencia de los servidores públicos realizados mediante dolo o culpa. Este principio conecta directamente con la base de la responsabilidad patrimonial y la acción de repetición, garantizando que el Estado no asuma injustamente las consecuencias del mal actuar de sus funcionarios.

**Art. 45.-** Responsabilidad administrativa culposa.- La responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, se establecerá a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta Ley. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

El artículo 45 determinará la responsabilidad administrativa culpable para las autoridades, miembros honorarios, funcionarios y personal de las autoridades públicas, y señalará que esta responsabilidad se determinará después de un análisis de un cumplimiento detallado con las reglas legales y las violaciones de las funciones y obligaciones relacionadas con el puesto o alquiler en los contratos, por ello este análisis se basa en una revisión de hechos documentados que garantiza la transparencia y el rigor en el proceso de responsabilidad.

El artículo enfatiza que la responsabilidad administrativa culpable se basa en negligencia o falta de atención en lugar de intencionalmente causar daño, y está directamente relacionado con las funciones especificadas por la Ley y la Ley III, en particular en la Ley, en las funciones particulares III, siendo este mecanismo de control y sanciones es esencial para garantizar la responsabilidad patrimonial del país porque garantiza que los empleados públicos asumen que los empleados públicos pagan cuentas y la gestión de recursos estatales, incluso en situaciones en las que no hay intención, sino para el cumplimiento o la negligencia en sus funciones.

**Art. 92.-** Recomendaciones de auditoría. - Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y, con el carácter de obligatorio, serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

El carácter obligatorio de las recomendaciones emitidas por la Contraloría General del Estado como resultado de las auditorías gubernamentales, una vez sean comunicadas, estas recomendaciones deben ser aplicadas de forma inmediata por las instituciones del Estado y sus servidores públicos, lo que fortalece el principio de cumplimiento preciso de los controles administrativos.

En caso de inobservancia, se prevén sanciones, lo que fortalece la función fiscalizadora del ente de control y garantiza la mejora continua en la gestión pública. Esta disposición se enmarca dentro del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, al prevenir posibles daños derivados de negligencias administrativas mediante la implementación efectiva de correctivos.

### **2.2.5 Código Orgánico General de Procesos**

El sistema procesal ecuatoriano con la implementación del sistema de oralidad cumple una nueva función en la sustentación procesal, basados en los principios de Simplificación, Uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, mediante registro Oficial Suplemento 506 de 22 mayo del 2015, con sujeción a los principios y garantías procesales que orientan el ejercicio de la Función Judicial, en su parte sustancial trata materias en procedimiento ordinario, contencioso administrativo, tributario, sumario, y los procedimientos voluntarios.

**Art. 328.-** Repetición. En los casos en que la sentencia declare la responsabilidad de las autoridades, servidoras o servidores públicos en el desempeño de sus cargos o las personas de derecho privado que ejerzan potestad pública en virtud de concesión o delegación a la iniciativa privada, se ordenará que se inicie el proceso de repetición contra todos aquellos, quienes tendrán responsabilidad solidaria hasta la solución total de la obligación. La repetición se sustanciará ante las o los juzgadores de lo contencioso-administrativo mediante procedimiento ordinario. (Código Orgánico General de Procesos, 2015)

Regula el procedimiento para la repetición de la corte, que debe seguirse contra los responsables de las violaciones en su función en la práctica, y antes de que los jueces administrativos controvertidos determinen su comportamiento a través del procedimiento

habitual, este artículo organiza una ruta de procedimiento que redirige la acción repetida que integra los estándares de material con el sistema de procedimiento.

### **2.2.6 Código Orgánico Administrativo**

El Código Orgánico Administrativo del Ecuador fue promulgado el 7 de julio de 2017 en el Registro Oficial, entrando en vigencia un año después. Este cuerpo normativo constituye el marco jurídico fundamental que regula el funcionamiento de las instituciones públicas del país, estableciendo principios rectores de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia, descentralización y coordinación interinstitucional, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 227 de la Constitución. Su proceso de aprobación legislativa se extendió aproximadamente un año, desde agosto de 2016 hasta mayo de 2017, requiriendo incluso la resolución de observaciones presidenciales, lo cual evidencia la complejidad y trascendencia de su tramitación.

El COA trasciende la mera definición de estructuras administrativas, estableciendo de manera integral los principios fundamentales de la administración pública, los derechos ciudadanos, las obligaciones de los servidores públicos, los procedimientos administrativos, el régimen sancionatorio, la responsabilidad estatal y la ejecución coactiva de obligaciones. Este Código reemplazó normativas dispersas y obsoletas, creando un sistema jurídico moderno que busca simplificar los trámites burocráticos, profesionalizar el servicio público y garantizar el debido proceso en toda actuación administrativa.

**Art. 333.- Responsabilidad por acciones u omisiones de servidores públicos.** El Estado responde por el daño calificado, por acción u omisión de la o del servidor público y tendrá la obligación de ejercer la acción de repetición contra quienes, en el ejercicio de sus funciones, generaron el daño por dolo o culpa grave. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

El artículo 333 del COA regula de forma expresa la responsabilidad patrimonial del Estado por los actos u omisiones de sus servidores públicos, estableciendo que el Estado responde directamente frente a terceros por los daños ocasionados en el ejercicio de funciones públicas. Esta disposición refuerza el principio de responsabilidad objetiva, donde el Estado debe reparar el daño sin necesidad de que exista dolo o culpa directa por parte de la administración, bastando con que el perjuicio provenga de la conducta de un servidor.

**Art. 334.- Daño calificado.** El daño calificado es aquel que la persona no tiene la obligación jurídica de soportar o que resulte de la violación del principio de igualdad en

el reparto de las cargas públicas y se deriva específicamente e inmediatamente de la acción u omisión de las administraciones públicas. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

El artículo 334 presenta el concepto de daño calificado, que es un elemento esencial para activar la responsabilidad patrimonial del país, esto se entiende como el daño que una persona no tiene obligación legal de apoyar, es decir, más allá de los límites de la acusación ordinaria que todos los ciudadanos tienen que asumir en el público, esta lesión también puede ser causada por la distribución del principio de igualdad en la distribución del estrés público, que incluye efectos injustificados, desproporcionados o arbitrarios causados por la implementación de funciones públicas.

La norma requiere que el daño sea específico e inmediato, lo que significa que entre la administración pública o la graduación deben ser realmente relaciones y daños específicos que el lado duro ha causado, este enfoque delimita claramente los casos en los que procede la reparación estatal, evitando que se impute responsabilidad por afectaciones genéricas o hipotéticas, en suma, este artículo proporciona un criterio técnico y jurídico para evaluar la legitimidad de los reclamos patrimoniales contra el Estado, y sirve como fundamento para que la acción de repetición proceda cuando el daño ha sido causado por dolo o culpa grave del servidor público.

### **2.3 MARCO CONCEPTUAL**

En este segmento se precisa el significado operacional de los conceptos centrales que sustentan la investigación. Estas aclaraciones terminológicas contribuyen a delimitar con exactitud el campo de acción de las nociones básicas y favorecen una comprensión unificada del trabajo desarrollado.

**Iuris et de iure (Presunción de derecho).** - Esta locución latina describe las presunciones que la ley impone de modo absoluto, sin aceptar que se pruebe algo diferente. El derecho establece estos supuestos como verdades incuestionables, eliminando la posibilidad de que alguien demuestre lo contrario. Las presunciones iuris tantum permiten presentar prueba contraria; sin embargo, las iuris et de iure se erigen como verdades jurídicas inflexibles dentro del sistema legal. En materia de responsabilidad administrativa, esta categoría cobra sentido cuando la normativa genera consecuencias jurídicas inmediatas ante la constatación de ciertos hechos, negando al funcionario la chance de probar situaciones que lo liberen de responsabilidad.

**Erario:** El erario abarca todos los activos, capitales y medios económicos que son propiedad de las instituciones estatales y se dedican a costear las tareas y prestaciones de interés general. Este término, sinónimo de hacienda pública, describe el capital económico de la sociedad que manejan las autoridades de gobierno. Su relevancia es central en el derecho público, sobre todo cuando se abordan cuestiones tributarias y de manejo del presupuesto estatal.

**Glosa:** “La glosa se erige como anotación erudita que esclarece textos enigmáticos y como reparo meticuloso que autentica pasajes contables, sustentando la integridad documental.” (Ossorio, 1981)

**Antijurídico:** “Lo ‘que es contra Derecho’ revela una tensión en la determinación de lo antijurídico, pues su valoración implica discernimiento subjetivo; así, actos ostensiblemente reprochables, como el homicidio, pueden en circunstancias excepcionales revestir legitimidad y hasta encomio, reservando exclusivamente al magistrado la potestad de discernir la juridicidad o antijuridicidad en cada caso particular.” (Ossorio, 1981)

**Legitimación:** “Por expresa previsión y facultad de la ley, conversión de un hijo ilegítimo en legítimo. Bien se advierte que esta Institución parte del supuesto de una diferencia respecto a la condición de los hijos; es decir, la existencia de los que son legítimos o matrimoniales y los que son ilegítimos o extramatrimoniales. Como norma general se puede decir que la legitimación se produce por el siguiente matrimonio de los padres, pero algunas legislaciones la admiten también por lo que se llamó rescripto del príncipe o decreto real. No hay en las legislaciones uniformidad respecto a la posibilidad de la legitimación ni a la forma de realizarla.” (Countre, 2018)

**Inalienabilidad:** Para el jurista Ossorio Manuel “La inalienabilidad, imperativa y sagrada, protege el patrimonio público y los derechos personalísimos frente a toda tentativa de enajenación o mercantilización, reafirmando su carácter intangible e inviolable.” (Ossorio, 1981)

**Imprescriptibilidad:** “La imprescriptibilidad, en tanto atributo jurídico, denota la perpetuidad temporal de ciertos derechos y acciones que ostentan inmunidad frente a la extinción por el mero decurso cronológico, salvo excepción taxativa establecida en el ordenamiento legal, configurando una salvaguarda intangible que preserva la vigencia de facultades esenciales, particularmente en supuestos de bienes fuera del comercio y derechos inalienables.” (Countre, 2018)

**Nexo causal:** “El nexo causal se configura como la vinculación inexorable entre el acontecimiento originario y el perjuicio subsiguiente, erigiéndose en piedra angular que sustenta la imputabilidad jurídico-responsable, ya sea en el ámbito civil, penal o administrativo.”(Countre, 2018)

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO METODOLÓGICO**

#### **3.1 Diseño y tipo de investigación**

La metodología elegida se alinea con un enfoque cualitativo-interpretativo, resaltando el análisis hermenéutico de los marcos normativos que rigen tanto la asignación de responsabilidades fiscales como el ejercicio del derecho de repetición derivado de auditorías especiales de la CGE. Por lo tanto, la aproximación cualitativa fue adecuada, ya que el fenómeno en estudio demanda una comprensión profunda de las estructuras legales, principios jurídicos y lógicas procesales que no son susceptibles de ser cuantificadas estadísticamente, así como de los mecanismos de compensación que se articulan a través de la acción de repetición, el estudio aborda el marco normativo constitucional, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, además del Código Orgánico Administrativo, todo ello interpretado a la luz de los principios de responsabilidad pública y del debido proceso. El enfoque cualitativo facilitó la reconstrucción de las lógicas jurídicas relacionadas con el deber, la culpa y la responsabilidad que se manifiestan en los exámenes especiales, analizando cómo estas lógicas influyen en la validez de la acción de repetición (Montoya, 2024). Se investiga la reversión de la presunción de legitimidad de los actos administrativos a través de los hallazgos de auditoría, evaluando la relevancia de la motivación técnico-jurídica que deben tener los informes y el sustento probatorio que se requiere para establecer responsabilidades y ejercer de manera efectiva la acción de repetición.

La investigación cualitativa tuvo un alcance exploratorio, el que se distingue por ser el primer contacto riguroso con un tema de estudio que ha sido poco desarrollado o insuficientemente examinado en el marco jurídico local (Chacha, 2021). Es decir, buscó examinar cómo operan los principios de responsabilidad del Estado en los distintos niveles normativos y de qué manera se articula la acción de repetición como un instrumento de restitución y control de la gestión pública.

El presente trabajo se enmarcó dentro del tipo de investigación exploratoria, dado que su objetivo principal será indagar, comprender y delimitar un fenómeno jurídico complejo en la correlación de la responsabilidad patrimonial del Estado frente a los actos u omisiones de los servidores públicos, permitiendo identificar tensiones y contradicciones normativas en el marco del control gubernamental en la ejecución de recomendaciones de auditoría y la contingencia real de que el Estado redima recursos públicos.

### **3.2 Recolección de Información**

La recopilación de información para la presente investigación se basó en el análisis documental de fuentes primarias y secundarias vinculadas a la acción de repetición y a los exámenes especiales de la Contraloría General del Estado, en esta investigación cualitativa también se llevar a cabo revisiones de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, así como de informes de auditoría, resoluciones administrativas y jurisprudencia pertinente emitida por la Corte Constitucional y la Función Judicial. Además, se realizaron consultas a bases de datos académicas, repositorios institucionales y literatura especializada en derecho administrativo y responsabilidad del Estado. Esta metodología facilitó la construcción de un marco teórico normativo que permite identificar los vacíos y las problemáticas existentes en el proceso de determinación de responsabilidad civil de los servidores públicos.

### **Población**

La población se caracteriza por ser un conjunto de casos, restringido, alcanzable y particular, y que funcionará como fundamento para la elección de la muestra que satisface una serie de criterios previamente determinados (Arias, 2016). Es decir, el presente trabajo investigativo relativo a la determinación de responsabilidad para el ejercicio de la acción de repetición derivada de un examen especial de la Contraloría General del Estado, involucra una población de actores jurídicos y administrativos que representan una fuente relevante de información, debido a la experiencia directa en la administración pública y judicial, misma que permitirá deducir el análisis de responsabilidades administrativas en la interpretación de sentencias y recomendaciones derivadas de examen especial, procurando contrastar los insumos normativos con su aplicación dogmática, permitiendo identificar posibles vacíos,

limitaciones o fortalezas en la implementación de los mecanismos legales adecuados en la administración pública y el control de sus recursos.

Asimismo, la población responde al objetivo de obtener una visión integral y normativa en base de la aplicación, interpretación y percepción práctica del régimen administrativo en la admisibilidad del recurso de revisión derivado de la responsabilidad patrimonial del Estado, considerando las sentencias emitidas por la Corte Constitucional en la aplicación de la acción de repetición y los casos vinculantes del examen especial de la CRE, delimitando del año 2022 y 2023.

El estudio se realizó siguiendo un enfoque censal, lo que significa que se examinaron todos los elementos de la población.

**Tabla 4 Población**

POBLACIÓN	NÚMERO
Funcionario de la Contraloría General del Estado de la Provincia de Santa Elena	1
Abogados en el libre ejercicio Provincia De Santa Elena	1210
Constitución de la República del Ecuador (CRE)	1
Código Orgánico Administrativo (COA)	1
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC)	1
Ley Orgánica de Contraloría General del Estado (LOCGE)	1
Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)	1
Código Orgánico General de Procesos (COGEP)	1
Total	1217

Elaborado: Peralta Ginger & Rojas Edson

### **Muestra**

El presente trabajo orientó su análisis a partir de una muestra no probabilística por conveniencia de acuerdo con la disponibilidad del sujeto entrevistado en función de su carga laboral, debido a que estos sujetos representan a un grupo de profesionales del derecho y servidores públicos que tienen relación directa con la aplicación y control de normas sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y la acción de repetición. Los elementos seleccionados basaron su criterio desde una perspectiva diversificada y técnica sobre cómo

se interpreta, aplica y ejecuta el marco legal vigente en torno a los actos u omisiones de los servidores públicos y cómo afecta la falta de determinación de responsabilidades en las recomendaciones del examen especial de la CGE.

**Tabla 5 Muestra**

POBLACIÓN	NÚMERO
Funcionario de la Contraloría General del Estado de la Provincia de Santa Elena	1
Abogados en el libre ejercicio Provincia De Santa Elena	2
Constitución de la República del Ecuador (CRE)	1
Código Orgánico Administrativo (COA)	1
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC)	1
Ley Orgánica de Contraloría General del Estado (LOCGE)	1
Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)	1
Código Orgánico General de Procesos (COGEP)	1
Total	9

Elaborado: Peralta Ginger & Rojas Edson

## Métodos

Los métodos en la investigación son aquellas herramientas de búsqueda de información que permitieron un enfoque estructurado en la revisión bibliográfica, así fueron utilizados los siguientes métodos:

**Método analítico.** – Se constituyó en una herramienta metodológica fundamental para el estudio del marco normativo y dogmático, el principal objetivo fue lograr una síntesis de lo investigado; por lo tanto, le dio al estudio un carácter progresivo tendiente a formular una teoría para unificar los diversos elementos del fenómeno estudiado. Es decir, mediante este método se buscó descomponer y examinar de manera individual la hipótesis planteada en el estudio bibliográfico de los artículos constitucionales y legales relevantes, identificando sus elementos esenciales como los principios rectores.

**Método exegético.** - Utilizando la exégesis legal, se esfuerza por determinar el volumen, los límites y los efectos legales, cuya interpretación fue importante para comprender la

estructura legal que respalda la recurrencia de una suposición legítima y administrativa, cuyo objetivo fue interpretar precisa y profundamente la legislación de la Constitución de la República, y demás normas vinculantes al tema.

**Método deductivo.** - Fue una herramienta clave en el análisis jurídico porque permitió el análisis del marco normativo general a situaciones concretas. A través de este método, se partió de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para inferir, de manera lógica y ordenada, las implicaciones que estas tienen en el contexto de la investigación. La deducción ayudó a establecer relaciones coherentes entre la norma y la realidad jurídica, permitiendo así comprender cómo los principios rectores del derecho se manifiestan en situaciones específicas. En definitiva, este método orientó el razonamiento hacia la aplicación práctica de la teoría jurídica, con el fin de validar o cuestionar supuestos normativos a partir de reglas ya establecidas.

### **Técnicas**

Las técnicas de investigación aplicadas en el proceso investigativo fueron las entrevistas, como una herramienta cualitativa clave para obtener información directa y profunda sobre la aplicación práctica de las normas jurídicas, a su vez se usó el fichaje como técnica de revisión en el estudio de sentencias y casos, basado en un análisis de matrices de estudio procesal y jurisprudencial, en el contexto de los exámenes aprobados en el año 2022 de la CGE y sentencias vinculantes de la acción de repetición.

A través del enfoque cualitativo-jurídico en el examen de la problemática de la inadmisibilidad procesal de acciones de repetición, a propósito de que estos exámenes especiales de la CGE carecen de individualización expresa de responsables. Esta aproximación metodológica permitió analizar textos normativos, jurisprudencia constitucional y experiencias de operadores jurídicos especializados. Este modelo investigativo posibilitó el estudio de cuestiones que no pueden ser analizadas desde un enfoque exclusivamente cuantitativo, caracterizado por la existencia de una relación armónica entre los elementos que constituyen su estructura interna, además de su relevancia social, novedad y utilidad práctica en el ámbito jurídico.

En el proceso de la investigación científico-jurídica se utilizaron distintos métodos y técnicas conforme a la naturaleza del objeto de estudio. Para el presente trabajo, la recolección de datos resultó decisiva, pues lo que se buscaba era la obtención de información proveniente de fuentes normativas, jurisprudenciales y documentales en profundidad, siguiendo sus

propias formas de expresión técnico-jurídica. Dichos datos se recolectaron con el fin de analizarlos y comprenderlos para responder a las interrogantes de investigación y, con posterioridad, generar conocimiento aplicable a la práctica judicial.

Las técnicas empleadas comprendieron un conjunto de procedimientos sistematizados que orientaron a los investigadores en la misión de profundizar el conocimiento sobre la acción de repetición y plantear conclusiones fundamentadas. Estas se sustentaron en distintas herramientas empleadas para la recopilación, organización, análisis y presentación de la información hallada. Cabe resaltar que las técnicas no garantizaron por sí mismas que las interpretaciones o conclusiones obtenidas sean exactas; en este sentido, fue conveniente que la técnica sea aplicada dentro del marco de un método riguroso y sistemático.

Al interior del enfoque seleccionado cualitativo-jurídico se encuentran técnicas documentales y de campo. Las primeras centraron su función en procedimientos que involucraron el uso óptimo y racional de recursos documentales accesibles; además, recopilando la información para posteriormente enunciar las teorías y fundamentos jurídicos que respaldan el objeto de estudio. De ahí que se haya seleccionado este tipo de técnicas, donde referir el objeto de estudio es determinante: la inadmisibilidad de la acción de repetición por falta de identificación individualizada del servidor público responsable y su impacto en la tutela del patrimonio público. La técnica documental permitió el análisis exhaustivo de sentencias constitucionales, informes de auditoría de la Contraloría General del Estado, normativa vigente (Constitución de la República del Ecuador, LOGJCC, Código Orgánico Administrativo) y doctrina especializada.

Entre tanto, las técnicas de campo se refieren al contacto directo existente entre el objeto de estudio y la recopilación de la información, permitiendo cotejar diferentes teorías con la práctica judicial real. En este contexto, se implementó la técnica de entrevista a expertos en derecho administrativo con experiencia práctica en la sustanciación de procesos vinculados a la responsabilidad estatal y la acción de repetición. Si bien existen regulaciones internas en el ámbito de la Contraloría General del Estado, que restringen el acceso a información de esta entidad, para fines investigativos externos, pese a haberse presentado el oficio formal correspondiente solicitando la respectiva autorización.

La entrevista permite al investigador obtener información de modo personalizado a través de la oralidad. La información obtenida atiende a circunstancias vividas y aspectos subjetivos del entrevistado, tales como criterios jurídicos, interpretaciones normativas,

experiencias procesales y opiniones respecto a la problemática que se está estudiando. La entrevista cualitativa es más abierta, íntima y flexible, permitiendo intercambiar información entre el entrevistador y el entrevistado de manera enfocada y dirigida cautelosamente para conseguir los objetivos propuestos. Para otorgarle validez y fiabilidad, se llevó a cabo una triangulación contrastando la información recabada de las entrevistas exitosas con la técnica documental y el análisis jurisprudencial, compensando así las limitaciones de acceso a fuentes institucionales mediante el fortalecimiento del análisis de fuentes primarias normativas y jurisprudenciales.

### **Instrumentos**

La investigación cualitativa-jurídica posee como auxiliares una serie de instrumentos cuyo dominio ayudó a conducir una investigación de excelencia. Se definen como aquellas herramientas y procedimientos accesibles que permiten obtener datos e información relevantes, constituyendo un recurso que se aproxima a los fenómenos jurídicos para extraer de ellos información sustancial.

Como se mencionó anteriormente, una de las técnicas utilizadas es la documental, la cual se fundamenta en la elaboración del marco teórico y conceptual en relación al objeto de estudio, haciendo uso de sentencias constitucionales, informes de auditoría, normativa vigente, libros especializados, artículos de revistas jurídicas indexadas y trabajos académicos para comprender y desarrollar lo que se está investigando.

Son varios los instrumentos que se utilizan dentro de la técnica documental, destacándose los siguientes:

La ficha de análisis jurisprudencial, que consiste en la sistematización de sentencias relevantes emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador respecto a la acción de repetición, identificando los criterios vinculantes sobre admisibilidad, identificación individualizada, legitimación activa y otros requisitos procesales esenciales.

La cita bibliográfica y jurisprudencial, que usada como complemento del objeto de estudio. Su importancia radicó en la consolidación académica de lo escrito, pudiendo realizarse dentro del texto o anotándose al pie de página como notas, evidenciándose sobre el fundamento teórico-jurídico de los requisitos de admisibilidad de la acción de repetición y el análisis de la normativa vinculante.

Respecto a los instrumentos de campo, se diseñaron dos guías de entrevistas diferenciadas:

La guía de entrevista dirigida a la Contraloría General del Estado fue elaborada con preguntas específicas relacionadas a los procedimientos de determinación de responsabilidades, los estándares de identificación individualizada aplicados en los informes de examen especial. Para la aplicación de este instrumento se elaboró y presentó formalmente un oficio escrito solicitando la apertura y aprobación de la entrevista ante las autoridades competentes de la institución, como ya se indicó hay lineamientos internos que restringen estas metodologías aplicadas al interno de la entidad, sin embargo se dirigieron diversas gestiones hasta lograr acceso a la entrevista con el Dr. Andrés Moreta, como Director Nacional de Predeterminación de Responsabilidad en la Contraloría General del Estado de Ecuador., esta se realizó vía zoom, al profesional se le aplicó el cuestionario de entrevista semiestructurada, cuya finalidad era la descripción, exploración, explicación y obtención de datos considerados relevantes para la investigación desde la perspectiva de la institución. Este instrumento permitió abordar de forma ordenada, desde lo general hasta lo particular, y permitió al entrevistador mantener la libertad de incorporar preguntas adicionales para precisar conceptos o adquirir más información.

Asimismo se aplicaron entrevistas a profesionales con experticia en derecho administrativo, las preguntas de este cuestionario se estructuraron en torno a ejes temáticos específicos: experiencia práctica en la sustanciación de acciones de repetición, interpretación de los requisitos de admisibilidad establecidos en la LOGJCC, criterios sobre la identificación individualizada de servidores públicos, análisis de la jurisprudencia constitucional vinculante, efectos de la inadmisibilidad en la tutela del patrimonio público, y recomendaciones para mejorar la eficacia de este mecanismo procesal. Este cuestionario fue aplicado exitosamente a dos abogados en libre ejercicio profesional especializados en derecho administrativo, quienes aceptaron participar voluntariamente en la investigación y otorgaron su consentimiento informado para la grabación de las entrevistas.

### **3.3 Tratamiento de la Información**

A partir del levantamiento de información y conforme a la población determinada y su muestra, se empleó un tratamiento metodológico riguroso aplicado tanto a las entrevistas

como al análisis documental, adaptándose a las circunstancias y limitaciones encontradas durante el proceso investigativo.

En primer lugar, respecto a la gestión con la Contraloría General del Estado, se documentó formalmente el proceso mediante la elaboración y presentación de un oficio escrito solicitando la autorización para realizar la entrevista al Delegado de la Provincia de Santa Elena encargado de la Predeterminación de responsabilidades y la emisión de informes de examen especial. La institución, en primera instancia nos comunicó la imposibilidad de conceder dicha entrevista debido a disposiciones reglamentarias que restringen la divulgación de información para investigaciones externas, en segunda instancia nos acercamos a esta institución y nos notificaron que se realizaría a través de zoom, al ejecutar la entrevista el delegado provincial designó al Ab. Andrés Moreta, Director Nacional de Predeterminación de Responsabilidad en la Contraloría General del Estado de Ecuador.

Para las entrevistas realizadas exitosamente a los dos abogados en libre ejercicio profesional especializados en derecho administrativo, se implementó un protocolo riguroso de recolección y tratamiento de información.

El resultado fue un análisis bien estructurado y fundamentado que garantiza la rigurosidad académica de la investigación pese a las restricciones metodológicas enfrentadas.

### 3.4 Operacionalización de las variables

**Tabla 6 Operacionalización de Variable**

TEMA	VARIABLE	CONCEPTUALIZACIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES	ÍTEMS	INSTRUMENTOS
DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN DERIVADA DE UN EXAMEN ESPECIAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO	<b>DEPENDIENTE</b> Acción de repetición	La acción de repetición es un instrumento, herramienta o mecanismo judicial, de naturaleza civil que tiende a compensar al Estado mediante retribución patrimonial por parte de cualquier sujeto que, en ejercicio de una función pública,	Marco normativo	Procedencia de la acción	¿Considera usted la acción de repetición una garantía del Estado?	Entrevistas
			Contenido y efectos de la acción de repetición	Legitimación pasiva	¿Cree Ud. que se determina la responsabilidad en la acción de repetición?	
				Requisitos de aplicación	¿Cuáles son los ámbitos en los que se aplica la acción de repetición?	
				Prescripción de la acción	Termino y recursos	
	<b>INDEPENDIENTE</b> Examen especial de la Contraloría General del Estado.	Es una herramienta esencial para asegurar la correcta utilización de los recursos públicos en Ecuador, a través de una metodología técnica y objetiva que permite identificar irregularidades dentro de la administración pública y establecer responsabilidades que permitan promover la mejora continua en la gestión pública.	Control interno CGE	Competencias y atribuciones de la CGE	¿Cree Ud. que se cumple lo estipulado en la norma constitucional referente al control interno del CGE?	Matrices Jurisprudenciales.
				Procedencia y aplicación de examen especial	¿Qué medios se emplean para la difusión del control interno de la CGE?	
				Recomendaciones CGE	¿Considera Ud. una adecuada aplicación del examen especial?	
			Determinación de Responsabilidad	Tipos de responsabilidades	A falta de determinación de responsabilidad. ¿Considera Ud. ¿Adecuada la aplicación de un examen especial?	
				Pruebas y termino de descargo	Sanciones administrativas, civiles y penales	
				Sentencias vinculantes de la Corte Constitucional		

## **CAPÍTULO IV RESULTADO Y DISCUSIÓN**

### **4.1 Interpretación y Discusión de Resultados**

#### **4.1.1 Entrevista dirigida a abogados de libre ejercicio de la Provincia de Santa Elena**

##### **Entrevista #1**

**Nombre del entrevistado:** Ab. Carlos Fuentes Cristóbal

**Fecha de la Entrevista:** 20 de octubre de 2025

**Forma de la Entrevista:** Vía telemática plataforma Zoom

**Hora de la Entrevista:** 16:10 Pm

##### **Pregunta #1 ¿En qué situaciones o casos considera usted que se aplica la acción de repetición dentro de la administración pública?**

Asegura que obviamente el objetivo de la Contraloría es precautelar el bien público, el uso correcto de los fondos públicos, si hay una persona que lamentablemente no haya sido un buen administrador o no haya aplicado de manera correcta la normativa para hacer tal actividad dentro de esa entidad pública, a futuro va a haber un examen de auditoría donde van a establecer responsabilidades y por ende van a existir glosas. Eso por la parte administrativa, pero si hay una situación de que haya afectado severamente a la institución pública y los fondos públicos, la Contraloría puede derivar eso a Fiscalía para que se inicie un proceso penal y, obviamente, va a existir en un futuro una sanción también de haber habido un desfalco o se han mal utilizado fondos públicos, ese funcionario una vez que ha destruido la presunción de inocencia y se ha demostrado justificadamente que él es el responsable de esa de ese mal accionar, va a haber un derecho de repetición, que significa que ese funcionario tendrá que devolver de sus propios recursos, los fondos o el dinero mal administrado.

**Pregunta #2 ¿Por qué cree que son tan pocos los casos en los que se llega a ejecutar una acción de repetición tras un examen especial de la Contraloría?**

El abogado enfatizaba que en su momento se hace una investigación administrativa, pero que realmente no se llega al responsable, lamentablemente son los funcionarios que no tienen la posibilidad de defenderse correctamente o que son de bajo rango los que van a ser sancionados, y los funcionarios o las personas que tienen entre comillas influencias, son los que obtienen a veces pese a que hay informes de responsabilidad, se ha visto casos que habiendo la responsabilidad civil, administrativa e incluso hasta penal, no son invocados en esas conclusiones de esos informes, pese a que se ha justificado con acciones de protección, acciones de personal de que de tal fecha a tal fecha, ese funcionario estuvo a cargo de esa responsabilidad y ni aun así lo sancionan y terminan sancionando a los subordinados. Es aquí, en donde la situación refleja lamentablemente cómo se maneja este sistema por medio de influencias, incluso porque no decir que hay actos de corrupción. Entonces, se tergiversa el funcionamiento del servidor público que trabaja en Contraloría, ya que lamentablemente fija el objetivo de investigación a otras personas más no a la realmente responsable del acto.

**Pregunta #3 ¿Cree usted que la acción de repetición contribuye realmente a que el Estado recupere los recursos afectados o se logre una reparación integral? ¿Y por qué?**

El derecho de repetición está establecido dentro de la misma norma constitucional y, obviamente, está dentro de la parte administrativa. Ecuador, a nivel de normas legales, tiene una normativa completa. La legislación ecuatoriana tiene todas las herramientas necesarias para exigir que ese mal funcionario que cometió una falta devuelva dichos valores, siempre y cuando se haya sometido al debido proceso y que se justifique su culpabilidad. Primeramente, que se determine que esa persona ha estado en ese cargo público, asimismo, que se verifique de qué tiempo hasta qué tiempo ejerció esa función y que se demuestre con las pruebas necesarias y suficientes su culpabilidad. Destruyendo la presunción de inocencia de este servidor, podrá ser sancionado, ya sea civilmente, administrativamente o penalmente, y luego llegar con certeza a una resolución, una sentencia que lo condene. Por consiguiente, sobre el derecho de repetición en la parte administrativa y civil, tenemos la normativa pertinente para exigir que ese funcionario plenamente identificado que cometió esa falta devuelva el recurso público bajo su responsabilidad. Eso en la parte administrativa, pero se

debe diferenciar porque si es reparación integral, se lo exige mediante la acción penal pública ahí Fiscalía y después el juzgado penal y el Tribunal Penal van a establecer de conformidad lo que establece el Código Orgánico Integral Penal la reparación integral, se menciona siempre a las víctimas, pero siempre va a ser la víctima la persona o la entidad que ha sido afectada en sus derechos constitucionales fundamentales que han sido vulnerados.

**Pregunta #4 ¿Qué criterios o factores considera que se toman en cuenta para determinar la responsabilidad del servidor dentro de una acción de repetición?**

El abogado Fuentes, destaca que lo primordial es determinar el perjuicio económico que por el mal accionar y responsabilidad del servidor público se evidencia, por otro lado, manifiesta que otro factor importante es determinar la responsabilidad administrativa, civil o penal de esa persona. Por lo tanto, como defensor debemos de cuestionar de que a nadie se lo puede sancionar, ni se puede estigmatizar si es que no ha habido un debido proceso y esa persona haya realizado su descargo, y ejerza su legítimo derecho a la defensa para poder determinar con exactitud ese grado de responsabilidad, autoría, coautoría y complicidad, todo eso hay que determinar para poder exigir en su momento el derecho de repetición. Finalmente, cabe mencionar que una vez que se hayan agotado todos los recursos, incluso más allá de una sanción, esa persona tiene derecho también a apelar. Los funcionarios, ya sean jueces, fiscales o los mismos funcionarios de contraloría, cometen errores. Entonces, tiene que ser sometido ese procedimiento a todas las instancias de revisión, apelación, casación, una vez que se hayan agotado todas esas instancias, exigir el derecho de repetición porque se ha destruido totalmente la presunción de inocencia de esa persona y se ha justificado el perjuicio, sobre todo calculado y haber hecho la liquidación pertinente del valor exacto que tendría que devolver esa persona.

#### **4.1.2 Entrevista dirigida a Abogado Libre Ejercicio de la Provincia de Santa Elena**

##### **Entrevista #2**

**Nombre del Entrevistado:** Abg. Carlos Pesantes

**Fecha de la Entrevista:** 22 de octubre del 2025

**Forma de la Entrevista:** Vía telemática plataforma Zoom

**Hora de la Entrevista:** 15:30 pm

##### **Pregunta #1**

**¿En qué situaciones o casos considera usted que se aplica la acción de repetición dentro de la administración pública?**

El abogado manifestó que la acción de repetición se aplica cuando hay más de una responsabilidad del funcionario; él afirma que la repetición como tal es cuando el funcionario o servidor público ya ha tenido un proceso, sea administrativo, civil o de investigación penal.

Por lo tanto, la repetición justamente se da cuando ya hay una investigación formal, una auditoría de Contraloría que determina especialmente la responsabilidad y que no haya tenido una simple acción, los llaman memorándum en cada institución, sea cualquier institución pública, sino que ya hay una aprobación de informes de auditoría gubernamental, es que esto luego se remite a la dirección de predeterminación de responsabilidades. Asimismo, menciona que los memorándums contienen comentarios y fundamentos de información de los sujetos y su responsabilidad, por lo cual hay una especie de síntesis de un informe. Si en las conclusiones o en las recomendaciones de los exámenes por infracciones posibles se dieron una o más acciones repetitivas, ahí cabe la acción de repetición como tal.

**Pregunta #2 ¿Por qué cree que son tan pocos los casos en los que se llega a ejecutar una acción de repetición tras un examen especial de la Contraloría?**

El abogado Pesantes sostiene que toda responsabilidad tiene la manera legal, aunque muchas veces eso está fuera de la realidad, generalmente hay casos que no suelen llegar a iniciar o a los informes finales de auditoría, porque procesalmente no llegan, porque caduca la acción o porque la defensa del abogado busca dilatar esto. Por ejemplo: en los temas administrativos

para sustentar se tienen 30 días, en los temas civiles 60 días y en los temas penales son 90 días, plazos no términos. Por lo general, no llegan a este tipo de responsabilidades o de informes finales porque, lamentablemente, o a iniciar una acción administrativa de repetición, o porque caducan las acciones o los abogados dilatan, contestan y así sucesivamente hasta lanzar la caducidad. En sí, no suelen llegar porque no hacen las debidas auditorías o, si las hacen, hay funcionarios corruptos que pagan para que los informes queden de tal forma; así quedan estos informes muy débiles como para sustentar un procedimiento de acción de repetición.

**Pregunta #3 ¿Cree usted que la acción de repetición contribuye realmente a que el Estado recupere los recursos afectados o se logre una reparación integral? ¿Y por qué?**

El abogado sostiene que sí se logra recuperar ciertos valores siempre y cuando se realicen investigaciones exhaustivas; quizás no se logre recuperar todo, pero el Estado sí logra recuperar gran parte. Cabe recalcar, que no en todos los casos ocurre esta recuperación de recursos y hace referencia del caso del ex contralor Carlos Polit, quien fue funcionario y contralor, sobre él hubo algunos casos, no solamente de Contraloría sino judiciales, y sobre él también hubo casos de repetición en el cual el Estado logró recuperar de cierta forma el dinero que en teoría se había perdido por irresponsabilidades y omisiones penales, civiles y administrativas.

**Pregunta #4 ¿Qué criterios o factores considera que se toman en cuenta para determinar la responsabilidad del servidor dentro de una acción de repetición?**

El abogado Pesantes afirma que por lo general se toman en cuenta los siguientes factores: la argumentación de los informes iniciales de investigación, las auditorías financieras, las auditorías con intención de culpa grave o dolo que conllevan que esto tenga un elemento de convicción que justifique la responsabilidad o que tenga síntesis jurídica que justifique la responsabilidad. Asimismo, se toman en cuenta también los exámenes de auditorías financieras contables. Por lo tanto, es fundamental tener en cuenta el cierre del ciclo contable de la investigación de la Contraloría sobre un derecho de repetición que es lo que se busca.

### **Entrevista# 3**

**Nombre del Entrevistado:** Ab. Andrés Moreta. Director Nacional de Predeterminación de Responsabilidad en la Contraloría General del Estado de Ecuador.

**Fecha de la Entrevista:** 29 de octubre del 2025

**Forma de la Entrevista:** Plataforma Zoom

**Hora de la Entrevista:** 15:50 Pm

**Pregunta #1 ¿De qué manera la Contraloría General del Estado garantiza que los resultados de los exámenes especiales permitan establecer responsabilidades claras y sustentadas para una eventual acción de repetición?**

La Contraloría General del Estado asegura la claridad y sustentabilidad de las responsabilidades determinadas en exámenes especiales a través de la implementación rigurosa de protocolos técnicos y jurídicos minuciosos, que incluyen la recolección exhaustiva de pruebas documentales, testimoniales y periciales, así como la aplicación estricta de principios de objetividad, legalidad e imparcialidad. Los informes resultantes son dictámenes técnicos que precisan con exactitud la cuantificación del daño patrimonial y la individualización inequívoca de los sujetos responsables, garantizando que los hallazgos sean jurídicamente sólidos para sustentar la acción de repetición con plena validez institucional y legal.

**Pregunta #2 Desde su experiencia, ¿cuáles considera que son las principales causas por las que pocos exámenes especiales derivan en una acción de repetición y por qué la omisión de determinación de responsabilidad?**

Las principales causas que inciden en la limitada conversión de exámenes especiales en acciones de repetición radican en deficiencias probatorias que impiden sostener imputaciones contundentes; la prolongada duración y complejidad de los procesos administrativos y judiciales; así como vacíos normativos o interpretativos que obstaculizan la efectiva imposición de responsabilidades. La omisión en la determinación de la responsabilidad se explica, además, por limitaciones en la capacitación especializada, insuficiencia de recursos técnicos y humanos, criterios restrictivos en la interpretación jurídica, y una actitud preventiva institucional orientada a mitigar litigios prolongados, todo lo cual reduce la contundencia y alcance sancionatorio de los informes.

**Pregunta #3 ¿Qué criterios o parámetros se aplican para determinar la responsabilidad individual del servidor público dentro del proceso de acción de repetición?**

En la determinación de la responsabilidad individual, se aplican criterios de estricta individualización, contemplando la jerarquía, funciones, autonomía decisoria y el grado de participación en actos u omisiones que generaron el perjuicio patrimonial. Se valoran los elementos probatorios con un enfoque técnico-jurídico que pondera la concurrencia de dolo, culpa grave o negligencia manifiesta, la causalidad directa entre la conducta y el daño, y la proporcionalidad en la imputación. Estos parámetros garantizan un juicio justo, ajustado a los principios del debido proceso y la legalidad, evitando imputaciones indiscriminadas o arbitrarias.

**Pregunta #4 ¿Cómo la CGE impulsa una verdadera reparación integral a través del control interno “examen especial”?**

La Contraloría General del Estado promueve una reparación integral mediante el ejercicio del control interno materializado en el examen especial, trascendiendo la mera recuperación pecuniaria para incluir recomendaciones estructurales que abordan las causas sistémicas de las irregularidades detectadas. Esta forma integral de control fortalece la gestión pública, impulsa la corrección de procesos, fomenta la ética y la transparencia, y previene la reiteración de conductas lesivas. Así, se garantiza la restauración del orden jurídico-administrativo, la salvaguarda del patrimonio estatal y la protección del interés público en su más amplio espectro.

**ANÁLISIS**

Los entrevistados coinciden en que existe una débil aplicación de la acción de repetición en la administración pública ecuatoriana, los abogados Carlos Fuentes y Carlos Pesantes coinciden en que, si bien la normativa existe actualmente, para su aplicación diversos factores son un impedimento para la ejecución de esta figura entre estos: la corrupción, la influencia política y la dilación procesal. Por su parte el delegado de la Contraloría General del Estado Andrés Moreta indica que si bien la institución aplica procedimientos técnicos y rigurosos para lograr llevar a cabo estos procesos problemas como deficiencias estructurales, vacíos normativos y las limitaciones en el rango de actuación de la institución.

## **4.2 Verificación de la idea a defender**

La idea central que se defiende en esta investigación sostiene que la ausencia de una identificación expresa y clara de los servidores públicos responsables en las recomendaciones derivadas de los exámenes especiales de la Contraloría General del Estado (CGE) representa un obstáculo procesal significativo para la admisibilidad de la acción de repetición. Esto, a su vez, genera una incapacidad en la recuperación de fondos públicos y vulnera el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 11, numeral 9, de la Constitución de la República del Ecuador. El examen de la normativa legal respalda la necesidad ineludible de establecer con firmeza las responsabilidades individuales como base para que el Estado pueda ejercer su mecanismo de resarcimiento patrimonial.

Si bien la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) exige, específicamente en sus artículos 38 y 43, que las auditorías especiales definan con exactitud a los responsables de las transgresiones administrativas, especificando si la participación fue culposa o dolosa, la realidad operativa revela una discrepancia. Los informes revisados (citando, por ejemplo, el DNA2-0049-2022) muestran que las recomendaciones con frecuencia eluden esta individualización explícita, limitándose a observaciones de carácter general sobre los procedimientos internos de la institución.

Tal carencia crea una laguna procesal que tiene implicaciones directas en el ámbito judicial. Conforme al artículo 328 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), la falta de sujetos pasivos definidos claramente impide la legitimación pasiva en la demanda de repetición. Este descubrimiento se alinea directamente con la hipótesis defendida, ya que esta omisión no solo veta la admisibilidad del proceso, sino que además sostiene la carga financiera sobre el erario público, lo cual contraviene el precepto constitucional de responsabilidad.

La revisión exhaustiva de la jurisprudencia consolida la validez de esta verificación. Fallos cruciales de la Corte Constitucional (como las sentencias No. 71-17-EP/22 y No. 439-17-EP/23) han subrayado que los informes emitidos por la CGE deben contar con una motivación de índole técnico-jurídica indispensable para salvaguardar el debido proceso y la tutela judicial efectiva.

En estos antecedentes, la imposibilidad de recuperar los fondos estatales se derivó de la ausencia de una identificación precisa de los individuos responsables, lo que conllevó a que

las acciones de repetición fueran declaradas inadmisibles. El argumento principal de inadmisibilidad radicó en que, sin una definición clara de los obligados, se vulneraba el derecho a la defensa. Un ejemplo palpable se encuentra en la sentencia No. 101-21-IS/2, donde una demanda fue desestimada debido a la insuficiencia de pruebas que ligaran de manera específica a los servidores públicos con el perjuicio patrimonial.

Estos precedentes judiciales confirman que la ineficacia en la recuperación de recursos no constituye un evento esporádico, sino una secuela inherente y sistemática originada por las deficiencias presentes en los informes de exámenes especiales. Esta situación menoscaba el principio de responsabilidad al permitir que las irregularidades queden sin sanción y que los recursos públicos no sean reintegrados.

Los testimonios y resultados obtenidos de las entrevistas ofrecen una perspectiva operativa que ratifica el planteamiento de la investigación. El Ab. Carlos Fuentes Cristóbal indicó que la deficiencia en la individualización de los informes de la CGE a menudo es atribuible a errores en la focalización o a posibles influencias, lo que resulta en la sanción de personal subalterno en lugar de los funcionarios realmente implicados.

De las entrevistas se enfatiza que, a pesar de la existencia de un marco normativo completo, su aplicación práctica se frustra debido a estas omisiones en la identificación de los responsables. Esta circunstancia mantiene un ciclo de ineficacia que perjudica la protección del patrimonio público. En contraste con el marco teórico (como las tipologías de control expuestas en el capítulo II), esta prueba cualitativa reafirma la tesis: la omisión en la individualización no es solo un bloqueo procesal, sino que desencadena una sucesión de ineficiencias que impactan directamente en la salvaguarda de los bienes estatales. La ausencia de identificación expresa en las recomendaciones de exámenes especiales no solo actúa como barrera para la admisibilidad judicial, sino que compromete la eficacia del mecanismo de repetición y el principio de responsabilidad constitucional. Esto subraya la necesidad de reformas que fortalezcan la precisión en los informes de la CGE, asegurando una aplicación más efectiva del marco legal.

## CONCLUSIONES

- La investigación revela que los sistemas de control estatal, organizados en sus dimensiones preventivas, concurrentes y correctivas, constituyen los cimientos vitales para asegurar una gestión pública transparente y eficaz, sin embargo, se evidencia una desconexión notable entre los marcos teórico-normativos, como la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) y el Código Orgánico Administrativo (COA), y su implementación práctica en los exámenes especiales realizados por la Contraloría General del Estado (CGE).
- En particular, la CGE no proporcionó las facilidades necesarias para llevar a cabo una entrevista en condiciones, lo que impidió alcanzar una verdad objetiva, debido a la falta de información clara de esta institución, sin embargo fue posible concluir con las demás fuentes de información que la habitual falta de identificación nominal de los responsables en las recomendaciones auditoras genera vacíos procesales que obstaculizan la viabilidad de las acciones de repetición, confirmando así la idea a defender. Esta discrepancia entre lo normativamente establecido y su ejecución operativa no parece ser un simple error aislado, sino un reto estructural que exige reformas de diseño institucional profundas, más allá de ajustes meramente procedimentales.
- Del análisis jurisprudencial constitucional de 2023, que incluye sentencias como la 71-17-EP/22 y la 83-23-IS/25, se puede concluir que la omisión en la identificación de responsables resulta en la inadmisibilidad procesal, con implicaciones directas en la recuperación de recursos públicos. Este enfoque transforma el debate desde un plano teórico hacia un análisis concreto de los impactos patrimoniales que afectan al Estado, enfatizando la necesidad de alinear los procedimientos auditorios con los estándares judiciales.
- La acción de repetición cuenta con un sólido respaldo constitucional (Art. 11.9 de la Constitución de la República del Ecuador), su mala práctica se debe a la imprecisión en los exámenes especiales de la CGE, por consiguiente, la discrepancia entre su reconocimiento normativo y su aplicación real no indica una deficiencia en la normativa, sino fallas en la implementación institucional, especialmente en la fase de determinación de responsabilidades. Por lo tanto, es importante reforzar la capacidad de la CGE para generar informes detallados y específicos, garantizando así que la acción de repetición cumpla su misión de justicia y protección del patrimonio público.

## RECOMENDACIONES

- A la Contraloría General del Estado: Implementar protocolos obligatorios en los exámenes especiales que exijan la identificación expresa e individualizada de responsables, incluyendo grados de participación y pruebas motivadas. Esto podría lograrse mediante reformas reglamentarias que incorporen check lists técnico-jurídicos, asegurando el cumplimiento del debido proceso y facilitando la procedencia de demandas de repetición.
- Al legislador: Sería importante que se revise el artículo 328 del COGEP, específicamente el segundo inciso que tiene algunos vacíos que generan confusión en la práctica. La idea es que se establezcan con mayor claridad los criterios sobre quiénes deben responder cuando hay recomendaciones de la Contraloría. También hace falta que la LOGGE y la LOGJCC trabajen mejor en conjunto, para que realmente se puedan recuperar los fondos públicos mal utilizados.
- A la Corte Constitucional y a la Función Judicial: que se generen lineamientos más claros sobre cuándo procede o no una acción de repetición. En muchos casos, los informes de auditoría no están bien fundamentados y eso complica todo el proceso. Sería útil organizar capacitaciones para los jueces donde se analicen casos reales y se entienda mejor cómo estas fallas afectan la recuperación del dinero del Estado. Al final, lo que buscamos es proteger mejor el patrimonio público.
- A los servidores públicos y profesionales del derecho: Es fundamental la actualización constantemente en temas de responsabilidad administrativa. Los seminarios con casos reales de exámenes especiales nos ayudarían mucho a entender qué se debe y qué no se debe hacer. Esto no solo prepara mejor para patrocinar si llega un proceso de repetición, sino que también permite trabajar con mayor transparencia desde el inicio. Estas recomendaciones buscan no solo resolver las ineficiencias identificadas, sino también potenciar el principio de responsabilidad constitucional, asegurando que la acción de repetición cumpla su rol resarcitorio de manera efectiva.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional. (2021). *Constitución de la República del Ecuador*, (pág. 19). Quito: Corporación de estudio y publicación.
- Ballen, W. A., & Moya, G. C. (2016). LLAMAMIENTO EN GARANTÍA DE TERCEROS INTERVINIENTES EN EL CASO DE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. *Universidad La Gran Colombia*, 14-39.
- Barba-Tamayo, E. (2021). El principio de calidad: sus desafíos desde el derecho administrativo en el Ecuador. *KAIRÓS, Revista de Ciencias económicas, jurídicas y Administrativas*, 9-24.
- Bonnet, J. P. (2022). CASO No. 71-17-EP. *Corte Constitucional del Ecuador*, 1-11.
- Coz Inga, P. R. (2017). *Control interno para la eficiencia administrativa de las empresas tercerizadoras del sector eléctrico de la región central del país*. Huancayo: UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO DEL PERÚ.
- CUBILLOS, S. A. (2021). REPARACIÓN PATRIMONIAL MEDIANTE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y LAS LIMITACIONES AL EJERCICIO DE LA FIGURA DEL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA. *UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA*, 35-66.
- Duque, R. H. (2008). La responsabilidad patrimonial de los servidores públicos. *Universidad de Medellín*, 60.
- Duque, S. (2012). Acción de repetición en Colombia, una tarea pendiente en la administración pública. 56-74. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7512686>
- Espejo, M. B. (1992). Criterios jurisprudenciales sobre el principio de jerarquía administrativa: reforzamiento y debilitamiento en su aplicación y efectos jurídicos. 266-305.
- GALLO, P. (2011). DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN: ¿EXCEPCIONES A LA IMPROROGABILIDAD DE LA COMPETENCIA? . *República jurídica administrativa*, 3, 65-77.
- González, A. D. (2012). Eficacia administrativa. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* , 145-151.

- Gordillo, A. (2012). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: primeras obras. I. a ed.* Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo/  
[https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo5/tomo5.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/tomo5.pdf).
- Guillermo, E. B. (2017). Ineficacia de la acción de repetición. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 6, 107-122.
- Jaramillo Rojas, M. D. (2024). La ineficacia de la acción de repetición en Ecuador: The ineffectiveness of protection action in Ecuador. *LATAM Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales Y Humanidades.*, 107, 122.  
doi:<https://doi.org/10.31207/ih.v6i0.133>
- Keirse, A. L. (2020). *Revista de Derecho de la Torta Europea.*  
doi:<https://doi.org/10.1515/jetl-2020-0135>
- Madariaga, R. G. (1993). Control Administrativo. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 41–49.
- Martínez, J. p. (2023). CASO No. 439-17-EP. *Corte Constitucional del Ecuador*, 1-17.
- Mejía, J. L. (2025). APLICACIÓN DEL MEDIO DE CONTROL DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LA GOBERNACIÓN DEL CÉSAR, 2019-2020. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, 20.
- Moreno-Ponce, M. R. (2022). El proceso administrativo y su incidencia en el desempeño laboral del gobierno autónomo descentralizado en el cantón Jipijapa. *Revista científica dominio de las ciencias*, 2367-2386.
- Muñoz, A. (2012). Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo. *Revista de*, 97–139.
- Nacional, A. (2023). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.* Quito: Lexis.
- Nacional, A. (2024). *Constitución de la República del Ecuador* . Quito: Lexis.
- Nacional, A. (2025). *Código Orgánico Administrativo.* Quito: Lexis.
- Nacional, A. (2025). *La Ley Orgánica De Servicio Público* . Quito: Lexis.

- Nacional, C. (2024). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Quito: Lexis.
- Nieto, A. (1992). La jerarquía administrativa. *Documentación administrativa*, 12-64.
- Ortiz, G. A. (1988). Principios de descentralización y desconcentración. *Universidad Autónoma de Madrid*, 21-34.
- Pleno, E. (2024). *Código Orgánico General de Proceso*. Quito: Lexis.
- Rodríguez, M. C. (2009). El concepto de calidad: Historia, evolución e importancia para la competitividad. *Revista De La Universidad De La Salle*, 1(48), 80-99.
- Ruben, V. G. (2011). LA NECESIDAD DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE PERMITA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 113-II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. *Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Académica La Paz*, 1-128.
- Schmidt, M. A. (2018). La función de control en las organizaciones. *REVISTA CEA*, 71-93.
- V., I. E. (2009). *EL CONTROL EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO*. UTA.
- Villavicencio, D. A. (2024). La acción de repetición en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5(5), 64.
- Zavala Egas, J. (2012). *Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito: Edilex S.A.

ANEXOS



Ilustración 1 Entrevista Abg. libre ejercicio Carlos Fuentes Cristóbal vía telemática Zoom

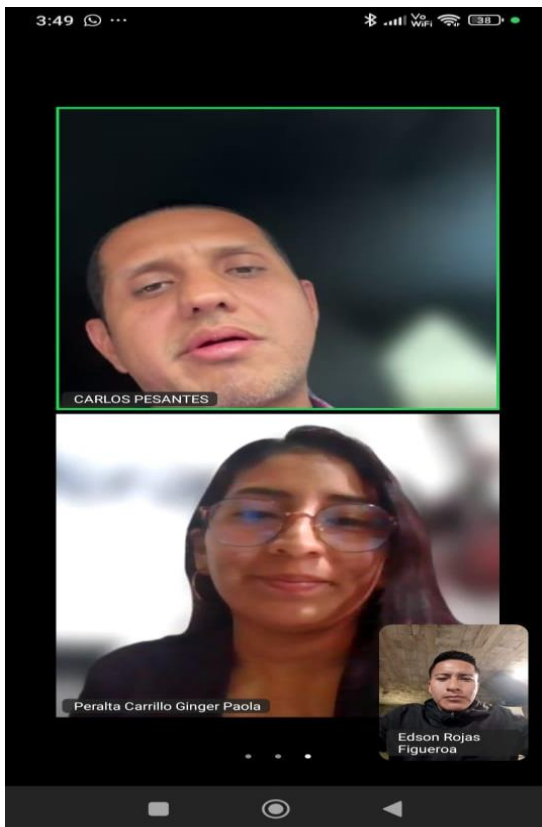


Ilustración 2 Entrevista Abg. libre ejercicio Carlos Pesantes vía telemática Zoom



**FACULTAD DE CIENCIAS  
SOCIALES Y DE LA SALUD**  
**CARRERA DE DERECHO**

OFICIO 371-CD-UPSE-2025  
La Libertad, 16 de octubre de 2025

Economista  
Washington Javier Mindiola Rios, Mgt.  
**DIRECTOR PROVINCIAL DE SANTA ELENA**  
En su despacho:-



De mi consideración:

La carrera de Derecho en su plan curricular establece, el desarrollo de un trabajo de investigación, como requisito para la titulación de los estudiantes del octavo nivel a través de la asignatura Unidad de Integración Curricular II.

En este trabajo de investigación se consideran varios pasos metodológicos como la recopilación y sistematización de datos, para su debida interpretación, de esta manera plantear conclusiones y recomendaciones.

Por tal motivo solicito a usted, si fuere factible brindar las facilidades a las estudiantes Ginger Paola Peralta Carrillo y Edson Fabricio Rojas Figueroa para la ejecución técnica de entrevista.

Este instrumento es indispensable para el desarrollo de su trabajo de titulación denominado: "DETERMINACIÓN DE REPOSABILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN DERIVADA DE UN EXÁMEN ESPECIAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO" de ser favorable su respuesta, solicito indicar si la aplicación de la entrevista se llevaría de manera virtual o presencial; indicándonos fecha y hora para que las estudiantes asistan, o si fuere virtual remitirnos link, al correo institucional [carrera\\_derecho@upse.edu.ec](mailto:carrera_derecho@upse.edu.ec).

Con sentimiento de especial consideración y estima, me suscribo de usted.

Atentamente,

Ab. Víctor Coronel Ortiz, Mgr.  
**DIRECTOR DE LA CARRERA DE DERECHO**  
VCO/jrm



Campus matriz, La Libertad - Santa Elena - ECUADOR  
Código Postal: 240204 - Teléfono: (04) 781 - 732

**UPSE** ¡crece SIN LÍMITES!

f @ t v www.upse.edu.ec

**Ilustración 1 Oficio entregado a la CONTRALORIA GENREAL DEL ESTADO (SANTA ELENA)**



OFICIO No. 0002555-DPSE-2025  
 Sección: Dirección Provincial de Santa Elena  
 Asunto: Solicitud de entrevista

Salinas, 21 de octubre de 2025

Abogado  
 Víctor Coronel Ortiz, Mgtr  
**Director de la Carrera de Derecho Universidad Estatal Península de Santa Elena**  
 Correo electrónico: carrera\_derecho@upse.edu.ec  
 La Libertad

De mi consideración:

En atención al Oficio No. 371-CD-UPSE-2025 de 16 de octubre de 2025, signado con código de ventanilla No. 134284, en la señala y solicita en su parte pertinente:

**"... si fuera factible brindar las facilidades a las estudiantes Ginger Paola Peralta Carrillo y Edson Fabricio Rojas Figueroa, ara la ejecución técnica de entrevista.- Este instrumento es indispensable para el desarrollo de trabajo de titulación denominado "Determinación de Responsabilidad para el Ejercicio de la Acción de Repetición Derivada de un Examen Especial de la Contraloría General del Estado".**

De conformidad con lo establecido en el Estatuto Orgánico de Gestión Organización Por Procesos de la Contraloría General del Estado, se trasladó la solicitud a la Dirección Nacional de Comunicación, para el respectivo conocimiento y gestión al presente requerimiento conforme al ámbito de las competencias.

Mediante correo electrónico la Lcda. Priscila Quilumbango, Director Nacional de Comunicación, indica:

**"...Una vez revisada la información remitida mediante el oficio No. 371-CD-UPSE-2025 de 16 de octubre de 2025, se autoriza la realización de la entrevista solicitada.- A fin de coordinar la gestión de la solicitud, se solicita que los estudiantes **Ginger Paola Peralta Carrillo** y **Edson Fabricio Rojas Figueroa** se comuniquen directamente conmigo, al Teléfono de contacto: **0995959515**".**

Particular que se comunica para los fines y gestiones pertinentes.

Atentamente,



Econ. Washington Javier Mindiola Ríos  
**Director Provincial 1 de Santa Elena**

C.C. 103210

DESCRIPCION	NOMBRE	FIRMA
Elaborado por:	Rafaela Cerezo	 VIRGINIA RAFALLA CEREZO DEL PEZO
Revisado por:	Abg. Viviana Ricaurte	 CINDY VIVIANA RICAURTE RENDÓN

Avenida 5ta. y Calle 14 \* 2772891/2770800/2770792 ext. 41000/41032 \* Salinas- Ecuador

Ilustración 2 Copia de autorización de entrevista



*Ilustración 3 Entrevista al Ab. Andrés Moreta, Director Nacional de Predeterminación de Responsabilidad en la Contraloría General del Estado de Ecuador.*

**GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIO PÚBLICO RESPONSABLE DE LA  
CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA PROVINCIA DE SANTA ELENA**



**UNIVERSIDAD ESTADAL, PENÍNSULA DE SANTA ELENA  
CARRERA DE DERECHO  
TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR: DETERMINACIÓN DE  
RESPONSABILIDAD PARA EL EJERCIO DE LA ACCIÓN DE  
REPETICIÓN DERIVADA DE UN EXAMEN ESPECIAL DE LA  
CONTRALORÍA**



**INVESTIGADORES: PEREALTA CARRILLO GINGER PAOLA – ROJAS FIGUEROA  
EDSON FABRICIO**

**ENTREVISTA A FUNCIONARIO DE LA CONTRALORÍA**

**OBJETIVO:** Valorar la opinión del funcionario de la Contraloría General del Estado en los procedimientos de aplicación de la responsabilidad del examen especial y la acción de repetición. *Estimado funcionario Administrativo: Por favor, responda las siguientes preguntas que ayudarán de manera importante a completar este trabajo de investigación:*

- 1. ¿De qué manera la Contraloría General del Estado garantiza que los resultados de los exámenes especiales permitan establecer responsabilidades claras y sustentadas para una eventual acción de repetición?**
- 2. Desde su experiencia, ¿cuáles considera que son las principales causas por las que pocos exámenes especiales derivan en una acción de repetición?**
- 3. ¿Qué criterios o parámetros se aplican para determinar la responsabilidad individual del servidor público dentro del proceso de acción de repetición?**
- 4. ¿Cómo la CGE impulsa una verdadera reparación integral a través del control interno “examen especial”?**

**Agradecemos vuestra colaboración**

**Formulario de entrevista a funcionario de la Contraloría General De Estado**  
**GUÍA DE ENTREVISTA A ABOGADOS EN EL LIBRE EJERCICIO DE LA**  
**PROVINCIA DE SANTA ELENA**



**UNIVERSIDAD ESTATAL, PENÍNSULA DE SANTA ELENA**  
**CARRERA DE DERECHO**  
**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR:**  
**DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD PARA EL EJERCICIO**  
**DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN DERIVADA DE UN EXAMEN**  
**ESPECIAL DE LA CONTRALORÍA**



**INVESTIGADORES: PEREALTA CARRILLO GINGER PAOLA – ROJAS**  
**FIGUEROA EDSON FABRICIO**

**ENTREVISTA A ABOGADOS EN EL LIBRE EJERCICIO**

**OBJETIVO:** Obtener la perspectiva profesional sobre la aplicación de los procedimientos y control responsabilidad examen especial aplicado a la CRE y la acción de repetición  
*Estimados Abogados: Por favor, responda las siguientes preguntas que ayudarán de manera importante a completar este trabajo de investigación:*

- 1. ¿En qué situaciones o casos considera usted que se aplica la acción de repetición dentro de la administración pública?**
- 2. En su experiencia, ¿por qué cree que son tan pocos los casos en los que se llega a ejecutar una acción de repetición tras un examen especial?**
- 3. ¿Cree usted que la acción de repetición contribuye realmente a que el Estado recupere los recursos afectados o se logre una reparación integral? ¿Por qué?**
- 4. ¿Qué criterios o factores considera que se toman en cuenta para determinar la responsabilidad del servidor público dentro de una acción de repetición?**

**Agradecemos vuestra colaboración**

