



**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 DE LOS TRIBUNALES Y  
JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**TEMA:**

**LA ACCIÓN DE REPETICIÓN COMO MECANISMO NORMATIVO  
PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS VALORES DESTINADOS  
COMO INDEMNIZACIÓN**

**AUTOR:**

**BORBOR MOSQUERA ILENIA CAMILA**

**DOCENTE TUTOR:**

**AB. WILFRIDO WASBRUM TINOCO, Mgt.**

**LA LIBERTAD – ECUADOR**

**2023**

**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 DE LOS TRIBUNALES Y  
JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**TEMA:**

**LA ACCIÓN DE REPETICIÓN COMO MECANISMO NORMATIVO  
PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS VALORES DESTINADOS  
COMO INDEMNIZACIÓN**

**AUTOR:**

**BORBOR MOSQUERA ILENIA CAMILA**

**DOCENTE TUTOR:**

**AB. WILFRIDO WASBRUM TINOCO, Mgt.**

**LA LIBERTAD – ECUADOR**

**2023**

## **APROBACIÓN DEL TUTOR**

### **CERTIFICACIÓN**

En mi calidad de profesor tutor del trabajo de integración curricular de título “LA ACCIÓN DE REPETICIÓN COMO MECANISMO NORMATIVO PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS VALORES DESTINADOS COMO INDEMNIZACIÓN”, correspondiente a la estudiantes ILENIA CAMILA BORBOR MOSQUERA con cedula de identidad 0926059148, 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 acompañamiento determinado en la normativa interna, recomendando se inicien los procesos de evaluación que corresponden.

Atentamente;



ABG. WILFRIDO WASBRUM TINOCO, MGT.

**TUTOR**

## **CERTIFICACIÓN ANTIPLAGIO**

En mi calidad de profesor tutor del trabajo de integración curricular de título “LA ACCIÓN DE REPETICIÓN COMO MECANISMO NORMATIVO PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS VALORES DESTINADOS COMO INDEMNIZACIÓN”, correspondiente a la estudiantes ILENIA CAMILA BORBOR MOSQUERA con cedula de identidad 0926059148, 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

Atentamente;



.....  
ABG. WILFRIDO WASBRUM TINOCO, MGT.

**Docente Tutor**

## VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA

### CERTIFICACIÓN GRAMATOLÓGICA

La Libertad, 22 de julio de 2023

*Lic. Jacqueline Suárez Muñoz*  
*Docente de Lengua y Literatura*

#### CERTIFICA:

Que: Después de revisar el contenido del trabajo titulado **“LA ACCIÓN DE REPETICIÓN COMO MECANISMO NORMATIVO PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS VALORES DESTINADOS COMO INDEMNIZACIÓN”**, elaborado por BORBOR MOSQUERA ILENIA CAMILA, previo a la obtención del Título de **ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, me permito declarar, que luego de la observación profunda del texto, se denota:

- Pulcritud en la escritura
- La acentuación es precisa
- Se utiliza los signos de puntuación de manera acertada
- No incurre en errores en la utilización de las letras
- La aplicación de la sinonimia es correcta
- Se maneja conocimiento y precisión de la morfosintaxis

Por lo expuesto y en uso de mis derechos como Lic. en Ciencias de la Educación, especialidad Literatura y Castellano, reconozco la VALIDEZ ORTOGRÁFICA de su tesis y dejo a vuestra consideración el certificado de rigor para los efectos legales pertinentes.

Atentamente,



Lic. Jacqueline Suárez Muñoz.

C I. 0911309938

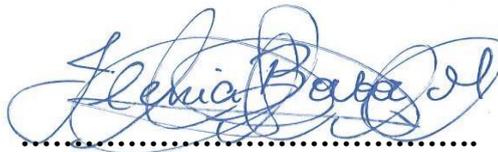
Registro SENESCYT: 1006-03-411764

1024-2020-2189416

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Yo, ILENIA CAMILA BORBOR MOSQUERA, estudiante 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, declaro la autoría del presente proyecto de investigación, de título “LA ACCIÓN DE REPETICIÓN COMO MECANISMO NORMATIVO PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS VALORES DESTINADOS COMO INDEMNIZACIÓN”, desarrollada en todas sus partes por el suscrito estudiante 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,



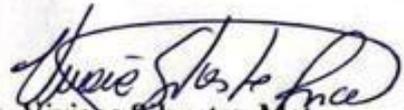
**Ilenia Borbor Mosquera**

**C.I: 0926059148**

**TRIBUNAL DE GRADO**



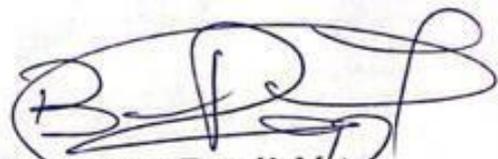
Ab. Victor Coronel Ortiz Mgt.  
**DIRECTOR DE CARRERA DE DERECHO**



Ab. Viviana Silvestre, Mgt.  
**DOCENTE ESPECIALISTA**



Ab. Wilfrido Wasbrum Tinoco, Mgt.  
**DOCENTE TUTOR**



Ab. Brenda Reyes Tomalá, Mgt.  
**DOCENTE GUÍA DE LA UIC**

## DEDICATORIA

*A Dios por ser mi guía durante todo este proceso académico, a mis padres Iván y Yolanda, quienes han sido mi pilar inquebrantable, su apoyo y aliento me han permitido seguir y plasmar cada una de mis metas. Hoy, este logro también es suyo porque han sido mi más grande inspiración.*

*A mis hermanos, quienes me han guiado con cariño y ejemplo, gracias por su apoyo incondicional y por siempre creer en mí, me inspiran cada día a ser una mejor persona. A mis sobrinos, quienes con su presencia han iluminado mi vida, y a mis amigos, que han sido mis cómplices durante toda esta travesía. Hoy, al mirar hacia atrás, encuentro un camino que ha estado tejido con desafíos, sacrificios y mucho esfuerzo. Pero a la vez, descubro que este capítulo de mi vida ha sido el más significativo y enriquecedor de mi existencia. Cada paso dado ha sido una lección y cada prueba superada ha sido una demostración de mi capacidad y de las enseñanzas que ustedes han derramado en mi camino. Que este logro sea también un homenaje a la fortaleza, sabiduría y amor que ustedes han compartido conmigo a lo largo de estos cuatro años.*

***-Ilenia Borbor Mosquera***

## **AGRADECIMIENTO**

*Quiero expresar mi gratitud imperecedera a mi querida Universidad Estatal Península de Santa Elena que durante todos estos años de estudio se convirtió en mi segundo hogar. A mi tutor el Ab. Wilfrido Wasbrum por sus conocimientos y su inestimable orientación a lo largo de este proceso. Su apoyo y guía fueron fundamentales para alcanzar los objetivos propuestos. A la Ab. Brenda Reyes, docente UIC, quien con su experiencia y profesionalismo ha sido un apoyo invaluable y me impulso a alcanzar nuevos horizontes académicos. Al Ab. Víctor Coronel, director de la carrera de Derecho quien no solo lo puedo llamar docente, sino también amigo. Gracias por sus enseñanzas en el aula, que sin duda alguna las aplicaré en la vida.*

*Este capítulo en mi vida no habría sido posible sin la influencia de cada uno de ustedes.*

*Gracias querida alma mater, donde quiera que vaya siempre estaré orgullosa de ser MARCA UPSE.*

***-Ilenia Borbor Mosquera***

## ÍNDICE DE CONTENIDO

APROBACIÓN DEL TUTOR .....	II
VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA .....	IV
DECLARACIÓN DE AUTORÍA .....	V
TRIBUNAL DE GRADO .....	VI
DEDICATORIA.....	VII
AGRADECIMIENTO .....	VIII
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>1</b>
<b>PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Planteamiento del Problema .....	1
1.2 Formulación del Problema.....	4
1.3 Objetivos: General y Específicos.....	4
1.3.1 Objetivo General.....	4
1.3.2 Objetivos Específicos .....	4
1.4 Justificación de la Investigación.....	5
1.5 Variables de investigación.....	6
1.5.1 Variable Dependiente .....	6
1.5.2 Variable Independiente.....	6
1.6 Idea a defender.....	6
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>7</b>
<b>MARCO REFERENCIAL.....</b>	<b>7</b>
2.1 Marco teórico.....	7
2.1.1 Generalidades de la Administración Pública .....	7
2.1.2 Generalidades de la Responsabilidad Estatal.....	8
2.1.3 El servidor público, la responsabilidad y tipo de responsabilidades .....	13
2.1.4 La acción de Repetición.....	17
2.1.6 Requisitos para el ejercicio de la acción de repetición .....	25
2.1.7 La jurisdicción y competencia de la acción de repetición .....	25
2.1.8 El ejercicio de la acción de repetición .....	27
2.1.9 Dispersión Normativa.....	33
2.1.10 Regulación de la responsabilidad de los agentes estatales en diferentes países latinoamericanos .....	35
2.1.11 La acción de repetición y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 36	

2.1.12 Dificultades para ejercer la acción de repetición.....	37
2.1.13 Análisis de casos vinculados a la acción de repetición.....	39
2.2 Marco Legal.....	45
2.2.1 Constitución de la República del Ecuador.....	45
2.2.2 La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción .....	47
2.2.3 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado .....	48
2.2.4 Ley Orgánica del Servicio Público.....	49
2.2.5 Código Orgánico de la Función Judicial .....	50
2.2.4 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional .....	52
2.2.5 Código Orgánico Administrativo .....	55
2.3 Marco Conceptual.....	56
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>57</b>
<b>MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b>57</b>
3.1 Diseño y Tipo de Investigación.....	57
3.2 Recolección de la Información.....	58
3.3 Tratamiento de la información .....	59
3.4 Operacionalización de las variables .....	61
<b>CAPITULO IV.....</b>	<b>63</b>
<b>RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....</b>	<b>63</b>
4.1 Análisis, interpretación y discusión de resultados.....	63
4.2 Verificación de la Idea a Defender.....	65
CONCLUSIONES.....	66
RECOMENDACIONES .....	68
BIBLIOGRAFÍA .....	70

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla #1 Acción de repetición en países latinoamericanos .....	35
Tabla #2 Casos Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	36
Tabla #3 Casos Acción de Repetición .....	40
Tabla #4 Población .....	58
Tabla #5 Matriz Operacionalización de variables- Dependiente.....	61
Tabla #6 Matriz Operacionalización de Variables- Independiente .....	62
Tabla #7 Sistematización.....	63

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico #1 Principios Fundamentales De La Responsabilidad Patrimonial.....	10
Gráfico #2 Componentes Responsabilidad Civil.....	15
Gráfico #3 Antecedentes Constitucionales de la Acción de Repetición.....	20
Gráfico #4 Funciones de la acción de repetición.....	22
Gráfico #5 Elementos Constitutivos Acción de Repetición .....	23
Gráfico #6 Normas Acción de Repetición.....	26
Gráfico #7 Procedimiento de la acción de repetición por la LOGJCC.....	27
Gráfico #8 Procedimiento Código Orgánico Función Judicial.....	31

## ÍNDICE DE ANEXOS

<b>Anexo #1</b> Ficha de análisis de contenido indicadores.....	74
<b>Anexo #2</b> Ficha de análisis de contenido normativo.....	77
<b>Anexo 3</b> Ficha de análisis de contenido eficacia y funcionalidad.....	78

**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
CARRERA DE DERECHO**

**LA ACCIÓN DE REPETICIÓN COMO MECANISMO NORMATIVO  
PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS VALORES DESTINADOS COMO  
INDEMNIZACIÓN**

**Autor: Ilenia Borbor  
Tutor: W. Wasbrun**

**RESUMEN**

La obligación fundamental del Estado Ecuatoriano es asegurar que los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales se cumplan y sean respetados. Para lograr este objetivo, los funcionarios públicos deben ajustar sus acciones a las disposiciones constitucionales y legales que salvaguardan los derechos individuales. La acción de repetición en el Ecuador es un tema de gran relevancia en el ámbito legal de las ciencias jurídicas. Sin embargo, la falta de un cuerpo normativo integral hace que este tipo de acción sea ineficaz y no se recuperen los valores que el Estado indemnizó a un tercero por la mala administración de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones. En Ecuador, se ha visualizado la poca procedencia de esta acción constitucional debido a los diferentes factores que obstaculizan su ejercicio. La falta de coherencia normativa en la acción de repetición genera una duplicidad de procedimientos y por ende reduce su eficacia. El presente trabajo de investigación surgió con el fin de evaluar la efectividad de la acción de repetición, considerando factores como el estudio de casos y revisión de la norma pertinente. Dentro del desarrollo de la investigación se planteó un objetivo que era evaluar los mecanismos normativos referentes a la acción de repetición para poder verificar la procedencia de esta acción constitucional. Para alcanzar este objetivo, gran parte de la investigación se orientó a los fundamentos teóricos y conceptuales que la disciplina jurídica proporciona, fundamentos como la responsabilidad del Estado, el ejercicio del servidor público, responsabilidad y reparación Patrimonial, elementos constitutivos de la acción de repetición son temas que fueron abordados con el fin de respaldar de manera científica este trabajo. Para este acercamiento y validación de la idea a defender se utilizaron métodos y técnicas documentales, como fichas de observación y análisis documental que sirvieron para evaluar cuáles son los obstáculos que contiene la acción de repetición, todo esto aplicado a un enfoque cualitativo que permitió describir el problema existente.

Palabras Claves: Acción de Repetición- Ineficaz- Mecanismo normativo- Norma vinculante- Estudio de casos.

## ABSTRACT

The fundamental obligation of the Ecuadorian State is to ensure that the rights enshrined in the Constitution and international treaties are fulfilled and respected. In order to achieve this goal, public officials must align their actions with the constitutional and legal provisions that safeguard individual rights. The action of repetition in Ecuador is a matter of great relevance in the legal field of juridical sciences. However, the lack of a comprehensive regulatory framework renders this type of action ineffective and prevents the recovery of the amounts indemnified by the State to a third party due to the mismanagement of a public official in the exercise of their functions. In Ecuador, the feasibility of this constitutional action has been limited due to various factors that hinder its exercise. The lack of normative coherence in the action of repetition leads to procedural duplication and, consequently, reduces its effectiveness. This research work emerged with the purpose of evaluating the effectiveness of the action of repetition, considering factors such as case studies and review of the relevant regulations. Within the development of the research, the objective was to assess the normative mechanisms related to the action of repetition in order to determine the applicability of this constitutional action. To achieve this objective, a significant portion of the research focused on the theoretical and conceptual foundations provided by legal discipline, including topics such as state responsibility, public servant's performance, liability, and patrimonial reparation. These elements constitute the components of the action of repetition and were addressed to provide scientific support to this work. Methods and documentary techniques, such as observation sheets and document analysis, were employed for the approach and validation of the idea being defended, allowing for the evaluation of the obstacles within the action of repetition. This was carried out through a qualitative approach that enabled the description of the existing problem.

Keywords: Action of Repetition - Ineffective - Normative Mechanism - Binding Regulation-Case Study.

## INTRODUCCIÓN

En el ejercicio de la función pública, el abuso de poder, la negligencia y la corrupción han dado como resultado la violación de los derechos de los ciudadanos y perjuicios económicos. A su vez, el ordenamiento jurídico, encargado de velar por la seguridad jurídica, en ocasiones se desvía de su propósito y realiza acciones que perjudican a los usuarios. En este contexto, la acción de repetición surge como un mecanismo crucial para proteger los intereses económicos del Estado, de los perjuicios ocasionados por la conducta imprudente o deshonesto de los servidores públicos. Esta acción constitucional es una herramienta legal que tiene como objetivo que el Estado recupere los recursos económicos que ha tenido que indemnizar a un tercero, debido a los daños causados con dolo y culpa por funcionarios públicos, esto de acuerdo al Art. 11, numeral 9 de la Constitución del Ecuador. Ningún empleado público está exento de responsabilidad por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones, tal como lo establece a su vez el Art. 233 del mismo cuerpo normativo, lo que implica que todos pueden ser objeto de esta repetición por parte del Estado, sin importar su cargo o jerarquía. No obstante, a pesar de su importancia y potencial, este instrumento no ha sido ampliamente utilizado en la práctica y su eficacia en la aplicación se ha cuestionado.

Desde hace varias épocas esta acción ha estado presente en el marco legal ecuatoriano, pero desde la promulgación de la Constitución en 2008, varios cuerpos legales han incorporado disposiciones relacionadas con el ejercicio del derecho de repetición, como el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Orgánica del Servicio Público y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Código Orgánico Administrativo y otras leyes conexas. Sin embargo, estas normas no regulan de manera exhaustiva esta acción legal, lo que ha generado vacíos legislativos, y por lo tanto que no sea una acción eficaz. En realidad, esto ha sido objeto de estudio desde hace años, incluso queriéndose instaurar proyectos que reúnan en un solo cuerpo normativo cada punto importante acerca de la acción de repetición como objeto, procedimiento y demás, para que no presente dificultades al momento de utilizarla. En el año 2021 se presentó un proyecto de ley en la Asamblea por la Procuraduría General del Estado, sin embargo no tuvo avances, y fue rechazada en primer debate. En virtud de aquello se procedió a realizar la presente investigación, cuya finalidad es abordar cada uno de los temas referentes a esta acción constitucional para establecer los

puntos relevantes, importancia y desafíos que afectan su eficacia y limitan su aplicación adecuada.

En el capítulo I de este trabajo se aborda una descripción general del problema, que es el punto de partida para la investigación, analizando los indicadores necesarios que permitieron identificar las variables de estudio. Además, dentro de este capítulo se establecen los objetivos, se presenta la idea a defender, que fue el eje de estudio y que se pudo verificar en el desarrollo de la investigación .

En el capítulo II, se desarrolló el marco referencial que respalda la acción de repetición. Donde se examinaron los distintos aspectos teóricos, legales y conceptuales relacionados con esta herramienta jurídica, incluyendo la normativa relevante y argumentos teóricos que fundamentan su existencia.

En el III apartado, se estableció las diferentes técnicas utilizadas y la metodología empleada para este trabajo. Se describió y detalló los métodos de recopilación y análisis de datos aplicados que sirvieron como fuente para la obtención de información relevante y necesaria de la problemática en estudio. La importancia de este capítulo fue que, mediante todos los medios empleados, se pudo proporcionar una visión clara y garantizó la rigurosidad y validez de la problemática de estudio.

El capítulo IV, refleja el análisis, interpretación y discusión de los resultados, de acuerdo a la investigación, se sistematizó tres puntos importantes que encierran todo el trabajo, que son aquellos que le dieron validez al tema. Dentro de este capítulo se pudo comprobar la idea a defender planteada, demostrando que la acción de repetición es ineficaz en la recuperación de los valores del Estado Ecuatoriano.

Finalmente, el trabajo plantea conclusiones y recomendaciones de acuerdo a la investigación exhaustiva realizada y de todos los datos recopilados, se han encontrado deficiencias significativas que afectan la eficacia y el funcionamiento adecuado de la acción de repetición. Ante lo cual, se proponen recomendaciones relacionadas al tema, con el objetivo de fortalecer la acción de repetición y garantizar una recuperación efectiva de los fondos pagados indebidamente por el Estado.

# CAPÍTULO I

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### 1.1 Planteamiento del Problema

*“No hace falta un gobierno perfecto, se necesita uno que sea práctico”.*

*-Aristóteles-*

El Ecuador es un Estado plurinacional, constitucional, garantista de derechos y de justicia. Además de considerarse como un país social, democrático, independiente y laico, es un país que ha tenido muchos cambios en los últimos tiempos. Desde el cambio de paradigma y su estructura política, el Ecuador se caracterizó por las presiones y demandas dirigidas hacia los distintos sectores sociales, por aquello, la Constitución del 2008 marcó una nueva época, modificando la institucionalidad del Estado y, sobre todo, fundamentó los distintos derechos que encontramos hoy en día.

Por aquello, se ha evidenciado que el país en más de un siglo y medio ha tenido una serie de cambios que han permitido un progreso material, político y cultural de relativa importancia, uno de los mayores cambios que ha tenido ha sido dentro del sector público. Pero, ¿Qué se define como sector público?

Rousseau instaló este término dentro de su libro “El contrato social” en el siglo XIX, apareciendo dentro del ámbito jurisprudencial y afianzándose con el pasar del tiempo. El sector público no es más que aquel conjunto de organismos administrativos que comprende el Estado, y por medio de estos, de manera directa o indirecta, hace cumplir la política y voluntad de lo que expresan las leyes del país. A su vez, el servicio público comprende un conjunto de organismos, dependencias y entidades que están sujetas al Estado, es decir, la administración pública, cuyo deber es garantizar el efectivo goce de los derechos constitucionales y derivados a estos. La administración pública dentro del Ecuador constituye un servicio a la ciudadanía que se rige bajo una serie de principios. El Art. 227 de la Constitución de la República del Ecuador indica lo siguiente: La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia,

calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación ( [CRE., 2020, art. 227).

Según Muñoz (1958) la administración pública es “la fase del gobierno que consta de la ordenación corporativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político” (pág. 1); para Guzmán (2006) administración pública “Es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren” (pág. 132)

La administración pública se rige bajo el principio constitucional de calidad, con la finalidad de que obtenga buenos resultados bajo su gestión. Su importancia radica en que una eficaz administración ayuda a que las personas que se encuentran en el ejercicio de una función tengan la responsabilidad de garantizar un correcto funcionamiento de lo que es el sector público. Generalmente, el servicio público y su administración como tema ha tenido una serie de relevancias dentro del sector social, teniendo en cuenta que la administración pública del Estado no solo gira en torno a una expresión de regulación, sino también un punto de entrada hacia las distintas demandas sociales que existen y entre ellas está la corrupción. Dentro del Estado Constitucional de Derechos y de Justicia, este nuevo paradigma no ha dejado atrás las irreparables consecuencias que ha tenido el sector público por la mayoría de ineficiencias que contiene. La corrupción es un fenómeno que ha estado presente por décadas y dentro del campo estatal ha cometido graves faltas que amenazan la institucionalidad y sobre todo, la estructura social.

El docente de la Universidad de Valencia, Juan Carlos Carbonell (Carbonell, 2013) menciona que: “entendemos por corrupción la obtención de cualquier tipo de beneficio, no solo económico aunque fundamentalmente económico, de manera ilegal y aprovechando una posición de poder.” Ahora bien, ¿Cuál sería el rol que se le atribuye a la administración pública dentro de todo este contexto? Si bien, parece una interrogante abierta a un sinnúmero de respuestas, pero a simple vista se puede observar los niveles de afectación que ocasionan este tipo de actos al Estado. El Ecuador es uno de los países más propensos en sentir

corrupción, específicamente el cuarto dentro de América Latina y el Caribe, según un estudio realizado en el año 2019 por el Barómetro de las Américas.

Dentro de toda esta problemática, la Contraloría General del Estado juega un papel importante respecto a la corrupción ya que entre sus funciones y atribuciones se encuentra evaluar e identificar todo tipo de procedimiento ante los actos de corrupción, esto según el Art. 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado. Esta situación desencadena todo tipo de conflictos pues ciertos servidores públicos utilizan de alguna manera sus influencias dentro de la justicia para evadir las responsabilidades que le corresponden por sus infracciones, generando una cortina de humo frente a sus actuaciones. Ante todas estas causas, cuando un funcionario comete algún tipo de falta o haya actuado de manera dolosa o culpa grave, la Constitución de la República del Ecuador reconoce y determina la responsabilidad de los servidores públicos ante actos u omisiones en el ejercicio de sus facultades y cargos, y cuando estos hayan producido algún tipo de daño a los bienes estatales, el Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de estas personas, esto según el Art. 11, numeral 9 inciso segundo de este ordenamiento.

El diccionario jurídico de Cabanellas (2005) define a la expresión repetir como: “aquella acción de reclamar contra un tercero, por algún pago indebido, injusto enriquecimiento, pérdida por evicción e improcedente abono anticipado”.

Si bien, la responsabilidad que adquiere el Estado ecuatoriano en contra de delitos que atenten contra los bienes estatales pueden ser penal, administrativo y civil, en estos casos, el valor que adquieren solo es la proporción de una pena, mas no, un tipo de indemnización por la acción u omisión que ocasiona el servidor público. Por aquello, surge el derecho de repetición con la finalidad de recuperar los valores que se han visto obligados a cancelar a los particulares afectados. Como se mencionó en párrafos anteriores, la acción de repetición se encuentra consagrada en la CRE, pero también la ampara la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de esta ley se indica el tipo de procedimiento a seguir en contra de los servidores del Estado. Además del Código Orgánico de la Función Judicial indica que: “el Estado debe ejercer de manera inmediata el derecho de repetición contra las personas responsables del daño producido” (COFJ, 2020).

Sin embargo, en muchas ocasiones, este tipo de acción no tiene mucha eficacia, por su procedimiento, por la inadecuada administración de justicia, por la revocatoria de sentencias

o por el simple hecho de que la acción de repetición tiene un sistema ineficaz que provoca que este tipo de acción sea efectivo. La acción de repetición es una medida legal que busca proteger los recursos del Estado al permitir que se recuperen los fondos públicos que han sido utilizados indebidamente o malversados por un funcionario público. En teoría, esta acción tiene como objetivo fomentar la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública. Sin embargo, al igual que cualquier herramienta legal, la acción de repetición presenta desafíos y desventajas que deben tenerse en cuenta. Una de las principales limitaciones es la falta de un marco legal completo y uniforme que regule de manera exhaustiva esta acción en muchos sistemas jurídicos. Esto puede generar incertidumbre y dificultades en el proceso de presentar y llevar a cabo la acción de repetición. La falta de una legislación clara puede debilitar la efectividad y la aplicabilidad de esta medida, lo que a su vez dificulta la recuperación de los recursos estatales.

Además, de acuerdo con la Procuraduría General del Estado, es imperativo disponer de un conjunto de leyes actualizado y flexible que facilite la adecuada implementación del proceso de repetición contra aquellos que han causado daños económicos al Estado.

La inexistencia de un procedimiento clave y la dispersión de normas para que la acción de repetición sea un mecanismo normativo idóneo es evidente, no solo en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sino en los otros cuerpos normativos que la estipulan, por lo expuesto, es menester realizar una investigación profunda sobre esta acción constitucional con la intención de que, por medio de ello, se llegue a dilucidar la problemática existente.

## **1.2 Formulación del Problema**

¿Cómo la falta de norma expresa que determine los límites y alcances en la acción de repetición afecta la recuperación de los valores a favor del Estado?

## **1.3 Objetivos: General y Específicos**

### **1.3.1 Objetivo General**

Evaluar los mecanismos normativos referentes a la acción de repetición mediante el método del análisis jurídico de los artículos contemplados en la Constitución y demás leyes conexas para la determinación de su cumplimiento y eficacia en lo relacionado a la recuperación de valores a favor del Estado Ecuatoriano.

### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- Analizar la aplicación de las normas en función de su jerarquía respecto a la acción de repetición por medio de una investigación normativa para el conocimiento de su eficacia.
- Examinar los obstáculos y la falta de consistencia en las normativas legales en el contexto jurídico de Ecuador en relación con la acción de repetición, así como los desafíos que se presentan al intentar la recuperación de los valores en beneficio del Estado.
- Evaluar los distintos casos de acciones de repetición para la valoración de la efectividad de esta acción constitucional.
- Comparar la normativa ecuatoriana referente a la acción de repetición con otros países de Latinoamérica para la comprobación de la presencia de esta acción constitucional en cada cuerpo legal.

#### **1.4 Justificación de la Investigación**

El mal endémico en el ejercicio del poder del Estado sin duda alguna se encuentra entrelazado entre la negligencia, la arbitrariedad, la corrupción del servicio estatal y la irresponsabilidad en el desempeño de sus cargos de los funcionarios públicos. La acción de Repetición posee un marco constitucional desde la Constitución de 1998 que se ha mantenido con el pasar de los años y que, en la actualidad se encuentra vigente. Esta acción es considerada como una herramienta legal por la cual el Estado puede recuperar los valores que ha usado para indemnizaciones y que el país ha utilizado con el pasar del tiempo.

Por lo tanto, la presente investigación nació de la necesidad de establecer un análisis del uso y el desempeño de lo que es la Acción de Repetición y su incidencia en el marco legal ecuatoriano, y que tuvo como objetivo analizar mediante una fundamentación teórica y doctrinaria del ejercicio de la Acción de repetición en la potestad del servicio estatal, comprobando su ineficacia al momento que es usado por la justicia para la validación de la problemática que lleva consigo este tipo de acción al momento de recuperar los valores que en sí son del Estado Ecuatoriano.

Con este estudio se demostró y proporcionó información acertada respecto al tema de investigación, haciendo un análisis comparativo con las distintas normativas ecuatoriana vinculadas a la acción de repetición, agregando las posturas de diversos autores, cuadros comparativos de sentencias que fundamentaron el tema en estudio.

De acuerdo a los objetivos planteados en la investigación, se buscó establecer los aspectos relativos a esta acción constitucional aportando con una aclaración teórica- doctrinaria de la acción de repetición en la legislación ecuatoriana, la misma que servirá como un antecedente para investigaciones posteriores y con el que se ha evidenciado la situación jurídica respecto a la acción de repetición.

Sin duda, este trabajo será un aporte para estudiantes y profesionales en el campo jurídico, así como para la comunidad académica en general. Proporciona perspectivas adicionales sobre la acción de repetición, a través de un análisis exhaustivo, se evidencia cómo la falta de un marco normativo sólido y procedimientos claros dificultan la efectividad de esta acción constitucional.

### **1.5 Variables de investigación**

Dentro del tema se logró identificar dos tipos de variables, la dependiente y la independiente, pues el tema es concreto y lleva consigo cada uno de los elementos necesario para llevar a cabo este proyecto de investigación. Las variables son las siguientes:

**1.5.1 Variable Dependiente:** La recuperación de los valores del Estado destinados como indemnización.

**1.5.2 Variable Independiente:** La Acción de Repetición como mecanismo normativo.

### **1.6 Idea a defender**

La acción de repetición es ineficaz en la recuperación de los valores del Estado Ecuatoriano destinados como indemnización.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO REFERENCIAL**

#### **2.1 Marco teórico**

##### **2.1.1 Generalidades de la Administración Pública**

###### **Desarrollo Histórico de la Administración Pública**

La Administración Pública posee una extensa historia que se remonta a la antigüedad. Partiendo de la organización de los imperios de la antigua Grecia y Roma, seguido del surgimiento del Estado Moderno en Europa hasta la creación de las primeras agencias gubernamentales en los Estados Unidos y el desarrollo del Estado de Bienestar en el siglo XX, la Administración Pública ha evolucionado a partir de los distintos cambios tanto sociales, políticos y económicos.

En la época medieval, la Gestión Pública se encontró influenciada por la Iglesia Católica pero se centraba más en la creciente centralización del poder en manos del monarca. Siguiendo la cronología, en la Edad Moderna, dio paso a nuevas formas de organización y administración de los asuntos públicos, esto por medio del Estado Absolutista y la Revolución Industrial. Después de esto, en el siglo XIX, se expandió una nueva forma de mantener el control de los asuntos públicos, aquello se dio en Europa y América del Norte, todo este proceso fue conocido como burocracia moderna. Este estilo de administración pública se distinguió por una jerarquía definida, la especialización de funciones y un estricto control sobre los procedimientos y prácticas administrativas. De acuerdo con el crecimiento histórico de la administración pública, la gestión pública se vio afectada por muchos trastornos políticos y sociales, como disputas sociales, guerras mundiales y globalización, ya en el siglo XX.

La administración pública se enfrenta a nuevos retos en la era moderna, como la necesidad de adaptarse a un entorno en constante cambio y complejidad, la creciente demanda de transparencia, la rendición de cuentas dentro de la responsabilidad y la implementación de servicios públicos digitales.

## **La Administración Pública y el objeto de la administración**

Para asegurar el logro de los fines del Estado y atender los intereses del público en general, la administración pública se refiere al conjunto de organismos encargados de administrar los asuntos públicos. Todas estas son tareas que la administración pública realiza, directa o indirectamente, dentro de un marco legislativo predeterminado, con el objetivo principal de orientar, planificar, coordinar, organizar, controlar y evaluar la prestación de los servicios públicos.

La finalidad de la administración pública es proporcionar una serie de servicios, además de satisfacer las demandas e intereses del público en general ofreciendo servicios consistentes, confiables, equitativos, efectivos y eficientes. Por otro lado, el servicio público comprende toda acción realizada por el Estado directamente, a través de representantes designados, o por una persona que se designe para satisfacer continua y obligatoriamente una necesidad general de conformidad con la legislación vigente.

### **2.1.2 Generalidades de la Responsabilidad Estatal**

#### **Antecedentes históricos de la responsabilidad Estatal en el Estado de Derecho**

La relación entre la responsabilidad Estatal y el Estado de derecho ha cambiado con el tiempo a medida que han cambiado las civilizaciones y los sistemas políticos. La primera prueba de la responsabilidad estatal se encuentra en el derecho romano, donde se establece la frase "actio legis Aquiliae". Esta frase se refería al derecho de los perjudicados a demandar por daños causados por terceros. El Estado en la época romana no fue pensado como una entidad legal independiente de sus gobernantes, por lo que no existía el concepto de responsabilidad estatal. Algunos creen que Aristóteles, quien enfatizó el valor de la justicia restaurativa en el rol rehabilitador del sistema legal, pudo haber tenido un ancestro común. La idea de la responsabilidad estatal comenzó a tomar forma durante la Edad Media y la Edad Moderna, épocas en las que surgieron los primeros estados modernos. No se culpó directamente al Estado como una institución separada en ese momento; más bien, fueron los gobernantes quienes aceptaron la responsabilidad por el daño producido por sus acciones. Hasta la Revolución Francesa, el sistema legal solo sufrió cambios menores. La separación de poderes y el estado de derecho surgieron en ese momento, lo que dio apertura a que el gobierno se representara a sí mismo como una persona jurídica con responsabilidad soberana. Esta idea implicaba que el Estado era considerado como una entidad legal distinta de sus gobernantes, lo que significaba que era directamente responsable por cualquier daño

causado por sus acciones. La obligación del Estado de rendir cuentas ha estado históricamente muy influida por las demandas y manifestaciones populares, además no se puede subestimar la importancia de los movimientos sociales y las luchas populares en la formación de la noción de responsabilidad social dentro del marco del Estado de Derecho. En el siglo XIX, hubo presión por parte del movimiento laboral, como los que estaban vinculados en la defensa de los derechos civiles y políticos hacia el Estado con la finalidad de garantizar una mayor protección de los derechos y libertades individuales, así como una mayor responsabilidad en la prestación de los servicios públicos. Estas acciones públicas jugaron un papel fundamental en la búsqueda del pago de cuentas del Estado a la sociedad.

### **La responsabilidad como figura jurídica**

Dentro del campo legal, la responsabilidad jurídica juega un papel importante, ya que su objeto se basa en que todos son responsables de sus decisiones y por lo tanto deben ser juzgados por ellas, es decir aceptar la responsabilidad por sus actos y las posibles implicaciones legales. Se basa en la idea de que todos son responsables de sus decisiones y deben ser juzgados por ellas. Jean Rivero, uno de los académicos jurídicos más significativos de Francia en el área de la responsabilidad jurídica, ofrece una importante descripción de este concepto. Según su opinión, la responsabilidad como figura jurídica es la necesidad de reparar los daños causados a otra persona o entidad como resultado de una actividad ilegal. Este comportamiento puede indicar la desobediencia de un deber general de cuidado, así como el incumplimiento de un acuerdo establecido. En conclusión, la responsabilidad jurídica incluye el deber de reparar cualquier daño causado por un comportamiento o acción ilegal.

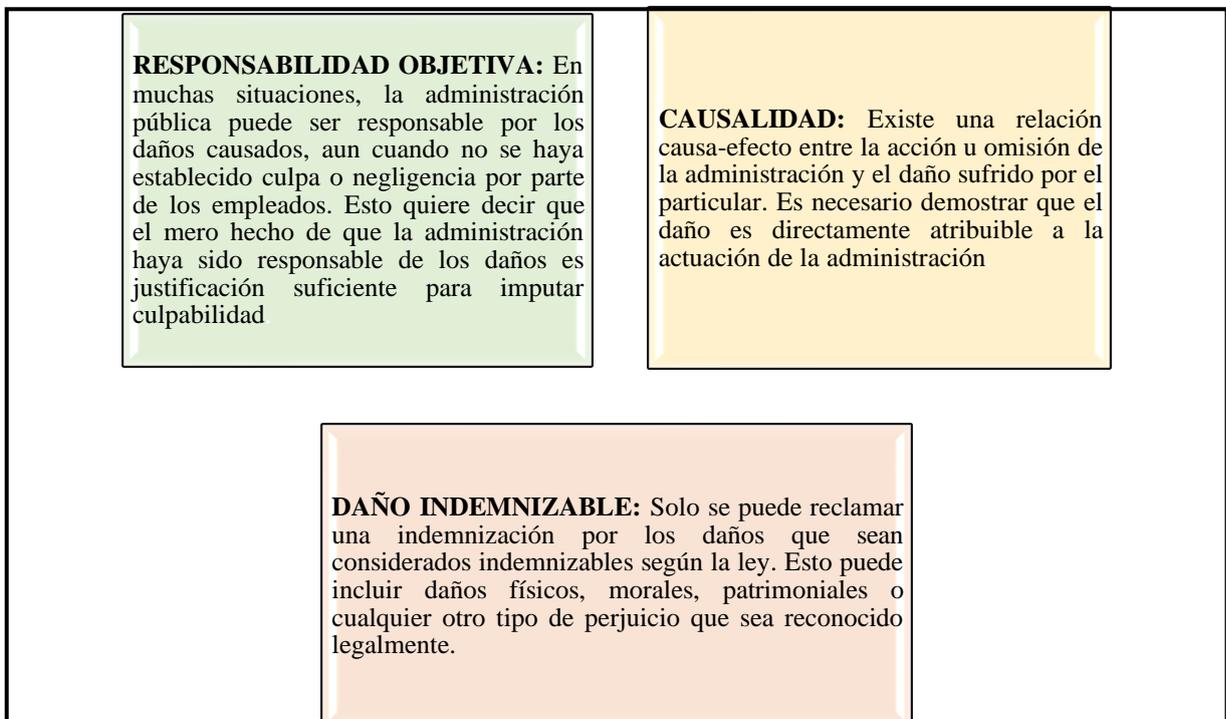
El concepto de responsabilidad establece que nadie está exento de la ley y que todos están obligados a cumplir con sus obligaciones legales, es decir, implica que las personas deben actuar de conformidad con la ley y que, de no hacerlo, corren el riesgo de ser responsabilizadas y sufrir las repercusiones legales correspondientes. La responsabilidad es un término jurídico de gran amplitud, pero es menester mencionar que así como es importante, es necesario tener en cuenta que si existe un daño, recae una responsabilidad y si recae una responsabilidad puede haber una restitución por el acto cometido. Dependiendo de las circunstancias, la persona que causó el daño, ya sea por acción u omisión, puede verse obligada a hacer una restitución, pagar las pérdidas de la víctima o sufrir repercusiones legales.

## Responsabilidad patrimonial

Un tipo de responsabilidad de la administración pública es la responsabilidad patrimonial. Aquella se refiere al deber del Estado o de cualquier entidad pública de resarcir económicamente los daños y perjuicios causados por diversos factores, como el desempeño deficiente de sus funciones, por cualquier acción u omisión. Dentro del contexto del estudio, y el eje investigativo, la acción de repetición es un procedimiento legal utilizado para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial. Esto quiere decir que, el Estado a través de las autoridades correspondientes inicia el proceso en el que se le exige al o a los funcionarios públicos que devuelva los fondos desviados. Durante todo este trámite, se analiza e investiga la culpabilidad del funcionario, se calcula el monto de los perjuicios y se establece la obligación de reintegrar el dinero al Estado. Esto quiere decir que la responsabilidad patrimonial surge cuando la administración pública en su funcionamiento cause un perjuicio injusto y contrario a la ley. Dentro de la administración pública, la responsabilidad patrimonial actúa bajo algunos principios fundamentales, como lo son:

### Gráfico #1

#### Principios Fundamentales De La Responsabilidad Patrimonial



Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera

Mientras el Estado no haya cubierto la totalidad del pago que deba efectuar por orden judicial, no puede repetir contra el servidor público que ocasionó el daño; así lo expresan Martín y Díez (2009):

cuando la Administración pública hubiere indemnizado a los lesionados como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (la llamada responsabilidad patrimonial), exigirá de oficio a su personal la responsabilidad en que hubieren incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, al objeto de resarcirse en todo o en parte de lo abonado” (p. 229)

Es importante enfatizar que este tipo de responsabilidad se extiende más allá del simple hecho de devolver los fondos, también puede requerir el pago de multas, sanciones o compensaciones adicionales. El objetivo es lograr que todo empleado público asuma la plena responsabilidad de las repercusiones económicas de sus acciones y que se repare cualquier daño que se produzca al patrimonio del Estado.

### **Responsabilidad contractual**

La responsabilidad contractual hace referencia al conjunto de leyes y acuerdos que establecen obligaciones, como la realización o abstención de realizar determinadas actividades, con base en contratos legales. Estos contratos proporcionan un compromiso legalmente reconocido que asegura el cumplimiento de las metas acordadas.

Es de suma importancia que todas las obligaciones contractuales sean cumplidas a cabalidad, ya que una de las partes es el Estado. El Estado desempeña un papel importante en la garantía de la legalidad y busca brindar seguridad a la otra parte involucrada. Su objetivo principal es promover el bienestar social y sus contratos están diseñados para beneficiar a la sociedad en general, en línea con las políticas de mejora de la calidad de vida. Si el Estado no llegase a cumplir con las obligaciones contractuales podría ser considerado como responsable y puede acarrear acciones legales, y de esto puede derivarse alguna indemnización o compensación.

Según José Sánchez, profesor de la Universidad de Madrid, la responsabilidad contractual se define como el conjunto de leyes o acuerdos de los que se exige el cumplimiento de una obligación, es decir, la realización de actividades lícitas contractuales. Esto crea un compromiso legal que asegura la consecución de los objetivos fijados y que, de no cumplirse, dará lugar a sanciones.

La responsabilidad contractual del Estado conlleva una serie de delitos, siendo el peculado uno de los más destacados, en el cual los funcionarios se benefician personalmente de los

bienes estatales. El enriquecimiento ilícito también está estrechamente relacionado, ya que los funcionarios aumentan injustificadamente su patrimonio lucrándose con los bienes del Estado. Existe la expectativa de que ambas partes cumplirán con sus obligaciones contractuales cuando el gobierno firma contratos con empleados o individuos específicos. Sin embargo, ocasionalmente, es posible que una de las partes incumpla sus compromisos, lo que genera un daño al patrimonio público, por consiguiente, en muchas ocasiones se pretende la restitución de dichos valores buscando una alternativa o medida para hacerlo, y aquí entra la acción de repetición como un mecanismo para recuperar esos bienes estatales. En otras ideas, y para mejor entendimiento, cuando un servidor público incumple con sus obligaciones contractuales, el Estado sufre pérdidas económicas, aplicándose la acción de repetición, se recuperan los valores que el servidor incumplió dentro del contrato laboral.

### **Responsabilidad extracontractual**

La responsabilidad extracontractual, es todo lo contrario a la contractual, aquello no implica el establecimiento de algún vínculo jurídico, no hay un contrato entre las partes involucradas, pero si se genera una responsabilidad de indemnización. La responsabilidad extracontractual del Estado no está relacionada con ninguna obligación contractual particular; más bien, es el resultado de un comportamiento impropio o descuidado por parte de sus miembros, los servidores públicos. No se refiere a la falta de cumplimiento de acuerdos previos, sino a acciones u omisiones que perjudiquen a terceros.

La obligación extracontractual tiene por objeto dejar las cosas como estaban antes del daño y, al mismo tiempo, intentar compensar las pérdidas sufridas por la parte afectada.

El catedrático Alfonso Padilla (2012) por su parte indica que:

La responsabilidad extracontractual producto de actos judiciales hace referencia a aquellas acciones legales en las que una persona es condenada en primera instancia y absuelta en última instancia o del mismo modo procesada y detenida siendo luego sobreseída de forma definitiva. (p. 68)

La responsabilidad extracontractual se divide en dos categorías: subjetiva y objetiva, existiendo la primera cuando el Estado la asume como consecuencia de la acción u omisión de un trabajador que cause un daño o retribución injustificada a los particulares,

La responsabilidad extracontractual del Estado está claramente definida en la legislación ecuatoriana en el artículo 11, inciso 9 de la Constitución. En este artículo, se enumera las normas que rigen el ejercicio de los derechos, indicando que el deber supremo del Estado es

respetar y hacer respetar los derechos garantizados por la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y cualquiera actuando en el ejercicio del poder público estarán obligados a reparar las violaciones de los derechos de las personas, causadas por la falta o insuficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus empleados y empleadores del sector público.

### **2.1.3 El servidor público, la responsabilidad y tipo de responsabilidades**

#### **El servidor publico**

Un servidor público es alguien que trabaja dentro de la administración pública y desempeña labores para el gobierno u otras entidades gubernamentales. Comúnmente, se les llama funcionarios públicos o empleados estatales. Su responsabilidad principal es llevar a cabo sus tareas de manera imparcial y en beneficio de la sociedad en general, ya que están dedicados a servir y representar el interés público.

En el ámbito ecuatoriano, la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) define al servidor público como la o las personas que presten servicios al Estado dentro de la administración pública. Es importante recordar que un conjunto de requisitos morales y legales rigen la conducta de ellos, por eso deben actuar de manera ética, imparcial, transparente y de conformidad con los ideales democráticos. Para garantizar que lleven a cabo sus funciones con la mayor eficacia posible, pueden estar sujetos a procesos de supervisión y rendición de cuentas. En este sentido, los servidores públicos son un elemento clave para el funcionamiento de la administración pública, ya que son los encargados de llevar a cabo las políticas públicas y los servicios que el Estado ofrece a la sociedad. Su labor es fundamental para garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y efectiva en beneficio de la sociedad. Los servidores públicos deben actuar de manera ética y profesional dentro del cargo que desempeñan, ya que su trabajo puede tener un impacto significativo en la vida de las personas y en el funcionamiento del Estado.

#### **La Responsabilidad del Servidor Público en el Estado Ecuatoriano**

En Ecuador, de acuerdo con la legislación vigente, ningún servidor público puede evadir su responsabilidad. Por tanto, el Estado tiene la obligación de garantizar y supervisar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo, lo que implica que los empleados públicos son responsables de sus acciones en el ejercicio de sus labores. Además, se establece que

aquellos que no administren adecuadamente los bienes del Estado estarán sujetos a sanciones administrativas, civiles y penales, según el Art. 233 de la Constitución del Ecuador.

La Contraloría General del Estado desempeña un papel fundamental en la supervisión y gestión de los recursos estatales. Según la Constitución del Ecuador, su objetivo es garantizar el uso adecuado de estos recursos en la administración pública. Además, la Contraloría tiene la responsabilidad de establecer las responsabilidades administrativas, civiles y penales, incluyendo indicios de responsabilidad penal, en las áreas y gestiones que están bajo su control. Las obligaciones de los funcionarios públicos están definidas principalmente en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y en la Ley Orgánica del Servicio Público, no obstante, hay que tener en cuenta que cada cuerpo legal distribuye esta responsabilidad a su manera, por ejemplo, el COA indica una cosa, el COIP y la LOSEP igual, por lo que se puede comparar que nuevamente existe una dispersión normativa, en cuanto a un tema en común.

Por un lado, según el artículo 41 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), los servidores públicos son responsables administrativamente por el incumplimiento de sus obligaciones o la violación de las leyes y regulaciones aplicables. Además de la responsabilidad penal, la ley de Contraloría establece dos tipos adicionales de responsabilidad para los servidores públicos. Para explicar un poco a detalle esto, hay que entender que la responsabilidad administrativa se refiere ante todo al grado de incumplimiento de los requisitos y obligaciones legales asociados al cargo. En segundo lugar, la negligencia de un empleado público o cualquier otra parte involucrada en una decisión administrativa que resulte en daño directo o indirecto a los recursos y bienes del Estado, genera responsabilidad legal. Esta responsabilidad conlleva la necesidad de resarcir los daños y perjuicios que se hayan causado. La determinación de la responsabilidad penal, en cambio, se produce mediante un procedimiento judicial de conformidad con las leyes penales pertinentes. En general, es crucial tener en cuenta que los servidores públicos pueden reportar información financiera de diversas maneras, incluidos medios administrativos, civiles y penales que se explicarán con más detalle a continuación:

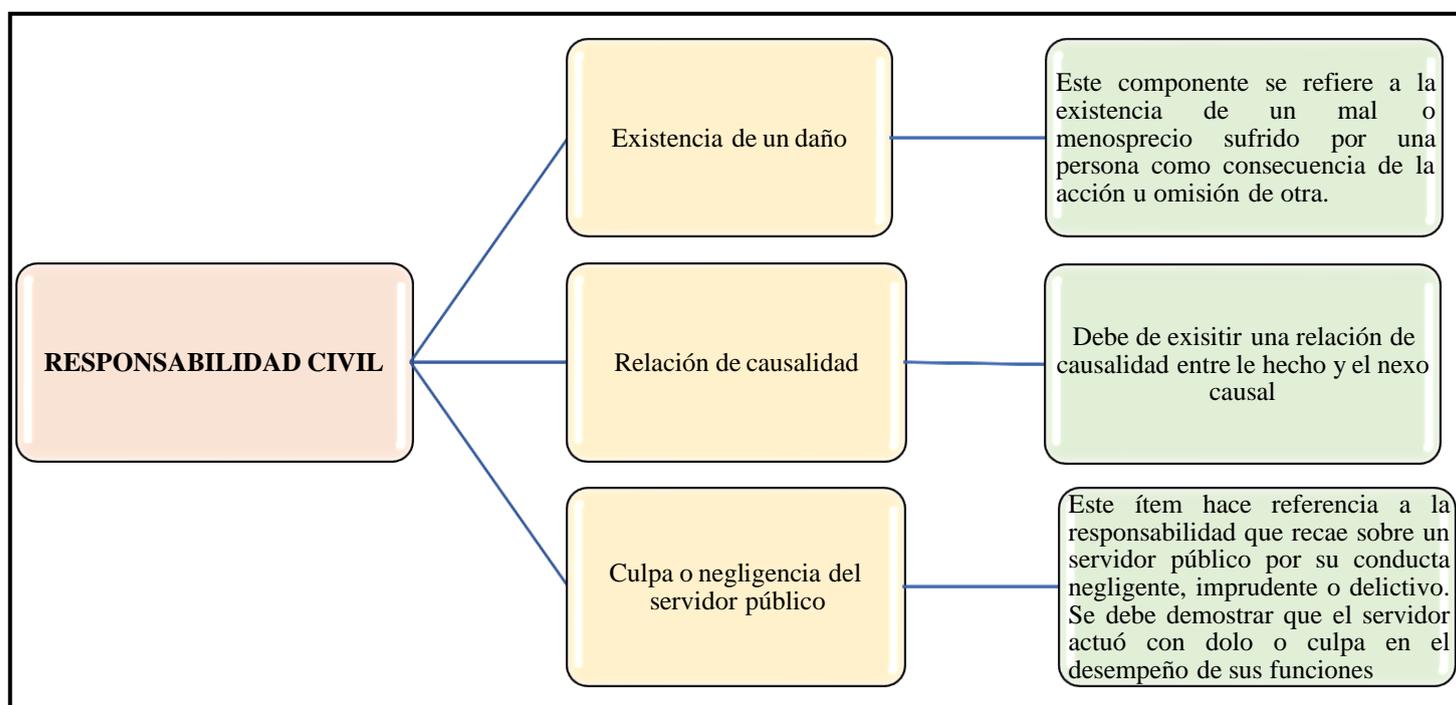
### **Responsabilidad Civil**

La responsabilidad civil establece que aquel que cause daños a otra persona debido a su conducta imprudente, negligente o ilegal debe compensar económicamente el perjuicio causado (indemnización). En el caso de la acción de repetición, esto implica que los

funcionarios públicos u otras partes que hayan causado perjuicio económico al Estado están legalmente obligados a reparar dicho daño. Esto puede deberse a acciones u omisiones irresponsables, deshonestas o ilegales que causen daño financiero al Estado. A su vez, este tipo de responsabilidad, es considerada como aquella obligación de responder ante la justicia por un perjuicio o daño ocasionado y como consecuencia se deba reparar a la víctima a través de una indemnización. Los empleados públicos están sujetos a responsabilidad civil cuando dañan al Estado porque, al indemnizar a los particulares por el daño que causan, es el Estado el que finalmente resulta perjudicado y es el que responde por las acciones de sus funcionarios, quienes luego serían responsables por el dinero pagado como consecuencia del daño causado a los ciudadanos. Existen tres componentes que intervienen para que sea considerada como responsabilidad civil: *el daño, el nexo de causalidad entre la actuación del servidor público y el daño sufrido, y la culpa o negligencia del servidor público en su actuación*. Si se cumplen estas condiciones, la parte afectada puede presentar una demanda en busca de una indemnización.

**Gráfico #2**

**Componentes Responsabilidad Civil**



**Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera**

Hay que tener muy en claro que el daño emergente se refiere a los perjuicios causados a un bien protegido por la ley, sin tener en cuenta su valor económico. Por ejemplo, si en una obra del Estado, la construcción de una carretera afecta negativamente una propiedad al

punto de volverla inhabitable, la entidad pública responsable debe compensar al propietario por el costo de reparación o pérdida. Esto quiere decir, que el daño emergente atribuye a que el Estado tiene el derecho de emprender acciones legales repetidas contra el funcionario estatal responsable de la violación. Es importante destacar que, para que exista responsabilidad civil, el daño debe haber sido causado por un empleado del estado debido a negligencia u otro tipo de mala conducta dentro de sus funciones.

Dentro de la responsabilidad civil, se encuentra la responsabilidad civil culposa, ésta según el Art. 52 de la Contraloría General del Estado, indica que está conectada con el accionar del individuo que de manera no intencional cause algún daño a terceros en función del patrimonio del Estado, y que tiene como resultado una indemnización por parte del Estado hacia su persona por el perjuicio causado.

### **Responsabilidad Penal**

La falta de disciplina en el orden público y social dan lugar a la responsabilidad penal, que se define como acciones u omisiones contrarias a la ley. Es fundamental señalar que los empleados públicos responderán por su mala conducta o negligencia, y estarán sujetos a sanciones y medidas para restituir los derechos que hayan sido violados por personas específicas o por el gobierno en su conjunto. Pero es vital recordar que un empleado que comete un delito mientras realiza tareas relacionadas con su empleo puede enfrentar el castigo correspondiente.

En virtud de esto, y ya definiendo a la responsabilidad penal como el acto de acusar a una persona por una infracción en la ley de manera dolosa, es decir, con la intención de causar daño, como resultado y de acuerdo a la gravedad del daño, se aplicarán las disposiciones del COIP, que en ciertos puntos prohíbe, evalúa y sanciona los delitos atribuidos a los servidores públicos, independientemente de que hayan participado activamente en los hechos o simplemente hayan mostrado pasividad ante los llamados a actuar.

El Estado abarca toda la responsabilidad por el incumplimiento de sus funciones por parte de los servidores públicos, ya sea por actos impropios o imprudentes que puedan causar daños a personas o bienes. Es decir, el Estado asumirá la responsabilidad cuando el daño se produzca como consecuencia de una conducta indebida o de la falta de realización de las acciones expresamente ordenadas por una serie de organismos públicos. Ningún agente o empleado será responsable. El gobierno responderá de las consecuencias de la actuación de

sus empleados y agentes una vez comprobada la violación de sus obligaciones, y podrá ejercer el derecho a la reincidencia.

### **Responsabilidad Administrativa**

La responsabilidad administrativa es la obligación de los empleados públicos de tomar acciones correctivas por acciones u omisiones que violen las disposiciones administrativas. Esta responsabilidad surge de la violación de las responsabilidades, obligaciones y prohibiciones basadas en las leyes administrativas, es decir, cuando un empleado público viola la ley y no actúa conforme a lo dispuesto.

Uno de los tipos de responsabilidad administrativa es el que resulta de una acción disciplinaria ordenada por la entidad estatal a la que pertenece el servidor público mediante investigación administrativa o sumario administrativo por haber infringido los deberes y obligaciones señalados en las leyes o reglamentos. Se especifica que existen dos situaciones en las que los empleados públicos pueden adquirir responsabilidad administrativa:

- a) Cuando infrinjan la ley y la administración pública se vea directamente afectada por sus acciones u omisiones.
- b) Cuando inflige un daño ya sea por dolo o culpa, a una determinada persona como consecuencia de su acción u omisión indebida, y ello da como resultado que el servidor público sea demandado por el Estado por una indemnización.

Debido a que es posible imponer una o más sanciones a un servidor público dependiendo de la gravedad y el alcance de la infracción que haya cometido, la responsabilidad administrativa basada en sanciones puede tener muchos componentes, o puede ser plural. Esto quiere decir que, una vez establecida por la vía legal la responsabilidad del organismo estatal correspondiente, sólo queda legítimamente determinar el grado de responsabilidad de los funcionarios, un juicio de repetición basado en una norma subjetiva, que establece que el trabajador debe haber cometido una falta grave.

#### **2.1.4 La acción de Repetición**

##### **Antecedentes y evolución de la acción de repetición**

La acción de repetición en primer plano nació como una institución, y como en muchos otros casos, devino de Roma, siendo la cuna del derecho en ciertos aspectos. Su origen comenzó con la aplicación inicial de “el pago de lo no debido” y también del “enriquecimiento sin

causa”, aquello significaba que se debía restituir los valores bajo las circunstancias indicadas.

Por otro lado, en un principio esta figura jurídica pertenecía al derecho privado, solo en el ámbito civil donde existía una relación acreedor (A)- deudor (B), en donde por ejemplo bajo una premisa, existía un enriquecimiento ilícito por parte de A y por parte de B un pago indebido, y ante todo esto, el resultado era que se debía entablar una acción que ayuda a que se dé la devolución de dichos valores. Hay que recordar que desde hace muchas épocas se ha venido estudiando el hecho de que por acciones u omisiones de una persona o agente exista vulneración de derechos, esto ha llevado a que sea objeto de estudio, agregando el hecho de que desde los principios del derecho romano se veía la necesidad de reparar los daños ocasionado en cuanto a la consecuencia de un tercero por una acción u omisión.

Ya luego de que este tipo de acción sea conocida como “el pago indebido”, “el pago a consecuencia de un tercero”, surge el aforismo en latín *el solve et repete*, que según la definición de Guillermo Cabanellas significa paga y repite. En consecuencia, se indica y afirma que la acción de repetición comenzó aparecer como una herramienta legal y ser utilizada dentro del derecho romano, tal como se asegura dentro del primer párrafo, su desarrollo paso por la normativa jurídica del Reino de Castilla, apareciendo en el cuerpo normativo de las siete partidas y luego en el Código Napoleónico. Estos antecedentes han servido para que, en el presente, esta acción fuera abordada en distintos códigos legales vigentes.

En 1789, la Declaración de Derechos Fundamentales del Hombre y del Ciudadano fue piloto en cuanto a la instauración de la acción de repetición hacia agentes públicos, indicando que se debía aplicar alguna sanción a algún funcionario por la violación o daños producidos a la propiedad privada en la intervención de sus funciones, en esa época era conocida como la reparación de daños y perjuicios, luego retomo otra perspectiva más profunda y se la concibió como acción de repetición.

Hay que reconocer que esta acción fue creada con el objetivo de la recuperación de la confianza de la administración pública como tal, Ahora, en cuanto a épocas actuales, hay que tener en cuenta que el reconocimiento de esta nueva institución jurídica surge con la evolución de las nociones de la responsabilidad del Estado y del funcionario, estos dos conceptos aluden a que permiten responsabilizar al Estado y a los funcionarios que actúen bajo su nombre, por los perjuicios que hayan ocasionado y que por aquello se deba restituir o reconocer una indemnización por los daños ocasionados. En la actualidad, el nacimiento

de esta acción dentro del ordenamiento jurídico, ha permitido que exista una responsabilidad estatal, y de esa manera exista una sanción por ese hecho. Todos los países han recibido distintas influencias francesas en relación a sus instituciones jurídicas, pero los países Latinoamericanos, en su mayoría, en materia de responsabilidad estatal no han alcanzado una buena cobertura.

### **Antecedentes Constitucionales de la acción de repetición en el Ecuador**

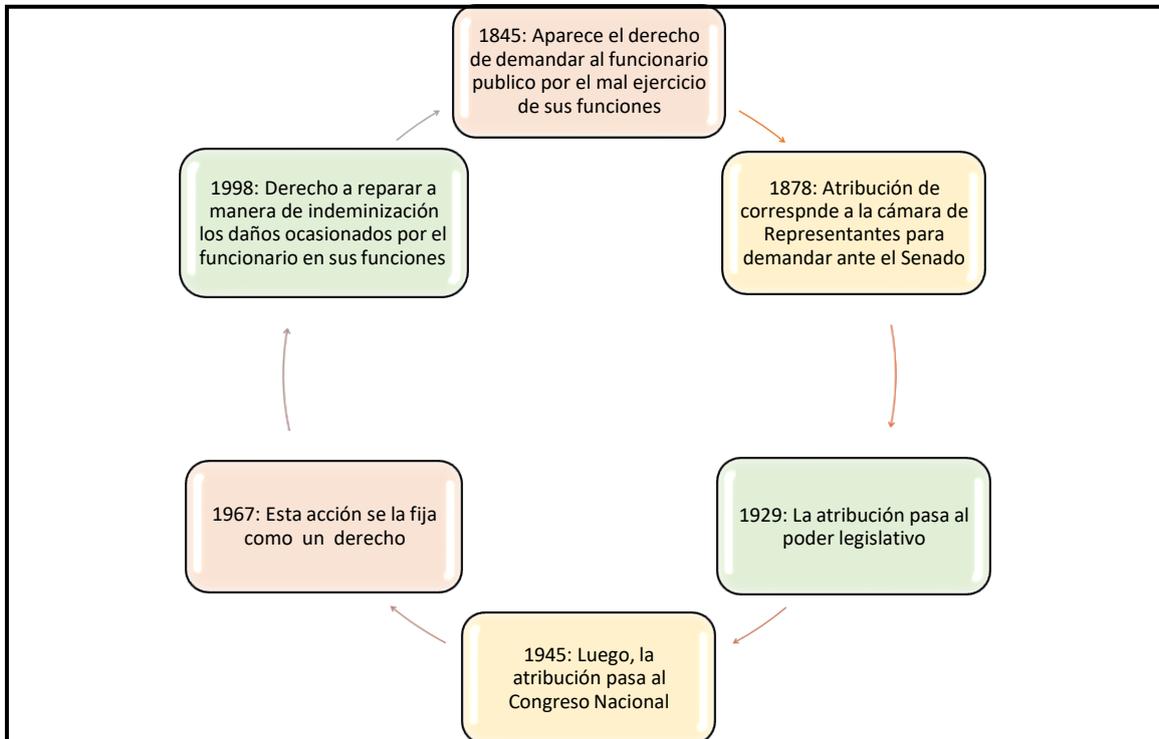
Dentro del país, en el año de 1845 por primera vez apareció el derecho de demandar la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, esta atribución dentro de esa época se la había establecido a la Cámara de Representantes para que dentro de sus atribuciones puedan presentar su demanda ante el Senado.

Ya en el año 1878, todo este proceso pasa a la Cámara de Diputados para que ellos deleguen a los jueces competentes para la respectiva sanción. Posteriormente, en el año 1929, la facultad pasa al poder legislativo quienes tenían la atribución y la responsabilidad de demandar a aquel funcionario público que está haciendo mal uso de su responsabilidad dentro de su cargo. En la constitución de 1945, las atribuciones le corresponden al congreso nacional. A través de esos años se puede observar que la acción de repetición ha ido evolucionando, sin embargo, su aplicabilidad sigue siendo igual, la de sancionar la responsabilidad de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. En la Constitución del año 1967, se muestra un precedente en lo que respecta a demandar la responsabilidad de los servidores públicos, y es que se comenzó a considerar la acción de repetición como una garantía y un derecho ciudadano, agregándole a las faltas que se cometan, el beneficio de obtener una indemnización por los perjuicios ocasionados. Consiguiente a esto, la constitución de 1998 establecía dentro de su cuerpo legal la responsabilidad estatal, y el derecho de repetición a los servidores públicos, pero esto solamente cuando se ha demostrado la culpabilidad dentro de sus funciones. Dentro de esta constitución se puede observar que se instauró la responsabilidad patrimonial, agregando también la responsabilidad civil que pudiera tener el funcionario público en los casos de error judicial o en la administración de justicia, además de que se establecía que por nada iban a estar exentos de responsabilidades.

Para poder conceptualizar cada uno de los hechos acontecidos en cuanto a la evolución de la constitución en el tema del derecho o acción de repetición, se plasmará el siguiente gráfico:

### Gráfico #3

#### Antecedentes Constitucionales de la Acción de Repetición



Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera

Todo esto marca pasos importantes dentro de la constitución en consideración con las anteriores, puesto que se agregaron nuevos mecanismos normativos como los diferentes tipos de responsabilidad, la ampliación de la responsabilidad de un servidor público y que ésta no solo sea por dolo o culpa.

#### La Acción de repetición en el Ecuador

La palabra “repetir” se entiende como el reclamo de una restitución que debe hacerse contra un tercero, es decir la devolución de un reclamo de alguna vulneración de un derecho, esto contra un tercero. El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, entrega al lector ocho significados distintos de la palabra “repetir”, sin embargo, uno contribuye al ámbito jurídico y que hace referencia a lo que se nombró con anterioridad, que es el derecho de reclamar contra terceros, ya sea por evicción o consecuencia de un pago que padeció el reclamante. Es decir, se conoce como "acción de repetición" el derecho del Estado a recuperar los fondos o recursos que ha gastado como consecuencia del pago de indemnizaciones o indemnizaciones por violaciones de los derechos de los ciudadanos provocadas por sus propias acciones o las de sus empleados.

El Dr. Jorge Zavala Egas, en su obra "Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional", describe la acción de repetición como un mecanismo judicial de naturaleza civil. Su objetivo es compensar al Estado a través de una restitución económica por parte de cualquier individuo que, en el ejercicio de una función pública, ya sea administrativa u otra, haya tomado una decisión o llevado a cabo una acción que resulte que el Estado tenga que pagar una indemnización como consecuencia de una condena, acuerdo reparatorio, transacción u otra forma de resolución de un litigio.

El objetivo principal de la acción de repetición es proteger la propiedad estatal cuando paga dinero para reparar el daño causado por un funcionario público que también será responsable de devolverlo al Estado.

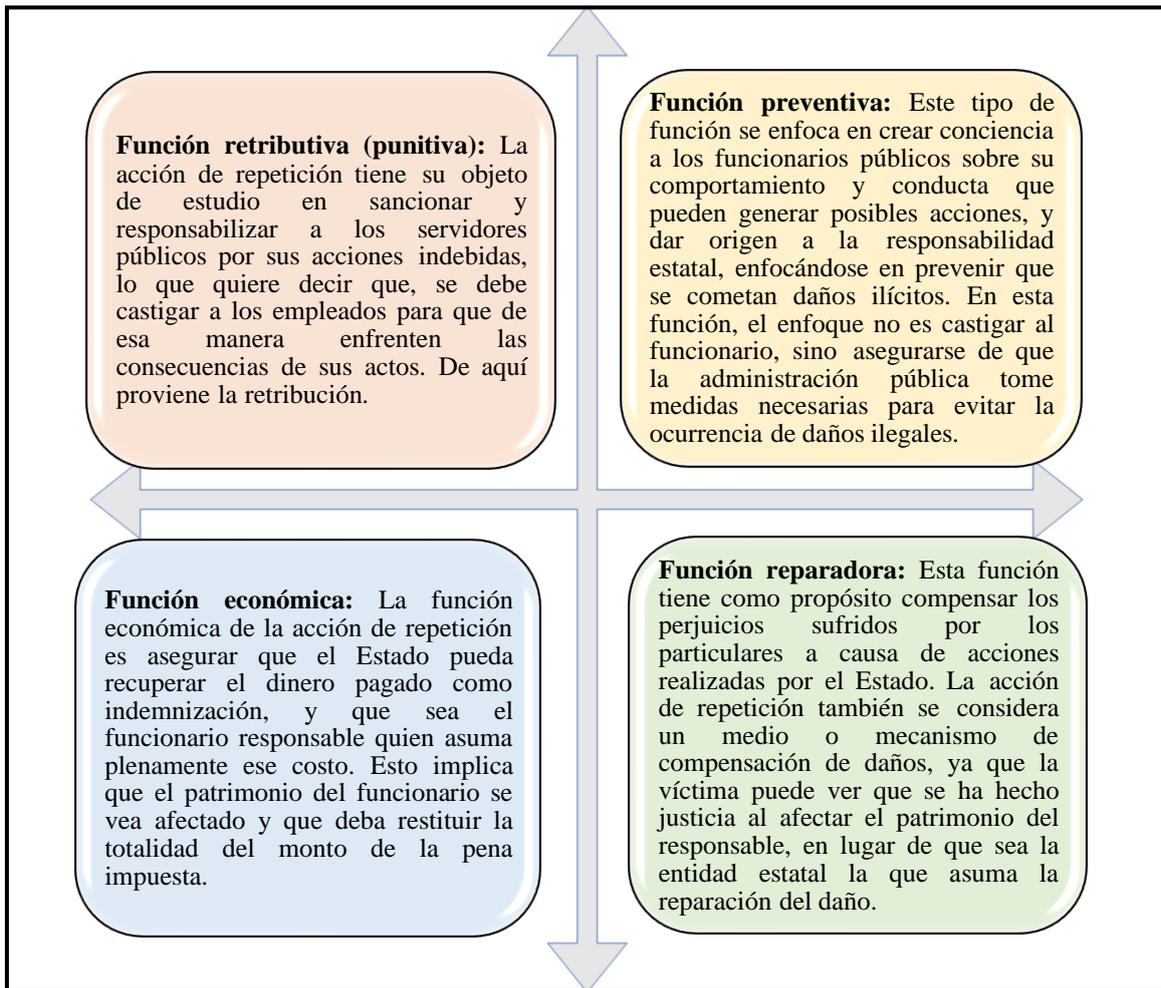
La acción de repetición es un recurso legal disponible en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. El deber fundamental del Estado de respetar y proteger los derechos garantizados por la Constitución está establecido en el artículo 11, numeral 9 de la Constitución. El Estado, aquellos en quienes se delegan funciones, así como cualquiera que actúe en su nombre, son responsables de reparar las violaciones a los derechos de los ciudadanos ocasionadas por deficiencias en la prestación de los servicios públicos o por las acciones u omisiones de los empleados públicos en el desempeño de sus funciones. sus obligaciones. El Estado tiene el derecho de buscar una compensación inmediata de las personas responsables, sin perjuicio de las posibles responsabilidades civiles, penales y administrativas que también puedan aplicarse, que ya se mencionaron en puntos anteriores. En el contexto de Ecuador, la acción de repetición se asemeja a una garantía constitucional en su objetivo de proteger y asegurar el derecho a una reparación completa. Mediante la acción de repetición, el Estado puede recuperar los recursos económicos desembolsados al demandar al funcionario público responsable de los daños causados.

### **Funciones de la acción de repetición**

Por su fin primordial, que es salvaguardar los intereses del Estado y proteger los recursos públicos, la acción de repetición tiene finalidades y funciones especiales. Estas funciones sirven para demostrar de qué manera la acción trabaja y opera. Las siguientes funciones son algunas de las tareas más cruciales de la acción de repetición.

**Gráfico #4**

**Funciones de la acción de repetición**



**Elaborador por: Ilenia Borbor Mosquera**

**Finalidad de la acción de repetición**

La acción de repetición tiene dos objetivos principales. El primero es recuperar el patrimonio perdido del Estado debido a daños causados a una persona como resultado de la violación de sus derechos. Si se reconoce este daño por parte de la autoridad judicial o por el propio Estado a través del proceso, se debe indemnizar a la persona afectada. El segundo objetivo tiene una relación directa con el primero y se refiere a la protección del patrimonio estatal en su conjunto. La acción de repetición no solo se trata de reintegrar los valores gastados, sino también de salvaguardar el patrimonio del Estado que es indemnizado por la mala gestión de los funcionarios públicos en sus cargos. En términos económicos, su objetivo principal es recuperar los recursos que el Estado ha invertido en indemnizar a personas afectadas por las acciones u omisiones de sus funcionarios que han vulnerado sus derechos.

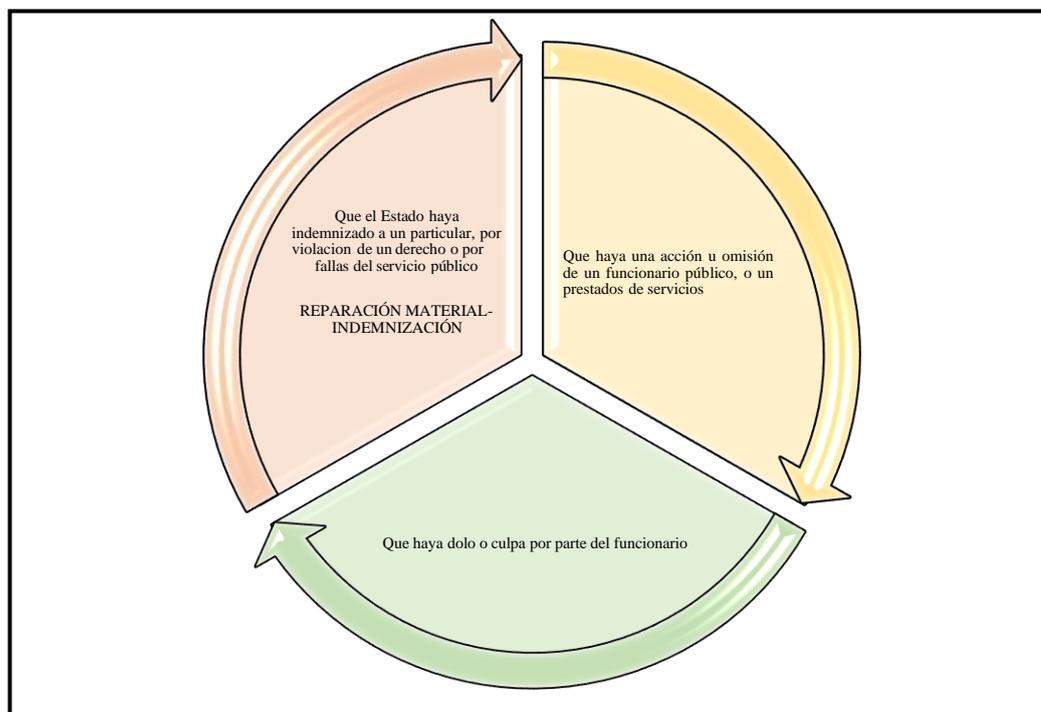
Es decir, en pocas palabras, el propósito primordial de esta acción es la recuperación del dinero del erario público utilizado para cubrir las indemnizaciones ordenadas en sentencias contra el Estado, debido a actos u hechos imputables a los funcionarios o empleados públicos responsables.

### 2.1.5 Elementos constitutivos de la acción de repetición

Como se ha repetido en reiteradas ocasiones la acción de repetición lleva su enfoque hacia la recuperación de los valores que el Estado ha usado para indemnizar por la deficiencia de los servidores públicos en sus cargos, pero para recuperar dichos bienes, es necesario analizar las generalidades y características de la acción de repetición, puesto que la prestación de los servicios públicos hace responsable de manera directa al Estado. Hay que tener en cuenta que para que se cumpla y proceda la acción de repetición, debe comprobarse la presencia de ciertos elementos constitutivos como la existencia ya sea del dolo, o ya sea de la culpa de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Antes de entrar a ese enfoque, es necesario establecer tres puntos que deben existir para que la acción de repetición pueda ejercerse:

**Gráfico #5**

#### **Elementos Constitutivos Acción de Repetición**



**Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera**

En el contexto de la acción de repetición, hay ciertos componentes esenciales que deben estar presentes para que esta acción pueda ser considerada y ejercida de manera adecuada, como son los que se presentan en el gráfico. Estos componentes son fundamentales para establecer la acción de repetición dentro del ámbito legal, los cuales son:

#### **A. Dolo y Culpa Grave**

En el marco de la acción de repetición, tanto el dolo como la culpa grave son aspectos importantes para establecer la responsabilidad del funcionario público. El dolo indica que el funcionario actuó de manera intencional y consciente, sabiendo que sus acciones resultarían en un daño económico para el Estado, independientemente del régimen de responsabilidad en el que se encuentre, el dolo siempre será considerado un comportamiento delictivo, esto se debe a que, si se determina la presencia de los elementos constitutivos del dolo, es decir, la intención y el conocimiento del agente, no se puede negar la clara intención de causar daño a otros, en este caso a la administración pública. Por otro lado, la culpa grave implica una negligencia significativa por parte del funcionario, mostrando una falta de cuidado o diligencia razonable en el desempeño de sus funciones. Ambos elementos son considerados como niveles de responsabilidad. En el caso de los servidores públicos, se produce cuando no cumplen con las actividades establecidas en la normativa correspondiente. Si se puede demostrar la existencia de que el funcionario público actuó con culpa, pueden respaldar una demanda de repetición y obligar al funcionario a reembolsar los recursos mal utilizados al Estado.

#### **B. Daño**

El daño es el factor fundamental en el derecho y la acción de repetición del Estado. Si no hay la existencia de un daño sufrido por un particular, no habrá motivo para presentar una demanda, obtener una sentencia o requerir la repetición contra el funcionario responsable. Por lo tanto, el daño aquel elemento principal e indispensable para que se configure el derecho de repetición del Estado. Sin el daño, no habrá una persona afectada legítimamente que reclame a la administración pública, ni habrá un funcionario responsable.

#### **C. Nexo Causal**

La relación de causalidad, o nexo causal, es uno de los criterios utilizados para determinar la responsabilidad. Debe ser posible atribuir el daño a la administración pública; de lo contrario, no se dictaría sentencia a su favor.

El nexo causal es en sí lo que determina si el Estado responsabilizará a esta persona y, por lo tanto, emitirá una sentencia punitiva en su contra. No habrá lugar a la responsabilidad si

es imposible establecer una conexión entre el daño causado a la persona determinada y al Estado y uno de causalidad o de causa y efecto.

### **2.1.6 Requisitos para el ejercicio de la acción de repetición**

La acción de repetición es aplicable a cualquier acción, acto u omisión proveniente de cualquier entidad u organismo incluyendo los distintos poderes como Ejecutivo, Legislativo, Judicial, entre otros. Esta acción se activa cuando el Estado se ve obligado a realizar pagos o indemnizaciones en beneficio de un tercero y se establece que debe haber existido negligencia grave o dolo por parte del funcionario público responsable antes de que pueda ser aplicada. Los requisitos necesarios para que proceda la acción de repetición son los siguientes:

1. Debe haber un fallo legalmente definitivo (sentencia) que reconozca los daños causados por parte del Estado.
2. El Estado o sus instituciones deben haber pagado una cantidad de dinero en concepto de reparación de los daños causados a un tercero, sea persona física o jurídica, como consecuencia de su falta grave o dolosa.
3. El daño debe ser antijurídico e imputable a una conducta dolosa o gravemente negligente del funcionario o exfuncionario público en el ejercicio de sus funciones.

Los elementos necesarios para iniciar una acción de repetición están contenidos en los requisitos establecidos tal como lo establece el artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantía Judicial y Control Constitucional, es importante contar con una sentencia o resolución definitiva en cualquier proceso judicial.

### **2.1.7 La jurisdicción y competencia de la acción de repetición**

Para iniciar un proceso legal de repetición contra un funcionario público en Ecuador, no existe un único procedimiento al cual la parte demandante pueda recurrir, ya que existen procedimientos establecidos en leyes inferiores contemplados en tres cuerpos normativos diferentes. Por un lado, tenemos la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece un procedimiento específico que se aplicará cuando se haya cometido una violación de derechos por parte del funcionario responsable. También encontramos otro procedimiento establecido en el Código Orgánico General de Procesos, que se enfoca en abordar la responsabilidad patrimonial del individuo que ha generado responsabilidad estatal debido a una actuación ilegítima o una prestación deficiente de

servicios, pero que no implica una violación de derechos en sí misma. En cuanto a los procedimientos legales relacionados con la responsabilidad de los funcionarios administrativos y judiciales, existen diferencias establecidas en distintos cuerpos normativos. En primer lugar, el Código Orgánico de la Función Judicial contempla un procedimiento dirigido a determinar la responsabilidad de los funcionarios por una mala administración de justicia. En este caso, el Estado estaría obligado a ofrecer una indemnización y tendría la posibilidad de ejercer la acción de repetición contra el funcionario judicial. Observamos que hay procedimientos diferenciados para los funcionarios administrativos y judiciales, así como también para casos de violación de derechos y actos lesivos de la administración. Sin embargo, surgen problemas de incoherencia en las normas, ya que el Código Orgánico General de Procesos establece que se debe acudir a los jueces de lo Contencioso Administrativo y seguir la vía ordinaria. Por otro lado, el Código Orgánico de la Función Judicial sugiere que el procedimiento se realice ante jueces comunes mediante un juicio sumario. Además, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional indica que el demandante debe acudir a las Salas de lo Contencioso Administrativo de las cortes provinciales, aunque estas salas no existen en la práctica. En resumen, existen procedimientos diferenciados de los distintos cuerpos normativos, en caso de conflictos entre estas normas, prevalece la jerarquía superior y la Corte Constitucional de Ecuador será la encargada de resolver, pero ahí surge el inconveniente cuando son dos leyes orgánicas, el problema se vuelve un poco más complejo.

**Gráfico #6**

**Normas Acción de Repetición**

SERVIDORES JUDICIALES	SERVIDORES PÚBLICOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Orgánico de la Función Judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional</li> <li>• Código Orgánico Administrativo</li> <li>• Ley Orgánica del Servicio Público</li> </ul>

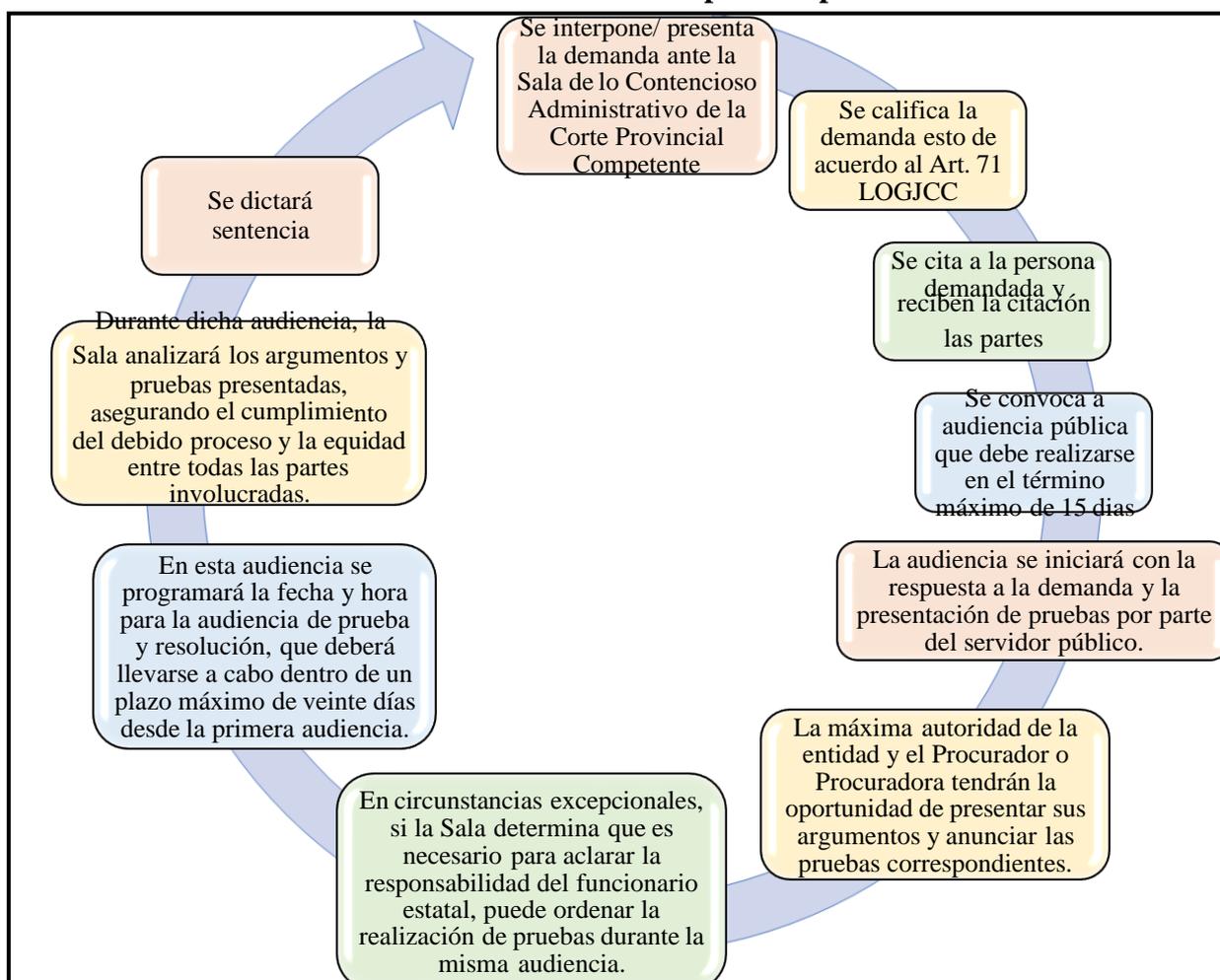
**Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera**

## 2.1.8 El ejercicio de la acción de repetición

### La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) establece que su objetivo principal es determinar la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos y garantizar la restitución de los recursos invertidos por el Estado en la reparación integral de las personas cuyos derechos hayan sido vulnerados. Para que se pueda ejercer la acción de repetición, se requiere una declaración por escrito que constate la violación de uno o más derechos, emitida por los órganos jurisdiccionales competentes. Esta ley regula de manera efectiva la acción de repetición en Ecuador y establece los requisitos necesarios para su aplicación. El Art. 67 de esta ley establece el objeto y ámbito que posee, indicando que la acción prescribirá en el plazo de tres años, que es muy diferente a lo que refieren las demás normas que más adelante se estudiarán.

**Gráfico #7 Procedimiento de la acción de repetición por la LOGJCC**



Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera

### **Legitimado activo y pasivo**

Para poder iniciar una acción judicial de repetición, es necesario identificar y saber quiénes están autorizados para presentar esta herramienta legal y quiénes participan en el proceso. Según el artículo 68 de la LOGJCC, la autoridad máxima de la entidad perjudicada está facultada para interponer esta acción, esto en colaboración con la Procuraduría General del Estado. Sin embargo, hay un error común al creer que la Procuraduría es la única entidad responsable de ejercer la acción de repetición, pero esto no está respaldado por ninguna ley, o más bien taxativamente no lo indica. La Procuraduría lo único que hace es trabajar en colaboración con la máxima autoridad. En realidad, la legitimación activa recae en la autoridad máxima de la entidad responsable, por ejemplo, si se trata de un error judicial, el Consejo de la Judicatura es quien debe presentar la demanda. Sin embargo, es importante destacar que, si la máxima autoridad es la entidad responsable, en ese caso la Procuraduría ejercerá la representación legal, es decir, tendrá legitimación activa, lo cual es una excepción establecida por la ley.

Cuando se trata de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, aquellos que deseen plantear una acción de repetición debido a la compensación a la víctima, el legitimado le corresponde al representante legal de la institución y el procurador síndico. Es importante señalar que también puede darse el escenario en el que la máxima autoridad de la entidad sea responsable de haber causado el daño ilegal, ya sea por una conducta dolosa o negligente que haya sido confirmada mediante una sentencia. Cuando el GAD haya compensado a la víctima, el representante legal de la institución intervendrá en el proceso.

Además, para proteger los intereses del Estado, se contará con la participación de la Procuradora o el Procurador General del Estado. En caso de que la máxima autoridad sea directamente responsable de la violación de derechos, la representación legal del caso estará a cargo de la Procuraduría General del Estado, como se mencionó anteriormente.

Del legitimado pasivo, la acción de repetición se dirige hacia los funcionarios públicos debido a sus acciones intencionales o negligentes, que resultan en un daño ilegal a otra persona. Como resultado de esto, los daños y perjuicios que constituyen la responsabilidad extracontractual se plasman en una sentencia que ordena el pago de indemnizaciones a los afectados. La acción judicial de repetición también puede llevarse a cabo contra aquellos que han sido cesados de la entidad estatal en la cual desempeñaban sus cargos y brindaban sus servicios, y desde donde se originaron los daños y perjuicios que el Estado tuvo que enfrentar económicamente.

## **Competencia dentro de La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**

Según el Artículo 68 de esta LOGJCC, se establece que la demanda de repetición debe ser presentada ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial Competente. Sin embargo, en la actualidad existe un problema en cuanto a la designación de la sala donde se llevará a cabo la acción de repetición, ya que la ley menciona la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial Competente, pero en realidad estas acciones se resuelven en tribunales independientes que no forman parte de las Cortes Provinciales de Justicia. Estos tribunales se conocen como tribunales distritales.

El tema de competencia es un tema que va entre uno de los primeros puntos de las antinomias que presenta la acción de repetición ya que en ciertos cuerpos normativos que hacen referencia a la acción de repetición indican una cosa, que no tiene contacto con las otras normas vinculantes.

## **Requisitos de la demanda en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**

Los requisitos para presentar una acción de repetición están establecidos en el Artículo 70 de la norma en cuestión. Estos requisitos incluyen mencionar los generales de ley (nombres, apellidos) del funcionario demandado, así como la institución en la que trabaja. También se deben incorporar los antecedentes que dieron origen al incidente, los derechos violados y la reparación material realizada por el Estado. Además, se deben describir detalladamente los antecedentes que condujeron al problema, los derechos violados y la compensación material proporcionada por el Estado (indemnización).

También se exige fundamentar de manera sólida tanto los hechos como los aspectos legales que respaldan la acción de repetición, junto con presentar pruebas de los pagos realizados por el Estado en concepto de reparación y la posibilidad de solicitar medidas cautelares adecuadas si son necesarias.

El numeral tercero del Artículo 70 de la LOGJCC manifiesta la necesidad de determinar los hechos y fundamentos legales, es decir, se debe establecer la causa o la relación existente entre los hechos y la norma. El numeral cuarto, se refiere a la pretensión de reembolso por parte del Estado por los daños causados, siendo necesario que el demandante especifique claramente las compensaciones que solicita en su demanda, es decir, la restitución económica de los pagos realizados por el Estado.

En el quinto numeral del mismo artículo indica que el demandante puede solicitar la aplicación de medidas cautelares si considera necesario. Estas medidas cautelares están contempladas en el Artículo 87 de la Constitución de la República y el Artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **La sentencia dentro de la acción de repetición- LOGJCC**

Los particulares deben ser indemnizados por el Estado por los perjuicios ocasionados por sus actos que les afecten directamente. Una sentencia dictada por un juez calificado sirve para esta compensación. La sentencia es el componente clave de la acción de repetición del Estado, ya que identifica una serie de factores, incluyendo el daño soportado por la víctima, la persona perjudicada, la entidad pública responsable del daño, el acto o circunstancia que causó el daño y la relación de causalidad entre estos factores. Esto quiere decir que, la sentencia del juez es crucial para establecer los componentes fundamentales de la acción de repetición, esta sentencia sirve de base para determinar cuánto dinero le debe el Estado a la persona en concepto de indemnización por daños y perjuicios. Según el Art. 72 de la LOGJCC, de ya darse la audiencia de pruebas, la Sala emitirá su sentencia de manera verbal, pero también se entregará por escrito en un plazo de tres días. Si bien, aquí hay un dato en particular que se debería tomar en consideración y es que si la sentencia se da a favor del Estado se indica el plazo y tiempo que se debe realizar el pago pero en muchos casos al ser cantidades elevadas el funcionario público no paga o llega a pagar la totalidad, por lo que así la sentencia haya sido favorable la finalidad de la acción no se cumple.

### **Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ)**

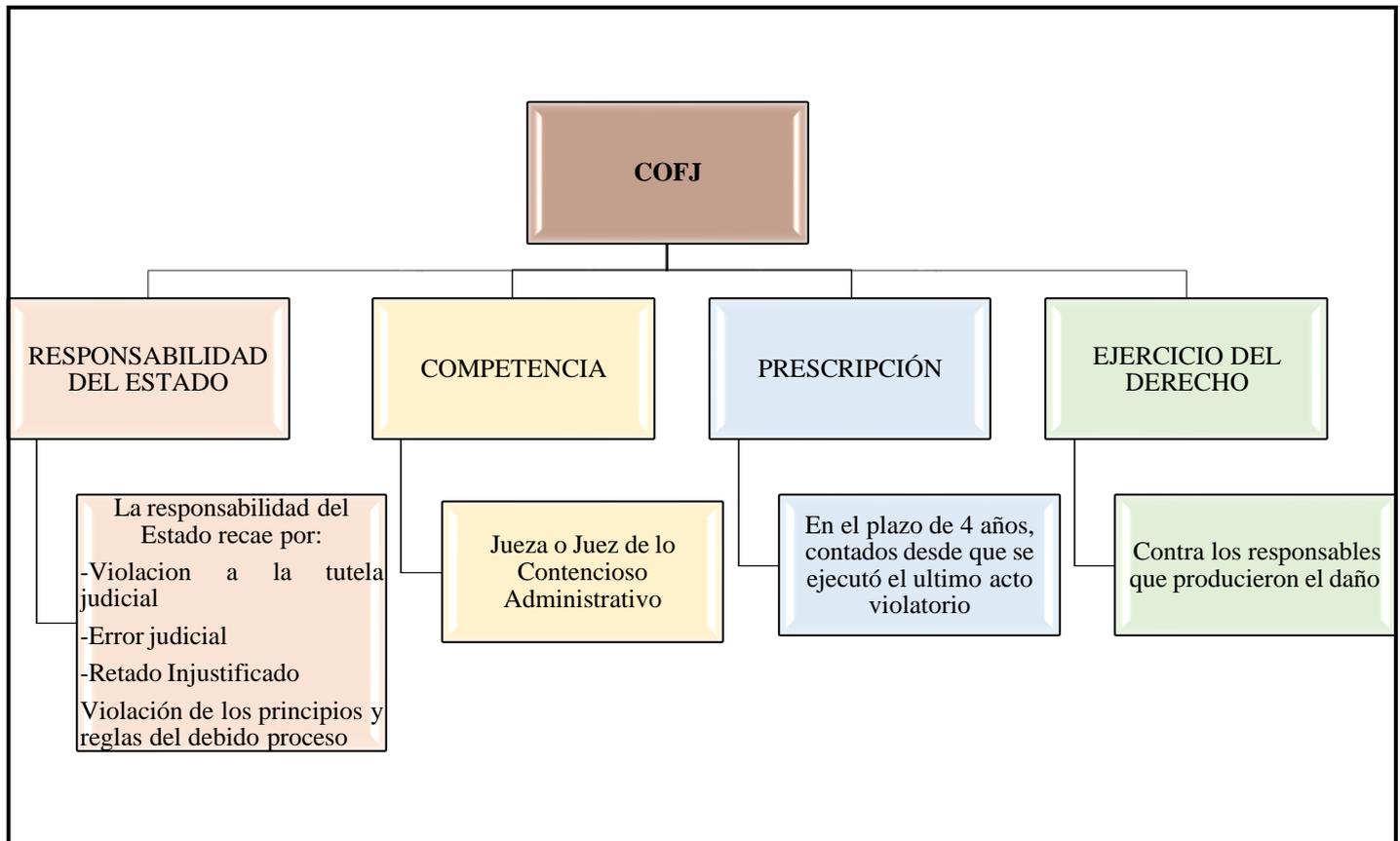
El principio de responsabilidad se encuentra en el Art. 15 del Código Orgánico de la Función Judicial e indica que la administración de justicia es un servicio público, pero, al ser un servicio público, ¿Por qué no es regulada bajo el concepto de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales?

Es necesario entonces que se tenga un solo cuerpo normativo con los diferentes procedimientos para ambos ejes. En el marco del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), se establece la responsabilidad del Estado en situaciones como el retardo injustificado, el error judicial, la administración deficiente o inadecuada de justicia, la violación del derecho a la tutela judicial efectiva y la infracción de los principios y normas del debido proceso, todo esto vinculado al órgano judicial, si bien, se considera a todos como

servidores públicos ya que son entes del Estado, sin embargo el del Código Orgánico de la Función Judicial establece su propio mecanismo de repetición.

**Gráfico #8**

**Procedimiento Código Orgánico Función Judicial**



**Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera**

El Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) es una norma que regula las responsabilidades y funciones de los órganos judiciales y administrativos. En el COFJ se encuentra el Derecho de Repetición, que aborda el mal funcionamiento de la justicia en los artículos 32 y 33 de esta norma. El artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial permite demandar al Estado cuando haya una mala administración de justicia o se revierta una sentencia condenatoria. En tales casos, el Estado está obligado a compensar los daños sufridos por la persona afectada. La acción de repetición se debe presentar ante el juez de lo contencioso administrativo correspondiente al lugar de residencia del perjudicado.

Por otro lado, el artículo 33 del COFJ, en concordancia con el artículo 11 de la Constitución, establece que en situaciones de múltiples responsables, todos deben reembolsar al Estado el monto pagado, incluyendo intereses legales y costos judiciales. Si los servidores públicos no pueden justificar su actuación en la sentencia, el Estado asume la indemnización por los

daños y luego el Consejo de la Judicatura lleva a cabo un proceso de cobro coercitivo contra los responsables. La parte demandada (sujeto pasivo) en este caso es el Presidente o Presidenta del Consejo de la Judicatura, quien puede ser representado por un delegado, y el sujeto activo será el perjudicado por intermedio de su representante legal. La prescripción al igual que los otros cuerpos legales mencionados anteriormente, es de cuatro años después del último acto que violó los derechos del perjudicado. Una vez que se ha realizado el pago completo, el Estado tiene el derecho de reclamar el reembolso, y debe ejercerlo de inmediato, contra las personas responsables del daño causado, y es ahí donde actúa la acción de repetición. Pero hay que aclarar que esto no excluye las posibles responsabilidades administrativas, civiles o penales. En caso de que haya varios responsables, serán solidariamente responsables de reembolsar la totalidad del monto pagado.

### **Código Orgánico Administrativo (COA)**

De esta manera, el Código Orgánico Administrativo también incluye disposiciones relacionadas con la acción de repetición del Estado contra sus servidores públicos. De acuerdo con lo establecido en el artículo 344 de esta normativa, el derecho a repetir por responsabilidad extracontractual puede ejercerse una vez que se haya realizado el pago completo de la indemnización correspondiente, siguiendo el procedimiento ordinario establecido en el Código Orgánico General de Procesos, ante los jueces de lo contencioso administrativo. En este tipo de procesos no se permite la presentación de una reconvencción. A su vez, en este artículo establece de manera clara que la acción de repetición, tiene un plazo de caducidad de cuatro años. Este plazo se cuenta a partir de la fecha en que el Estado haya completado el pago total de la indemnización correspondiente a la persona perjudicada. En otras palabras, una vez que el Estado ha cumplido con su obligación de compensar económicamente a la persona afectada, se inicia un período de cuatro años durante el cual puede ejercer el derecho de repetición para solicitar el reembolso de dicha indemnización.

### **Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)**

La Ley Orgánica del Servicio Público, establece el derecho a repetición cuando el Estado sanciona a un servidor público con destitución o suspensión. En caso de que la destitución o suspensión sea declarada ilegal o nula, la autoridad o servidor responsable será económicamente responsable por los costos incurridos, y el Estado podrá reclamar el reembolso de dichos valores pagados. Sin embargo, esta reclamación solo procederá si se

demuestra judicialmente que el servidor ha causado el perjuicio de manera intencional o con negligencia grave. El servidor tiene el derecho de presentar su caso ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o los tribunales competentes para que se reconozcan sus derechos en este contexto.

En esta ley, específicamente en los artículos 46 y 134, se contempla una situación en la que los funcionarios públicos que impugnan un acto administrativo y este es declarado nulo o ilegal pueden iniciar una demanda de repetición contra el Estado para recuperar las remuneraciones que no recibieron. Sin embargo, la ley no establece un procedimiento específico para este tipo de demanda, lo que genera lagunas legales y falta de claridad en el proceso.

### **Código Orgánico General de Procesos (COGEP)**

El artículo 328 del Código Orgánico General de Procesos establece que la acción de repetición se llevará a cabo ante los jueces de lo contencioso administrativo a través de un procedimiento ordinario. Esta acción procederá una vez que se determine la responsabilidad de los servidores públicos o personas de derecho privado que hayan ejercido poderes públicos, quienes serán solidariamente responsables hasta que se realice el pago completo. Por otro lado, el artículo 40 del mismo cuerpo legal prohíbe la recuperación duplicada de dinero por daños ambientales. Esto significa que, si el dinero ya ha sido cobrado a los responsables a través de otros medios, no será necesario ejercer la acción de repetición. Sin embargo, si no se ha realizado el cobro, se deberá seguir el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pero solo en estos casos. De igual forma, el legitimado pasivo al igual que los otros cuerpos normativos son los funcionarios públicos que hayan actuado con dolo o culpa dentro del servicio público. Si bien, dentro de este Código no se recoge la acción de repetición como en los otros, ya que ciertos requisitos que pide el Art. 344 del COA, se encuentran en diferentes lados del COGEP, hay que recordar que el Código Orgánico Administrativo se rige bajo las normas del Código General de Procesos.

#### **2.1.9 Dispersión Normativa**

El resumen, de las normas vigentes mencionadas en los puntos anteriores relacionadas con la acción de repetición del Estado contra servidores o funcionarios públicos, muestra la existencia de una regulación innecesaria en diferentes cuerpos legales. Podría simplificarse

en dos ámbitos principales: la responsabilidad de los servidores judiciales, regulada en la Ley Orgánica de la Función Judicial y la responsabilidad de los demás funcionarios públicos, regulada en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional el Código Orgánico Administrativo y en la Ley Orgánica del Servicio Público. Esta consolidación no solo reduciría la dispersión normativa existente referente al tema, sino que también garantizaría el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución del Ecuador, el cual se basa en el respeto a la norma suprema y en la existencia de normas jurídicas que sean claras, públicas y aplicadas por las autoridades correspondientes.

Es importante tener en cuenta que la acción de repetición tiene distintos procedimientos según el contexto en el que se ejecute, y sobre todo a qué tipo de funcionario se le vaya a aplicar, pero analizando cada uno de ellas se pudo comprobar que su finalidad es la misma, sin embargo, como se mencionó anteriormente, no se le puede aplicar las mismas reglas a un funcionario administrativo que a uno judicial, mas no porque sean diferentes en sí, sino porque cada uno tiene su cuerpo normativo, y así lo establece la ley, aunque su objetivo es el mismo. Bajo todo esto se puede observar que sigue existiendo una dispersión y conflictos normativos. Por ejemplo, el Código Orgánico General de Procesos establece un procedimiento ordinario ante los jueces contencioso administrativos, mientras que el COFJ sugiere un juicio verbal sumario ante jueces comunes. Por otro lado, el procedimiento de la LOGJCC menciona la presentación de la demanda ante una Sala de lo contencioso administrativo en las Cortes Provinciales, lo cual es confuso ya que no existen salas de ese tipo. Esta divergencia de procedimientos crea un conflicto normativo que debe resolverse aplicando el principio de jerarquía normativa, es decir, siguiendo la norma de mayor jerarquía según lo establecido en el Artículo 425 de la Constitución.

La falta de claridad en las normas vigentes ha generado dificultades en la eficacia de las acciones legales de repetición emprendidas por el Estado ante los tribunales competentes. Como resultado, en los últimos 10 años, se ha registrado una notable pérdida de ingresos para el patrimonio estatal debido a errores en las demandas de repetición.

## 2.1.10 Regulación de la responsabilidad de los agentes estatales en diferentes países latinoamericanos.

**Tabla #1**

### **Acción de repetición en países latinoamericanos**

<b>País</b>	<b>Regulación e Intervención</b>	<b>Artículo</b>
<b>Ecuador</b>	La acción de repetición está contemplada en contra de los funcionarios que hayan actuado con dolo o culpa. Estableció en la nueva constitución la responsabilidad administrativa, civil y penal	Art. 233 - Constitución de la Republica del Ecuador
<b>Colombia</b>	En Colombia, la acción de repetición se encuentra establecida en el Código de Procedimiento Administrativo, específicamente en la Ley 1437 de 2011. Este marco normativo presenta similitudes con el sistema legal ecuatoriano, pero también incluye aspectos diferenciadores que podrían contribuir a fortalecer su efectividad en Ecuador. El Artículo 16 del Código de Procedimiento Administrativo de Colombia, el cual establece los requisitos y formalidades que deben cumplirse al presentar una petición relacionada a la acción. Entre estos requisitos se encuentra la identificación precisa de la autoridad competente, la inclusión de los datos completos del solicitante y su representante legal, la exposición clara y fundamentada del objeto de la petición, la presentación de las razones sustanciales que lo respaldan. Este artículo guarda similitud con el Artículo 70 de la LOGJCC, el cual establece los requisitos para iniciar un proceso judicial en general. Ambas disposiciones buscan garantizar que las peticiones y demandas presentadas cumplan con los requisitos formales necesarios para su correcto trámite y resolución	(Ley 1437 de 2011).
<b>Chile</b>	Para conocer la AR dentro de este país, es necesario referirse a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575 de 2000, Art. 42. Cl.). Según esta ley, los órganos de la Administración son responsables por los daños que causen debido a una falta de servicio. Sin embargo, el Estado tiene el derecho de repetir en contra del funcionario que haya incurrido en una falta personal, es decir, puede buscar el resarcimiento de los daños causados directamente al funcionario responsable.	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575 de 2000, Art. 42. Cl.)
<b>El Salvador</b>	Responden directamente los funcionarios y subsidiariamente el Estado, por daños materiales o morales, cuando el funcionario no tenga recursos, o cuando no ha tenido culpa.	Art. 245- Constitución Política
<b>Argentina</b>	La Acción de Repetición se refiere a la responsabilidad civil de los funcionarios públicos por su conducta irregular en el ejercicio de sus funciones. Según el Código Civil de Argentina, estos funcionarios pueden ser regulados por las disposiciones civiles cuando sus acciones generan indemnizaciones y responsabilidad civil. Aunque esta responsabilidad es diferente a la del Estado, en algunos casos puede implicar también la responsabilidad estatal.	(Ley 26.994 de 2014, art. 1765, Arg.)
<b>México</b>	Prescriben que las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados con sus actos u omisiones. Código Civil, establece la AR por el valor que hubiere pagado por los daños y perjuicios causados por los sirvientes, empleados, funcionarios y operarios.	Art. 1928- Código Civil Federal

**Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera**

Las normas de los países latinoamericanos estudiados presentan a la acción de repetición de manera directa como indirecta, además que el caso Argentino guarda similitud con la norma Ecuatoriana, asimismo, todos los ejes presentan a la responsabilidad estatal, y este tema es importante al momento de interponer esta acción.

### 2.1.11 La acción de repetición y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En los últimos quince años, el Estado ecuatoriano ha enfrentado numerosos procesos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), vinculados a acciones de repetición en los cuales se le ha declarado responsable por violaciones a los derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, la efectiva aplicación de la acción de repetición en relación a las sentencias de la Corte ha sido limitada y sus demandas han sido rechazadas.

Es relevante mencionar que las condenas impuestas al Ecuador abarcan una amplia gama de conductas. Como se ha mencionado, el Estado ha sido encontrado responsable por diversas situaciones, como la violación de derechos reconocidos en la Constitución. También se han identificado perjuicios causados por la ineficiencia en la administración de justicia por parte de los jueces y tribunales en distintas áreas. Hasta el año 2020 el Estado ha recibido trece sentencias condenatorias y ha aceptado su responsabilidad en un caso adicional, lo que ha implicado importantes erogaciones económicas en concepto de reparación integral a las víctimas. Sin embargo, a pesar de estas condenas y reconocimientos de responsabilidad, la aplicación efectiva del derecho de repetición ha sido limitada, lo que ha impedido que el Estado pueda recuperar los recursos invertidos en la reparación de las víctimas. Esta situación evidencia la necesidad de mejorar los mecanismos legales y procesales para hacer efectiva la acción de repetición en casos de violaciones de derechos humanos dictaminados por la Corte Interamericana. Dentro de los distintos casos se ha podido evidenciar que han sido negados por diferentes deficiencias dentro de la acción constitucional:

**Tabla #2**

#### **Casos Corte Interamericana de Derechos Humanos**

CASO	ACCEDE	NIEGA	INHIBITORIO
Caso Mejía Idrovo vs Ecuador:		X	
Caso Acosta Calderón vs Ecuador		X	
Caso Salvador Chiriboga vs Ecuador		X	
Caso Tibi vs Ecuador		X	

**Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera**

Por ejemplo, dentro del primer caso, el caso Mejía Idrovo vs. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó la responsabilidad del Estado ecuatoriano por la violación del derecho a la protección judicial. Se ordenó el pago de una indemnización de \$358.033,59 USD a favor de la víctima, la cual fue cumplida por el Estado.

Sin embargo, la acción de repetición no fue presentada por la entidad pública que realizó el pago, sino por un particular. La demanda fue negada debido a una actuación errónea del representante legal del Ministerio de Defensa y la Procuraduría General del Estado, quienes omitieron realizar una investigación previa para identificar a los responsables directos de la violación de derechos establecida por la CIDH. Otro de los casos significativos y que se muestra dentro de la tabla presentada es el caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, en el cual, el Estado ecuatoriano fue condenado por violar el derecho a la propiedad privada en un proceso de expropiación. Posteriormente, se presentó una acción de repetición ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito para recuperar el monto pagado. Sin embargo, la demanda fue rechazada debido a un error al presentarla, ya que no se demostró previamente en el tribunal que hubo negligencia, culpa o demora injustificada en el proceso de expropiación. Como resultado, el Estado no pudo recuperar la cantidad pagada debido a la falta de cumplimiento de un requisito esencial como la responsabilidad dolosa o culposa del demandado.

Así como otros casos, y los presentados dentro de la tabla la acción de repetición no ha tenido avances dentro de su procedimiento por las diferentes trabas que se presentan al momento de ejecutar esta acción.

### **2.1.12 Dificultades para ejercer la acción de repetición**

#### **El informe previo**

En primer lugar, el informe previo no es un requisito como tal para presentar la acción de repetición, sin embargo, el Art. 69 de la LOGJCC, indica que se debe realizar una investigación previa a la demanda, pero de manera tacita no menciona aquello, es más, el informe no es una opción es una obligación, pero ni El Código Orgánico de LA FUNCIÓN JUDICIAL ni mucho menos el Código General de Procesos en los casos de repetición mencionan esto, y es ahí que surge la problemática de que las demandas no sean aceptadas. En los casos donde si se presenta informe, este no logra determinar la identidad de los responsables debido a la falta de pruebas, encubrimiento o por otros factores. Un ejemplo de esto se evidencia en el caso judicial No. 17811-2013-15969, donde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y la Procuraduría General del Estado demandaron a A.P.N.G. por la entrega indebida de un vehículo a una persona equivocada. Sin embargo, la demanda fue rechazada debido a la falta de una investigación previa para determinar la identidad de los posibles responsables. Si bien, este tipo de omisión constituye

una violación al debido proceso y, como resultado, la acción de repetición se ve destinada al fracaso. Sin conocer la identidad de los responsables y sin un informe previo bien ejecutado la acción no puede tener éxito.

### **Dispersión normativa**

Existe una falta de coherencia y conflictos normativos en relación a la legislación sobre el Derecho de Repetición. Por ejemplo, el Código Orgánico General de Procesos establece un procedimiento específico para la repetición con funcionarios públicos, mientras que la Ley de Garantías Jurisdiccionales indica que se debe recurrir a los jueces contencioso-administrativos a través de la vía ordinaria. Por otro lado, el Código Orgánico de la Función Judicial no es claro en cuanto al procedimiento, mencionando un juicio sumario y la posibilidad de acudir ante jueces comunes en lugar de los contencioso-administrativos. Adicionalmente, la ley menciona salas de lo contencioso-administrativo en las cortes provinciales de justicia, cuando en realidad se trata de los tribunales distritales de lo contencioso-administrativo. Esta situación genera confusión y dificulta la aplicación efectiva del Derecho de Repetición. Aunque se debe privilegiar la norma de mayor jerarquía en caso de conflictos, cuando se trata de normas de igual jerarquía, el problema se vuelve más complejo. Es importante destacar que existe dispersión normativa y vacíos en la LOGJCC, lo que dificulta la eficacia de los procedimientos relacionados con la acción de repetición en el sistema jurídico ecuatoriano. Sin embargo, se reconoce la necesidad de proteger el patrimonio estatal y se busca que la acción sea práctica en su inicio, establecimiento, procedimiento y ejecución. Actualmente, la competencia para conocer y resolver la acción de repetición recae en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, ya que no existen salas contencioso administrativas en las Cortes Provinciales. En consecuencia, dependiendo del territorio, la acción de repetición debe presentarse ante uno de los seis tribunales existentes: Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Ambato y Loja.

### **Juez**

La dificultad radica en el rol del juez. El juez encargado de recibir la demanda inicial que busca indemnizaciones por la violación de derechos por parte de funcionarios públicos no tiene la autoridad para determinar en su sentencia si ha habido una conducta negligente o intencional por parte de dichos funcionarios.

### **Determinación del dolo o culpa grave**

Al aplicar la acción de repetición contra los servidores públicos, surge la cuestión crucial de determinar si su actuación fue intencional o negligente. Dada la complejidad de establecer

la presencia de ambos elementos, sería beneficioso que la normativa que regula esta acción establezca criterios claros que indiquen que la conducta del servidor público viola los derechos de los ciudadanos o usuarios del sistema de justicia administrativa. Algunas legislaciones, como la colombiana, han implementado el concepto de "llamamiento en garantía", que permite que el servidor público señalado como responsable de la acción u omisión que ocasionó la violación de derechos sea convocado como garante en la acción de reparación, quedando vinculado y obligado a cumplir con su deber de reembolsar al Estado los gastos en los que este incurrió para la reparación del particular.

### **2.1.13 Análisis de casos vinculados a la acción de repetición**

El análisis de casos ofrece información valiosa que puede ser utilizada para fortalecer y mejorar el marco legislativo y los procedimientos relacionados con la reincidencia. Permite la identificación de posibles vacíos legales, contradicciones o vacíos en la legislación existente, así como la identificación de prácticas exitosas o jurisprudencia pertinente que pueda servir de guía para casos futuros. Con el fin de evaluar la efectividad de la acción de repetición, se realizó un análisis de distintos casos en donde una, se rechazó la demanda presentada por la entidad pública en representación del Estado ecuatoriano, contra los funcionarios públicos presuntamente responsables de los daños que llevaron al Estado a realizar pagos compensatorios a particulares. Otro donde fue aceptado, sin embargo, los valores del monto indemnizado aún no han sido pagados, y otros casos en los que por factores que dificultan la acción de repetición no permitieron que procediera. Se seleccionaron casos diversos, incluyendo aquellos en los que se busca responsabilidad patrimonial por actos administrativos de autoridades nacionales, así como un caso en el que el Estado tuvo que efectuar pagos ordenados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos debido a su responsabilidad por violaciones de derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cuando se aplica una acción de repetición, se pueden encontrar patrones, tendencias y problemas recurrentes a través del análisis de estudios de casos. Estos análisis permiten identificar las limitaciones, dificultades y obstáculos que se presentan durante el proceso de repetición.

**Tabla #3 Casos Acción de Repetición**

Caso	Parte agraviada	Parte demandada	Monto pagado por el Estado	Limitaciones de la acción de repetición	Aceptado/Negado
<p>Proceso No. 17741-2016-0578 Sala Especializada De Lo Contencioso Administrativo De La Corte Nacional De Justicia</p>	<p>Coordinación General Defensorial Zona 9  Comandante General de la Fuerza Terrestre  Procuraduría General del Estado</p>	<p>Luis Aguas Narváez, Jorge Zurita Ríos, Luis Ernesto González Villareal, Octavio Romero Ochoa, Robert Tandazo Granda, César Augusto Ubillus Vergara.</p>	<p>\$470 722,86 USD</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Corte señala que, según la LOGJCC, el Ministerio de Defensa tenía la responsabilidad de llevar a cabo una investigación antes para descubrir quiénes eran las personas supuestamente responsables de no cumplir con las resoluciones de amparo constitucional. Sin embargo, esto no se llevó a cabo en este caso en particular.</li> <li>• No existió prueba de que el funcionario actuó con dolo y culpa</li> <li>• Falta de individualización de los demandados: La sentencia constitucional y la demanda no establecían de manera precisa cómo cada demandado había incumplido la sentencia</li> <li>• En este caso, se argumenta que la demanda no ha incluido a todas las personas. Esto significa que a falta de litis consorcio necesaria constituyen una falta de legitimación en causa pasiva. El recurso fue interpuesto por el abogado Xavier Mauricio Mejía Herrera en su propio nombre, cuando debía ser presentado por la máxima autoridad institucional junto con la Procuraduría General del Estado</li> </ul>	<p>El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 rechazó la demanda de repetición presentada por el Ministerio de Defensa y la Procuraduría General del Estado.</p>
<p>Caso Vera y otra vs. Ecuador  Corte Interamericana de Derechos Humanos</p>	<p>Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República. Delegado del Procurador General del Estado.  Procurador General del Estado.</p>	<p>Doctores que atendieron al señor Vera, ex funcionarios de la Policía Nacional y funcionarios del Ministerio del Interior.</p>	<p>\$62,000.00 USD</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En este caso, la acción de repetición no tuvo éxito porque la parte actora no pudo probar que los funcionarios demandados actuaron con dolo o culpa grave en los hechos que llevaron a la muerte del señor Vera.</li> <li>• No existía el informe previo de investigación.</li> </ul>	<p>La demanda fue negada</p>

Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera

<p>Marco Vinicio Vallejo Bonilla VS Municipio de Guano</p> <p>Tribunal Contencioso Administrativo Y Tributario Con Sede En El Cantón Ambato</p>	<p>Municipio de Guano</p>	<p>Edgar Eduardo Alarcón Pancho y Edgar Gonzalo Montero Burgos</p>	<p>\$97,310.57 USD</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existen limitaciones dentro del caso puesto que fue aceptada la demanda, sin embargo, dentro de la sentencia se menciona en pago dentro de 30 días, lo cual no se cumplió ya que, al ser un valor alto, el funcionario público no pudo realizar el pago</li> </ul>	<p>El tribunal ordenó a Edgar Eduardo Alarcón Pacho reembolsar la suma mencionada al Municipio de Guano</p>
<p>17811-2013-015969</p>	<p>Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana</p>	<p>Ángel Plutarco Naranjo Gallegos</p>	<p>\$11 142 USD</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario comprobar la existencia de dolo o culpa grave por parte de los funcionarios públicos responsables.</li> </ul>	<p>La acción de repetición fue rechazada.</p>

Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera

El primer caso presentado, fue una causa negada ante la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. En este proceso, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de los decretos que dieron de baja al oficial José Mejía Idrovo y ordenó su reparación. Sin embargo, debido al incumplimiento de la sentencia, Mejía presentó una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, que resultó en su reincorporación y el pago de salarios dejados de percibir. Posteriormente, se presentó una demanda de repetición contra los Comandantes Generales del Ejército que firmaron los decretos de baja. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo rechazó la demanda, lo que llevó al Ministerio de Defensa a presentar un recurso de apelación. La Corte enfatiza que es necesario contar con un informe de investigación previo para determinar la responsabilidad de los funcionarios estatales en casos de perjuicio al Estado. En este caso en particular, no se pudo establecer de manera precisa si hubo intención dolosa o culpa grave por parte de los demandados. A pesar de esto, la Sala de lo Contencioso Administrativo rechazó el recurso de apelación presentado por el Ministerio de Defensa debido a una falta de legitimidad en el proceso, ya que fue interpuesto por un abogado que no tenía la autoridad correspondiente según la ley.

Dentro del segundo caso, la acción de repetición en el caso Vera vs Ecuador fue interpuesta el 27 de agosto de 2014. En primera instancia, el Estado interpuso un recurso de apelación, pero en segunda instancia, el 8 de diciembre de 2016, la Corte Nacional de Justicia rechazó la acción de repetición. La Corte consideró que no se presentaron pruebas suficientes para demostrar el dolo o culpa grave de los demandados. Este fallo resalta la importancia de realizar una investigación adecuada para determinar a los responsables.

Dentro del tercer caso presentado, podemos observar que sí es un caso que tuvo lugar la demanda de acción de repetición. Siguiendo el procedimiento de la LOGJCC, ya que fue una acción interpuesta por el GAD de Guano, en colaboración con la Procuraduría General del Estado. Dentro de los datos y antecedentes del caso se puede indicar que Marco Vallejo Bonilla, exjefe de Agua Potable en el Municipio de Guano, fue despedido mediante un memorando que transfería sus funciones. Presentó una demanda contra Edgar Alarcón Pancho, alcalde de Guano, y Edgar Montero Burgos, jefe de Recursos Humanos, quienes firmaron el memorando. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo determinó que el acto

administrativo impugnado fue emitido de manera indebida, mostrando abuso de poder y careciendo de legitimidad.

Por aquello, el tribunal ordenó la reincorporación inmediata de Marco Vallejo a su cargo como jefe de Agua Potable en el Municipio de Guano. Como hubo pago de costas y demás por parte del municipio de Guano, decide emprender una acción de repetición en contra de los funcionarios que fueron responsables de la anulación del acto administrativo. Posteriormente, cuando el Municipio de Guano presentó la acción legal contra los demandados mencionados anteriormente, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato, basándose en las pruebas presentadas, encontró responsable a Edgar Gonzalo Montero Burgos por culpa grave en relación con la anulación del acto administrativo que autorizaba la cesión de funciones de Marco Vallejo Bonilla. En su fallo, el tribunal aceptó parcialmente la demanda y ordenó al funcionario responsable, Eduardo Alarcón Pacho, reembolsar a favor del Municipio de Guano la suma de \$97,310.57 USD. Si bien es un caso en donde se aceptó la acción de repetición, pero se puede determinar que aunque haya sido efectivo el funcionario público no llegó a pagar esos valores, dado la cantidad exhaustiva que representa.

En el caso No. 4 presentado, el ex cónsul Ángel Plutarco Naranjo Gallegos fue demandado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. El caso se originó cuando Naranjo entregó un vehículo a otra persona sin seguir los procedimientos legales, lo cual resultó en una violación de los derechos de propiedad y seguridad jurídica. La Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores pagar una compensación al afectado y tomar acciones legales contra los funcionarios responsables. Sin embargo, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo rechazó la demanda, argumentando que no se pudo probar la existencia de dolo o culpa grave por parte de Naranjo.

#### **2.1.14 Proyecto Ley de Repetición**

Desde el año 2010 se viene discutiendo un proyecto de ley vinculado a la acción de repetición. En sí, este proyecto fue propuesto por el asambleísta Mauro Andino. Desde ese año o antes, se ha venido comprobando la poca efectividad que tiene esta acción dentro del marco legal ecuatoriano. En este contexto, dentro de las distintas discusiones se destacaba la necesidad de establecer un marco legal especializado y reforzar los instrumentos legales para que sean funcionales. Esto se lograría a través de una ley procesal que permita al Estado y a las instituciones que han realizado pagos indemnizatorios cumplir con el derecho de

repetición. Mediante esta acción se utilizarían mecanismos rápidos, eficientes y oportunos, que faciliten la recuperación de los recursos desembolsados por el Estado. La comisión en ese entonces, analizó y revisó cada uno de las observaciones y admitió parcialmente su contenido, pasando así por primer y segundo debate y quedando en un estado de “en proceso”.

En el año 2021, este proyecto fue presentado nuevamente por el Procurador General del Estado, el Dr. Íñigo Salvador, con una finalidad casi similar, pero buscando en si unificar en un solo instrumento legal todas las disposiciones dispersas relacionadas con esta temática. Esto se busca con el fin de proteger el patrimonio del país y evitar que las acciones u omisiones de los funcionarios en el ejercicio de sus cargos generen demandas nacionales e internacionales que obliguen al país a pagar indemnizaciones, como sucedió en el caso del laudo arbitral a favor de la compañía francesa Perenco.

Es imprescindible contar con una legislación moderna y eficiente que facilite la aplicación adecuada del procedimiento de repetición contra aquellos que hayan causado perjuicio económico al Estado ecuatoriano. La propuesta plantea la implementación de recursos legales simples y rápidos que puedan ser utilizados por los jueces y tribunales competentes, garantizando así el debido proceso para los individuos presuntamente responsables. Además, amplía el alcance de la acción de repetición para abarcar a todos aquellos potencialmente responsables de acciones u omisiones que han afectado el patrimonio estatal.

La ley cuenta con 20 artículos los cuales en un solo cuerpo normativo reúne cada uno de los procedimientos que deben usarse para interponer una acción de repetición, donde si presenta articulado como el informe previo, que es una de las problemáticas existentes al momento de interponer esta acción. El Art. 7 del proyecto de ley, menciona los requisitos que debe contener el informe previo, cosa que en las diferentes normas vinculantes a la acción de repetición no presentan. De la misma manera presenta diferentes artículos que reúnen todo lo necesario para que la acción de repetición sea procedente. Sin embargo, el 17 de febrero de 2022, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado rechazó el informe preliminar para el primer debate del Proyecto de Ley Orgánica de Repetición presentado por el Procurador General del Estado, Íñigo Salvador Crespo, en julio de 2021.

## 2.2 Marco Legal

### 2.2.1 Constitución de la República del Ecuador

Con el fin de crear una nueva Carta Magna para reemplazar la que había estado vigente desde 1998, se convocó una Asamblea Constituyente en 2007. Había 130 personas en la Asamblea Constituyente que fueron elegidas por el pueblo y representaron a todos los sectores de la sociedad ecuatoriana. La protección de los derechos sociales, económicos y culturales, así como el reconocimiento de la diversidad, la participación ciudadana y el acceso a la justicia, fueron priorizados en la nueva Constitución. El proceso de elaboración de la Constitución del 2008 involucró debates, diálogos y negociaciones entre los distintos sectores de la sociedad. La Asamblea Constituyente logró alcanzar un consenso y aprobó la Constitución en julio de 2008, la cual fue sometida a un referéndum en septiembre del mismo año.

La nueva Constitución fue ratificada por el pueblo ecuatoriano y entró en vigor en octubre de 2008 mediante registro oficial No. 449. Este documento define cómo está organizado el Estado y cómo se dividen los poderes. Además, protege los derechos humanos y asegura que se respeten los derechos sociales, económicos y culturales de los ciudadanos. Asimismo, establece la importancia de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. De la referida Constitución se desprenden una serie de disposiciones que comprometen las variables de investigación del presente estudio, tal como consta a continuación:

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

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

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas (...)

En Ecuador, la acción de repetición está contemplada en la Constitución de 2008, el artículo 11 establece que el Estado tiene el deber de respetar y hacer respetar los derechos de los ciudadanos y de reparar cualquier violación a estos derechos causada por la falta o deficiencia en la prestación de servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarios públicos. Además, el Estado tiene la responsabilidad de ejercer de forma

inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido. Si un ciudadano sufre una violación de sus derechos y se declara la responsabilidad de los funcionarios públicos, el Estado debe reparar el daño causado y tomar medidas para evitar que ocurra de nuevo. En resumen, este artículo garantiza que los derechos de los ciudadanos son protegidos y que el Estado es responsable de tomar medidas para garantizar su cumplimiento.

**Art. 225.-** El sector público se halla constituido por:

- 1.- Organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
- 2.- Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
- 3.- Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicamente asumidas por el Estado.
- 4.- Las personas jurídicas creadas por acto normativo de sus gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Según el artículo 225, existen numerosos organismos y entidades que sirven en los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, electoral, transparente y de control social del Estado en el Ecuador. También se incluyen los organismos que integran el sistema autonómico descentralizado, así como los órganos y organismos establecidos por la ley o la constitución para ejercer la autoridad estatal, prestar servicios públicos o realizar actividades económicas por cuenta del estado.

**Art. 227.-** La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

De acuerdo a este artículo, la administración pública en el Ecuador se rige por una serie de principios fundamentales y se presta como un servicio a la sociedad. Estos principios incluyen la eficacia, que se refiere a lograr los resultados deseados, la eficiencia, que busca utilizar los recursos de manera óptima, la calidad, que se refiere a brindar servicios de alto nivel, la jerarquía, que establece una estructura de autoridad clara, la desconcentración y descentralización, la coordinación, que busca armonizar las acciones, y la participación ciudadana, que involucre a la comunidad.

**Art. 229.-** Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

**Art. 233.-** Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos (...).

El artículo 233 en concordancia con el 229, demuestran el valor de la rendición de cuentas y la transparencia en el servicio público. Los servidores públicos deben ser conscientes de sus actos y tomar decisiones éticas en el desempeño de sus funciones porque no están exentos de responsabilidad. La inclusión de la responsabilidad administrativa, civil y penal demuestra el compromiso del Estado ecuatoriano de velar por la gestión de los recursos públicos y promover la devolución de cuentas. Además, estos artículos respaldan la gestión eficaz y responsable del sector público al tiempo que fortalecen la confianza del sector público entre los ciudadanos.

**Art. 424.-** La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Hay que entender que Ecuador se rige bajo el principio de supremacía, es decir que la Constitución es la norma suprema y por lo tanto prevalecerá sobre cualquier otro ordenamiento, esto según se explica dentro del Art. 424 de la CRE.

### **2.2.2 La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un tratado internacional firmado en Nueva York el 31 de octubre de 2003. Su objetivo es fortalecer la lucha global contra la corrupción. Ecuador es uno de los 186 países que han adoptado esta convención. Como parte del acuerdo, Ecuador ha implementado medidas para cumplir con sus disposiciones. Estas medidas incluyen la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción, la recuperación de activos y la penalización de actos corruptos. Ecuador ha promulgado leyes que tipifican el delito de corrupción, estableciendo sanciones correspondientes. Además, se ha creado una Unidad de Análisis Financiero y se han promovido la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

**Artículo 53.** Medidas para la recuperación directa de bienes

b) Adoptará las medidas que sean necesarias a fin de facultar a sus tribunales para ordenar a aquellos que hayan cometido delitos tipificados con arreglo a la presente Convención que indemnicen o resarzan por daños y perjuicios a otro Estado Parte que haya resultado perjudicado por esos delitos

En el artículo 53 se establece que los Estados Parte deben adoptar medidas para que, en caso de que un funcionario público cause daños a la administración pública por actos de corrupción, se pueda iniciar una acción legal para recuperar esos fondos de la persona responsable. Estas medidas deben incluir la posibilidad de que el Estado recupere los fondos mediante una acción civil o cualquier otro medio adecuado.

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

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de Ecuador fue creada para modernizar y fortalecer el control fiscal en el país. Fue promulgada el 31 de mayo de 2002 y comenzó a estar en vigor el 1 de enero de 2003. El objetivo principal de esta ley es garantizar la transparencia, eficiencia y efectividad en la gestión pública, así como prevenir y combatir la corrupción.

La elaboración de esta ley fue un proceso participativo en el que diferentes sectores, como el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la academia, tuvieron la oportunidad de expresar sus opiniones y sugerencias sobre el control fiscal y la gestión pública en el país.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece las normas y principios para el funcionamiento de esta cartera de Estado, incluyendo las responsabilidades y competencias de sus autoridades y funcionarios. También establece los procedimientos y mecanismos de control fiscal y auditoría en el sector público, y establece sanciones y medidas de reparación en casos de corrupción o malversación de fondos públicos. En resumen, esta ley tiene como objetivo garantizar la transparencia y responsabilidad en la gestión pública, promoviendo un uso adecuado y eficiente de los recursos del Estado.

**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, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad previsto en esta ley

Este artículo establece que las autoridades, y demás que se mencionan tienen la responsabilidad de actuar con el mismo cuidado y compromiso que emplearían en la gestión

de sus propios asuntos. Si no cumplen con esta responsabilidad, serán responsables por las acciones u omisiones realizadas, de acuerdo a lo establecido en la ley.

#### **2.2.4 Ley Orgánica del Servicio Público**

La Ley Orgánica del Servicio Público, publicada el 6 de octubre de 2010 en el Registro Oficial Suplemento 294, es una ley que establece las pautas para el uso de recursos humanos y la compensación en toda la administración pública. Dentro de esta ley, el Capítulo 4 del Título III se enfoca en el régimen disciplinario.

En este capítulo, se establece la norma según la cual los empleados públicos son responsables administrativamente por el incumplimiento o violación de las obligaciones derivadas de la ley, sus reglamentos o los requisitos legales relacionados. Esto implica que los empleados públicos deben cumplir con sus responsabilidades y obligaciones de manera adecuada, y en caso de no hacerlo, podrían enfrentar consecuencias disciplinarias. De este cuerpo normativo se arrojan los siguientes artículos:

**Art. 4.- Servidoras y servidores públicos.** - Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Las trabajadoras y trabajadores del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo.

Aquel artículo hace referencia a que se denomina o que se conoce como servidor público dentro del marco legal ecuatoriano.

**Art. 41.- Responsabilidad administrativa.** - La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera 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 el debido proceso.

Este artículo indica que, si un servidor público no cumple con sus obligaciones o viola las disposiciones de esta norma, será considerado responsable administrativamente. Además, se establece que los servidores públicos son responsables administrativamente si incumplen sus obligaciones y serán sancionados disciplinariamente, manteniendo sus derechos de defensa y debido proceso, sin excluir la posibilidad de otras acciones legales.

### **2.2.5 Código Orgánico de la Función Judicial**

La Ley Orgánica de la Función Judicial de Ecuador fue promulgada en diciembre de 2009 como parte de una reforma judicial iniciada por el gobierno en 2007. Esta ley reemplazó a la legislación previa que regía la Función Judicial desde 1997.

La elaboración de esta ley se llevó a cabo tras un proceso exhaustivo de consulta y participación ciudadana en el que participaron jueces, fiscales, abogados, académicos, organizaciones de la sociedad civil y otros actores clave. El propósito fundamental de esta reforma fue reforzar la autonomía y eficacia del sistema de justicia nacional, al tiempo que se buscaba asegurar que todos los ciudadanos tuvieran acceso equitativo a la justicia y se mantuviera un estándar de calidad en la administración judicial.

**Art. 15.- Principio de responsabilidad.-** La administración de justicia es un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y la ley. En consecuencia, el Estado será responsable en los casos de error judicial, detención arbitraria, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, en virtud del recurso de revisión, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos en la forma señalada en este Código (...)

Este artículo establece que la administración de justicia es un servicio público que debe cumplir con los principios constitucionales y legales. El Estado será responsable por error judicial, detención arbitraria, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, así como por violaciones al derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. En caso de que una sentencia condenatoria sea revisada y modificada, el Estado debe reparar a la persona afectada y repetir contra los servidores públicos responsables. Todos los operadores de justicia deben aplicar la debida diligencia, siendo responsables administrativa, civil y penalmente por sus acciones u omisiones. Las juezas y jueces también son responsables por el perjuicio causado por retardo injustificado, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la ley.

**Art. 32.- Juicio contra el Estado por inadecuada administración de justicia y por revocatoria o reforma de sentencia condenatoria.-** El Estado será responsable por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Al efecto, el perjudicado, por sí mismo o por intermedio de su mandatario o

representante legal, sus causahabientes o los representantes legitimados de las personas jurídicas, propondrán su acción ante la jueza o juez de lo contencioso administrativo de su domicilio. En el mismo libelo demandará la indemnización de los daños y perjuicios y la reparación del daño moral, de estimar que tiene derecho para ello. El legitimado pasivo en estas acciones será la Presidenta o Presidente del Consejo de la Judicatura, que podrá comparecer a través de delegado. El trámite de la causa será el previsto en la Ley de lo Contencioso Administrativo con las modificaciones constantes en este Código (...)

El artículo establece que el Estado es responsable por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva y violaciones al debido proceso. El perjudicado puede presentar una acción ante el juez de lo contencioso administrativo de su domicilio, reclamando indemnización por daños y perjuicios, así como reparación del daño moral. El Consejo de la Judicatura será el demandado en estas acciones y el trámite seguirá las disposiciones de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Estas reclamaciones prescriben en un plazo de cuatro años desde el último acto violatorio. En caso de que una sentencia condenatoria sea modificada o revocada, o si alguien ha sufrido prisión preventiva arbitraria y luego es sobreseído o absuelto, el Estado debe reparar a la persona afectada de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal, incluyendo el daño moral.

**Art. 33.- Repetición de lo pagado por el Estado.** - En los casos contemplados en el artículo anterior, el Estado ejercerá en forma inmediata el derecho de repetición contra las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades, administrativas, civiles y penales. De haber varios responsables, todos quedarán solidariamente obligados al reembolso del monto total pagado más los intereses legales desde la fecha del pago y las costas judiciales.

Una vez citada la demanda al Consejo de la Judicatura, éste pedirá al juzgado de la causa que se cuente como partes procesales con las servidoras o servidores que hayan intervenido en los actos que se alegan fueron violatorios de los derechos del perjudicado, y que se les cite en sus domicilios o en sus lugares de trabajo (...)

Este artículo tiene relación con el artículo 32 del mismo cuerpo legal, ya que el artículo mencionado con anterioridad presenta casos e indica que El Estado puede reclamar a las personas responsables del daño causado y todos serán obligados a reembolsar el monto pagado. Los servidores públicos involucrados tienen derecho a defenderse, pero deben demostrar que el daño no fue intencional o negligente. Si se determina la responsabilidad, el Estado pagará la indemnización y buscará el reembolso de los servidores públicos.

**Art. 148.- Condena por daños y perjuicios.** - Cuando la mala fe o la temeridad resulten plenamente acreditadas, la parte será condenada, además, al pago de los daños y perjuicios. Si existe prueba de los daños y perjuicios sufridos, se fijará el monto de la indemnización en la misma sentencia, de lo contrario se tramitará como incidente. La parte que sea condenada al pago de daños y perjuicios podrá repetir contra su defensora o defensor por cuyo hecho o culpa haya merecido esta condena.

Según el Artículo 148, si se demuestra que una parte actuó de manera malintencionada o temeraria en un caso, será obligada a compensar por los daños y perjuicios causados. Si se puede comprobar el monto de los daños, se establecerá en la sentencia; de lo contrario, se seguirá un procedimiento aparte. Además, la parte condenada a pagar los daños y perjuicios tiene el derecho de demandar a su propio abogado si este fue responsable de los actos o negligencia que llevaron a la condena.

**Art. 217.- Atribuciones y deberes.-** Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo 14. Conocer y resolver las causas que instaure la Administración para repetir las indemnizaciones que hubiere tenido que pagar por sentencias firmes dentro de juicios contencioso administrativos, por la responsabilidad declarada de sus servidores o de las personas que por delegación, concesión o privatización, se les haya entregado servicios públicos.

El artículo 33 de la norma en estudio establece que, si el Estado sufre un daño, tiene el derecho de exigir el reembolso a las personas responsables, sin importar las responsabilidades administrativas, civiles y penales que puedan existir. Si hay varios responsables, todos deben reembolsar conjuntamente el monto total pagado, más intereses y costas judiciales. En caso de demanda, el Consejo de la Judicatura incluirá a las personas involucradas en los actos dañinos en el proceso legal, asegurándose de notificarles. Estas personas tendrán la oportunidad de defenderse y presentar pruebas que demuestren que su conducta no fue intencional y fue causada por circunstancias imprevisibles. No se aceptarán excusas de error inexcusable u obediencia a órdenes superiores.

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

La historia de esta ley se remonta al proceso de renovación y fortalecimiento del sistema judicial en Ecuador, el cual tuvo inicio con la Constitución de 2008. Esta constitución introdujo nuevos enfoques en materia de derechos y justicia, fomentando una mayor participación ciudadana y un mayor control del poder público.

Con el fin de consolidar esta visión constitucional, se promulgó la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en 2009, la cual se basó en los principios y directrices establecidos en la Constitución y buscó proporcionar al sistema judicial herramientas efectivas para garantizar el respeto a los derechos fundamentales y asegurar el cumplimiento de la constitución. La ley aborda diversos aspectos relacionados con la función judicial y el control constitucional, como la organización y competencias de los órganos judiciales, el acceso a la justicia, los recursos y acciones legales para la protección de los derechos, y la garantía de la independencia judicial, entre otros. Su objetivo es establecer un marco jurídico que permita el funcionamiento adecuado del sistema judicial y la protección de los derechos de los ciudadanos.

**Art. 20.- Responsabilidad y repetición.** - Declarada la violación del derecho, la jueza o juez deberá declarar en la misma sentencia la responsabilidad del Estado o de la persona particular.

**Art. 67.- Objeto y ámbito.** - 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 (...)

La LOGJCC regula todo un procedimiento para sustanciar la acción de repetición puntualizando principalmente el objeto y ámbito de esta acción, que no es más que recuperar aquellos valores que fueron indemnizados a un tercero por la irresponsabilidad en el cargo de sus funciones de un servidor público.

**Art. 68.- Legitimación activa.** - 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 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. La jueza o juez deberá poner en conocimiento de la máxima autoridad de la entidad responsable y de la Procuradora o Procurador General la sentencia o auto definitivo de un proceso de garantías jurisdiccionales o del representante legal del Gobierno Autónomo Descentralizado (...)

La legitimación activa es el derecho de una persona para participar y tomar acciones legales en un proceso judicial en defensa de sus intereses legítimos, que es lo que se hace referencia dentro de este artículo.

**Art. 71.- Trámite.-** La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente calificará la demanda y citará inmediatamente a la persona demandada o demandadas, a la máxima autoridad de la entidad y a la Procuradora o Procurador General, y convocará a audiencia pública, que deberá realizarse en el término máximo de quince días. La audiencia comenzará con la contestación a la demanda y con el anuncio de prueba de parte de la servidora o servidor público. La máxima autoridad de la entidad y el Procurador o Procuradora tendrán derecho a exponer sus argumentos y a anunciar sus pruebas. La Sala excepcionalmente, de considerar que es necesario para el esclarecimiento de la responsabilidad del agente del Estado, podrá ordenar la práctica de pruebas en la misma audiencia. En esta audiencia se fijará la fecha y hora de la audiencia de prueba y resolución, la misma que deberá realizarse en el término máximo de veinte días desde la primera audiencia. En la audiencia de prueba y resolución la Sala deberá escuchar los alegatos y valorar las pruebas presentadas. Se garantizará el debido proceso y el derecho de las partes a ser escuchadas en igualdad de condiciones.

El artículo 71 establece el procedimiento para el trámite de demandas en la Sala de lo Contencioso Administrativo. Indica las audiencias que se darán y los plazos en que se ejecutarán. Además de las pruebas que se deben presentar para garantizar un debido proceso.

**Art. 72.- Sentencia.-** En la audiencia de prueba y resolución la Sala, previa deliberación, deberá dictar sentencia en forma verbal, en la que declarará, de 23 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 contemplado en el Código de Procedimiento Civil.

Según el artículo 72, la Sala dictará sentencia verbal durante la audiencia de juicio y resolución. La sentencia declarará responsables a los imputados por la violación de derechos y ordenará el pago al Estado por la reparación material. La sentencia se dictará por escrito en el plazo de tres días, y se especificará la forma de pago y el plazo. Si hay varios

responsables, el monto se determinará individualmente en función de las acciones y el nivel de responsabilidad. La sentencia se ejecutará de acuerdo con las reglas del tribunal de juicio.

### **2.2.5 Código Orgánico Administrativo**

Este Código regula el funcionamiento y la organización de la administración pública dentro del Ecuador, además establece la serie de principios y procedimientos que deben seguir las distintas entidades y órganos del Estado. Dentro de esta norma se encuentran varios artículos mismos que con el eje de estudio, se destacan los siguientes:

**Artículo 15.- Principio de responsabilidad.** El Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o las acciones u omisiones de sus servidores públicos o los sujetos de derecho privado que actúan en ejercicio de una potestad pública por delegación del Estado y sus dependientes, controlados o contratistas.

Este párrafo establece la responsabilidad del Estado por los daños causados por la falta de provisión de servicios públicos o por una deficiencia en esos servicios. Esto implica que el Estado es responsable de los daños causados y debe emprender acciones para repararlos. Esta responsabilidad también se extiende a los dependientes, subordinados y contratistas del gobierno. En referencia, el principio de responsabilidad significa que el Estado es responsable por cualquier daño que pueda resultar de sus acciones o de las acciones de quienes actúan en su nombre.

**Art. 330.- Responsabilidad extracontractual.** Las instituciones del sector público, con excepción de la función judicial cuya responsabilidad está determinada en su propia ley, responden por el daño debidamente calificado proveniente de sus actuaciones u omisiones, incluso cuando estas sean lícitas, siempre que el particular perjudicado no tenga la obligación jurídica de soportarlo, en los términos de la reparación por daños prevista en este Código. En los mismos términos la o el delegatario y concesionario responden 20 directamente por los daños que ocasionen y subsidiariamente el Estado. En todos los casos el Estado ejercerá su derecho a la repetición

**Art. 344.- Acción judicial de repetición.** Una vez declarada la responsabilidad extracontractual del Estado y efectuado el pago completo de la respectiva indemnización, la máxima autoridad de la institución responsable propondrá una acción de repetición que se sujetará al trámite ordinario previsto en el Código Orgánico General de Procesos, ante los jueces de lo contencioso administrativo. En este tipo de procesos no cabe reconvencción. Si varias instituciones públicas han sido declaradas responsables, propondrán en forma conjunta la acción de repetición si los demandados tienen sus domicilios en el mismo distrito judicial; caso contrario, coordinarán la presentación de las demandas que correspondan.

Ambos artículos están relacionados con la responsabilidad extracontractual del Estado y la posibilidad de repetición de los pagos realizados por los daños causados, estos ítems se relacionan en el sentido de que establecen la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños causados y la posibilidad de que el Estado busque recuperar los pagos realizados mediante la acción de repetición.

### **2.3 Marco Conceptual**

**Legitimado:** Una persona o entidad que está legalmente calificada para participar en un procedimiento judicial o administrativo como parte involucrada, representante o defensor de los intereses en cuestión se dice que está "legitimada".

**Nexo causal:** Se refiere a la relación entre las causas y los efectos de dos eventos, cuando uno de los eventos es la causa directa o indirecta del otro. Es la conexión entre la lógica y la ley la que establece que una acción u omisión ha tenido consecuencias particulares.

**Acto inimputable:** Se denominan actos inimputables los actos cometidos por personas que no son susceptibles de ser juzgadas por incapacidad psíquica o por circunstancias que superan su nivel legal de responsabilidad. Es una acción que no se puede culpar al individuo.

**Extracontractual:** Quiere decir que es una responsabilidad que resulta de acciones u omisiones que no están estrechamente relacionadas con un contrato. Es la responsabilidad que resulta de actos o acciones antijurídicas que perjudican a otras partes sin tener relación con un contrato específico.

**Amicus Curiae:** Es una expresión latina que significa "amigo de prueba". Se refiere a una persona u organización que brinda información, opiniones adicionales o argumentos al tribunal para ayudar en la toma de decisiones, aunque no estén directamente involucrados en el caso.

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO METODOLÓGICO**

#### **3.1 Diseño y Tipo de Investigación**

##### **Diseño de Investigación**

El presente trabajo de investigación se realizó bajo un diseño que posee un enfoque metodológico cualitativo y desde una perspectiva jurídica y doctrinaria, por medio de lo cual se logró describir el problema existente en torno a la acción de repetición que impide que sea una gestión eficaz para la recuperación de los valores del Estado.

Este tipo de diseño metodológico permitió realizar una indagación veraz en cuanto al tema de investigación, además de revisar la apreciación de la problemática planteada, para el efecto, se utilizaron herramientas para la obtención de la información como la investigación teórica, la documentación bibliográfica de libros, criterios jurisprudenciales, doctrina, que sirvieron de apoyo metodológico y permitieron interpretar de manera profunda el objeto de conocimiento.

##### **Tipo de Investigación**

El tipo de investigación que se plasmó en el trabajo es de corte exploratoria, ya que como objetivo principal se buscó profundizar el tema de estudio, además de auscultar a profundidad los distintos contenidos de los diversos cuerpos legales.

Este trabajo, de la misma forma, se basó en el estudio de carácter interpretativo y analítico respecto a lo que indica la norma en cuanto a la acción de repetición, además de reglamentos y leyes conexas basadas en la norma suprema, ya que la creación del marco teórico permitió crear una base que consolidó los temas respecto a la acción de repetición.

El propósito de la investigación estuvo orientado a analizar la eficacia de la acción de repetición, por consiguiente, la revisión documental teórica bibliográfica, la diversa fundamentación legal, las opiniones vertidas por los distintos autores conocedores del tema,

han permitido otorgar a este proyecto el material suficiente para sostener la veracidad de la problemática presentada.

### 3.2 Recolección de la Información

La recolección de datos se refiere al enfoque sistemático de reunir y medir información de diversas fuentes a fin de obtener un panorama completo y preciso de una zona de interés. Para el desarrollo del proceso de captación del proyecto de investigación, y para el correcto análisis de la acción de repetición como mecanismo normativo para la recuperación de los valores destinados como indemnización, se requiere de información clara y precisa, por lo que se consideró una población constituida por normas que permitieron una amplia e integral visión acerca del tema de investigación en cuanto a la acción de repetición.

Esta investigación se desarrolló con la muestra no probabilística, puesto que este tipo de problemática planteada no requirió de un mecanismo para cálculo del estudio. En el presente estudio la población es pequeña, por consiguiente, no se realizó un proceso de muestreo y se efectuó bajo la perspectiva de población absoluta.

**Tabla #4 Población**

DETALLE	N
Constitución de la República del Ecuador	1
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	1
Código Orgánico de la Función Judicial	1
Código Orgánico General de Procesos	1
Código Orgánico Administrativo	1
Ley Orgánica del Servicio Público	1
TOTAL	6

**Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera**

La población esta netamente constituida por normas, ya que representan el enfoque de estudio. Declarado aquello desde el diseño de investigación, para el levantamiento de la información se utilizó tanto fuentes primarias como secundarias basadas en la recopilación de datos de manera sistemática. Para tratar la problemática de la eficacia normativa en la acción de repetición para la recuperación de los valores destinados como indemnización, se desarrolló tres métodos de investigación, el analítico, el exegético y el sintético los mismos que aportaron para identificar los diferentes aspectos y elementos claves para la propuesta inmersa en el análisis jurídico. Se partió desde un análisis de los diferentes temas relacionados al enfoque investigativo, hasta la revisión del fenómeno principal, que fue explicar las causas de la ineficacia de la acción de repetición dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. El método descriptivo fue clave en la fundamentación de este trabajo ya que permitió observar y describir el objeto de estudio.

### **3.3 Tratamiento de la información**

El tratamiento de la información comprende la parte operacional de la tesis. Dentro de este proyecto, se trabajó con diferentes ejes como métodos y técnicas que permitieron obtener los lineamientos necesarios para conocer el problema de investigación, además se utilizaron ciertos métodos para manejar la información referente al tema de investigación de manera adecuada. Se siguió un enfoque metódico para abordar cada etapa de la investigación, teniendo en cuenta los objetivos establecidos.

El primer objetivo específico consistió en fundamentar teóricamente la acción de repetición en la legislación y doctrina tanto a nivel nacional como internacional. Para lograr esto, se utilizó un enfoque de análisis documental que permitió examinar de manera coherente las dificultades asociadas con la acción de repetición, y se identificaron las razones de su falta de eficacia. Es pertinente indicar que la llave de la investigación cualitativa es la elaboración de diferentes instrumentos para la ejecución del levantamiento de la información, por lo que a través de las variadas fuentes doctrinarias y fácticos, en referencia al análisis de los antecedentes históricos, el cúmulo de datos recabados y análisis de normas, se propició un ejercicio de relaciones lógico jurídicas entre los diversos indicadores y criterios que sostienen las variables de investigación.

La información se recolectó siguiendo un procedimiento específico mediante las diferentes técnicas metodológicas, como la técnica documental que permitió identificar, reconocer y analizar documentos, libros o textos relacionados con el hecho y contexto estudiado. Una vez que se analizaron y recopilaron cada uno de los datos básicos del libro o texto referente a la acción de repetición, se procedió a registrar dichos datos de manera ordenada a través del instrumento de fichas bibliográficas o hemerográficas. La lectura científica permitió revisar la veracidad del texto que estudiamos y la trascendencia que este posee. La lectura científica, de igual manera, se utilizó para complementar las distintas citas, que sirvió como un instrumento de apoyo para obtener un trabajo investigativo, crítico y científico, cuyo valor se basó en las notas de veracidad y autenticidad.

El análisis de contenido es un tipo de técnica de investigación considerada como una herramienta que se utiliza con la finalidad de identificar de manera sistemática y objetiva la presencia de determinadas palabras o conceptos dentro de un texto. Dentro de este trabajo este tipo de técnica trabajó como un instrumento de acompañamiento en el que ayudó a cuantificar y proporcionar una visión general a una más específica.

Por otro lado, se utilizaron diferentes instrumentos que sirvieron como aporte para la sustentación de este proyecto como las fichas de observación, en las que se evaluó la eficacia, la validez, y la deficiencia que posee cada norma que es vinculante a la acción de repetición. Además, para un mejor procesamiento de información, la mayoría de datos fueron sistematizados. El estudio de casos reforzó la investigación y ayudó a comprobar los diferentes obstáculos que tiene el ejercicio de la acción de repetición.

### 3.4 Operacionalización de las variables

**Tabla #5 Matriz Operacionalización de variables- Dependiente**

TEMA:	LA ACCIÓN DE REPETICIÓN COMO MECANISMO NORMATIVO PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS VALORES DESTINADOS COMO INDEMNIZACIÓN			
VARIABLE 1	DIMENSIONES	INDICADORES	ÍTEM	INSTRUMENTO
<p><i>Dependiente</i></p> <p><b>LA RECUPERACIÓN DE LOS VALORES DEL ESTADO</b></p> <p>El Estado pago determinada cantidad de dinero por concepto de reparación material y por aquello ese funcionario público debe de resarcir lo pagado, esto para reparar a los particulares a quienes se han violentado sus derechos y poder recuperar los valores indemnizados por el Estado Ecuatoriano</p>	Factores que inciden en la falta de recuperación de los bienes estatales	Duplicidad de procedimientos	La existencia de normas diseminadas en diferentes cuerpos legales, relativas a la acción de repetición genera inconvenientes y duplicidad de procedimientos	Técnica Documental
		Dilatación de procesos	Si no se cumplen los requisitos formales de la demanda, incluyendo una clara delimitación de la parte demandada, el proceso se alargará significativamente e incluso la acción de repetición no será exitosa.	
	Eficacia y Funcionalidad para la recuperación de los valores indemnizados por el Estado Ecuatoriano	Poco uso de la acción de repetición	La acción de repetición no es utilizada con regularidad, ya que en la mayoría de los casos se resuelve de manera administrativa debido a su rapidez. Esto implica que en muchas ocasiones no se logra recuperar los bienes	Técnica Documental
		Problemas por la facultad del juez	El juez que recepta la demanda en la que se reclaman indemnizaciones por la violación de un derecho por parte de un servidor público no posee la facultad para determinar en sentencia que ha existido culpa o dolo en sus actuaciones.	
		Dificultades para ejercer la acción de repetición en la legislación ecuatoriana	Las distintas falencias por el procedimiento al aplicar la acción de repetición, no permite que al fin y al cabo exista una recuperación de bienes.	
	Responsabilidad y Reparación Patrimonial del servidor publico	Responsabilidad del Estado ecuatoriano de los errores de los servidores públicos	Al no poderse determinar el grado de responsabilidad de los funcionarios públicos se hace imposible llevar a cabo acciones de repetición contra los mismos	Ficha de observación
		Reparación de daños	La reparación integral constituye el pilar fundamental de la responsabilidad del Estado, puesto que su objetivo es resarcir al particular por los daños	
		Grado de culpa o dolo	En estos casos, resulta en muchas ocasiones muchas de las veces determinar el grado de culpa o dolo con la que incurrieron un servidor público dentro de sus funciones, a fin de que se puedan determinar responsabilidades.	
		Bien común de los ciudadanos	El Estado debe respetar, proteger y promover el bien común y los derechos constitucionales de los ciudadanos.	

**Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera**

**Tabla #6 Matriz Operacionalización de Variables- Independiente**

VARIABLE 2	DIMENSIONES	INDICADORES	ÍTEM	INSTRUMENTO
<p><b>Independiente</b></p> <p><b>LA ACCIÓN DE REPETICIÓN COMO MECANISMO NORMATIVO</b></p> <p>La acción de repetición es un derecho existente para los organismos y entes de carácter público, que tiene como finalidad recaudar económicamente lo que se haya reparado a un particular por vulneración de derechos</p>	Instrumentos Normativos	Constitución del Ecuador	Conocimiento sobre las disposiciones constitucionales relativas a la acción de repetición	Legisgrafía
		Código Orgánico de la Función Judicial	Reglas para sustanciar los procesos de acción de repetición por inadecuada administración de justicia	
		Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	Se destaca la obligación del Estado de reparar tales acciones a través de una indemnización a las víctimas.	
		Código Orgánico Administrativo	Para que exista algún tipo de responsabilidad extracontractual deberá existir la ineficiencia del servicio público o carencia del mismo	
	Ley Orgánica del Servicio Público	Regula el derecho a repetición cuando se sancione al Estado por destitución o suspensión de un servidor público	Investigación bibliografica	
	Desarrollo jurisprudencial dogmático	La Acción Administrativa por Indemnización de Daños y Perjuicios.		La reparación integral constituye el pilar fundamental de la responsabilidad del Estado, puesto que su objetivo es resarcir al particular por los daños
		La acción de repetición en distintos países		Clasificación y contenido de lo que indican los distintos países acerca de la acción de repetición
		Tipos de responsabilidades	Clasificación de los distintos tipos de responsabilidades estatales respecto a la acción de repetición en el marco ecuatoriano.	
	Procedimiento y Competencia	Problema jurídico de la competencia de la acción de repetición	No ha existido hasta la presente fecha, las Salas de lo Contencioso Administrativo y mucho menos Salas de la Corte Provincial con fuero de lo Contencioso Administrativo, por lo tanto, existe un problema de competencia	Investigación normativa
		COGEP	El Código Orgánico General de Procesos en su Art. 328 indica como se procede en cuanto se inicie el proceso de la acción de repetición, pero así mismo otros cuerpos normativos indican aquello.	

**Elaborado por: Ilenia Borbor Mosquera**

## CAPITULO IV RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 4.1 Análisis, interpretación y discusión de resultados

**Tabla #7 Sistematización**

SISTEMATIZACIÓN DEL ANÁLISIS, INTERPRETACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS
Mecanismos normativos de la acción de repetición- Ficha de observación
Procedencia de los casos respecto a la acción de repetición
Limitaciones legales que dificultan la aplicación efectiva de la acción de repetición

#### **Mecanismos normativos de la acción de repetición**

Es evidente que la acción de repetición es un mecanismo útil, sin embargo, por las constantes deficiencias que contiene no es utilizado comúnmente. Por consiguiente, este trabajo desde un principio ha sido analítico, documental y doctrinario, con la finalidad de revisar la eficacia de la acción de repetición. Para interpretar y discutir los resultados de esta investigación fue necesario evaluar las distintas normas vinculantes mediante una ficha de observación y técnicas documentales, que permitieron destacar lo siguiente:

- Las instituciones que presentan las acciones de repetición no llegan a probar que un funcionario público actuó con dolo o culpa grave, porque no se identifica qué requisitos son sustanciales para dictaminar el tipo de actuación del funcionario, ocasionando que la acción no se ejecute.
- La Ley Orgánica de la Función Judicial y de Control Constitucional entre sus requisitos para presentar la demanda, indica que debe existir un informe previo. Dentro de su articulado, no especifica como debe ser este informe o qué contenido debe llevar, por lo que, al momento de interponer la demanda, la acción de repetición no procede.
- El COFJ no especifica de manera clara quién, cómo y cuándo se debe iniciar el proceso de Repetición, ni tampoco establece quién será responsable de investigar

- estos actos y cómo se llevará a cabo la recuperación de los recursos utilizados indebidamente por el Estado. Esta falta de precisión limita la efectividad de responsabilizar a aquellos que han ejercido mal sus funciones.
- El COGEP establece un procedimiento puntual para abordar los casos de repetición que involucran a funcionarios públicos. En contraste, la LOGJCC establece que se debe acudir a los jueces contencioso-administrativos mediante la vía ordinaria para tratar este tipo de situaciones. Sin embargo, el Código Orgánico de la Función Judicial presenta cierta ambigüedad en cuanto al procedimiento a seguir, ya que hace mención tanto a un juicio sumario como a la posibilidad de recurrir a jueces comunes en lugar de los contencioso-administrativos. Adicionalmente, se mencionan incorrectamente salas de lo contencioso-administrativo en las cortes provinciales de justicia, cuando en realidad debería referirse a los tribunales distritales de lo contencioso-administrativo.

### **Procedencia de los casos respecto a la acción de repetición**

Por otra parte, se evaluaron y revisaron casos que fueron rechazados por distintos elementos sustanciales, por lo que su procedencia no va más allá, dando como resultado que la acción de repetición no prospere y carezca de eficacia.

A continuación, se pone en manifiesto la interpretación de los resultados obtenidos de esta investigación:

- Para proceder con la acción de repetición, se requiere que se haya realizado el pago total a la víctima, por lo que nunca procedería en ciertos casos, ya que el Estado en su totalidad no cumple con este requisito.
- No solo la acción de repetición es ineficaz por su dispersión sino también porque existen fallas a la hora de proponer la demanda: hay una errónea presentación y fundamentación. En los distintos casos que se analizaron se pudo comprobar que no solo es un problema normativo sino también de fondo y forma.
- La demostración o existencia del dolo y la culpa del servidor público no permitía que la demanda de repetición sea procedente.
- La presencia de normas dispersas en al menos cuatro cuerpos legales, relacionadas con la acción de repetición que posee el Estado y la acción correspondiente para ejercerlo, genera inconvenientes y redundancia en los procedimientos, de manera

que, al momento de proceder con la restauración de los bienes, estos nunca son recuperados, tal como se evidencia en los casos.

### **Limitaciones legales que dificultan la aplicación efectiva de la acción de repetición**

- La ambigüedad normativa, es decir, la falta de precisión en las normativas y regulaciones vinculadas a la acción de repetición puede ocasionar incertidumbre y obstáculos en su aplicación efectiva. La escasez de claridad en las disposiciones legales puede dar lugar a diferentes interpretaciones y dificultades en su implementación práctica.
- La ineficacia en la ejecución de las sentencias, que pesar de obtener un fallo favorable en la acción de repetición, puede encontrarse con dificultades y retrasos, lo que afecta la capacidad de recuperar efectivamente los fondos. Por ejemplo, un servidor público no va a devolver el monto indemnizado ya que en ciertos casos son valores muy elevados y por lo tanto no llegan a ser cancelados.
- Procedimientos complejos: Los procedimientos involucrados en la acción de repetición pueden ser complicados y requieren un entendimiento especializado de los trámites legales y procesales. Esto dificulta el acceso y comprensión de esta acción para las partes involucradas.

### **4.2 Verificación de la Idea a Defender**

La información bibliográfica, la normativa a nivel jerárquico y los distintos casos presentados dentro de este trabajo, fueron pieza clave para determinar la veracidad de la idea a defender, pues se consideró que la falta de una norma expresa que regule en un solo cuerpo normativo los distintos puntos vinculados a la acción de repetición, hacen que este mecanismo legal sea ineficaz, sin embargo no solo es una cuestión de que no exista un cuerpo normativo, sino que también influyen factores como la falta de probación de que el servidor público actúa con dolo o culpa, los factores de fondo y forma, la presentación de la demanda, entre otros que fueron presentados dentro de este trabajo. Si bien, la idea a defender fue “La acción de repetición es ineficaz en la recuperación de los valores del Estado Ecuatoriano destinados como indemnización”, comprobando y dando como resultado que sí es inoperante en la práctica. Para la comprobación y el respaldo de esta afirmación se dio un estudio exhaustivo a la norma, se pudo demostrar con procedimientos, casos, y con el aporte de los datos obtenidos del análisis de la normativa, la falta de resultados satisfactorios en términos de recuperación de los fondos estatales mediante esta acción legal.

## CONCLUSIONES

Luego de completar la investigación de este proyecto, que incluyó revisar la literatura especializada sobre las variables analizadas, recopilar información a través de diferentes mecanismos de apoyo como técnicas e instrumentos, analizar de manera metódica cada uno de los casos presentados y analizados referente al objeto de estudio, se llega a las siguientes conclusiones:

1. Se analizó la aplicación de las normas en función de su jerarquía respecto a la acción de repetición, comprobándose su ineficacia debido a los diferentes obstáculos que presenta dentro de los distintos cuerpos normativos.
2. Examinados los desafíos se puede comprobar que la falta de efectividad de la acción de repetición en Ecuador se debe a diversos factores. Uno de ellos es la escasa claridad y uniformidad en la aplicación de la normativa vigente, lo que dificulta su ejercicio adecuado. Además, la ausencia de un procedimiento ágil y eficiente para iniciar y llevar a cabo la acción de repetición limita su efectividad.
3. La acción de repetición se encuentra delimitada bajo algunos cuerpos legales, sin embargo, el ejercicio de esta acción se encuentra en dos casos específicos: el de garantías establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el de error judicial contemplado en el Código Orgánico de la Función Judicial. Es menester establecer una normativa que brinde claridad y coherencia en la aplicación de ambas leyes, de modo que se puedan aplicar de manera justa a todos los funcionarios públicos y en un solo cuerpo normativo.
4. El Art. 69 de la LOGJCC, menciona la investigación previa a la demanda, y que se debe presentar un informe previo, pero no esclarece cómo debe ser aquel informe o qué detalles debe contener, y, por ende, la acción de repetición no se efectúa.
5. Una de las dificultades que presenta la acción de repetición es probar que el servidor público actuó con dolo o culpa grave, lo cual es fundamental para la restitución de los fondos del Estado. Por ejemplo, la LOGJCC, en el Art.70 indica los requisitos que debe contener la demanda, sin embargo, no menciona cuándo y cómo se considera la culpa o dolo grave del funcionario público.

**6.** No existe un órgano competente. Revisado las distintas normas especifican que la competencia se dará en las Salas de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial, pero aquello es una imprecisión técnica en la redacción, ya que no existen tales Salas con ese nombre, sino más bien los Tribunales de lo Contencioso Administrativo

**7.** El análisis de los diferentes casos y el estudio de las diferentes normas, revelan que se puede lograr el mismo propósito al aplicar las normas de la LOGJCC, COFJ, LOSEP y COA. La diferencia radica únicamente en el origen del pago que el Estado debe realizar. Sin embargo, los requisitos y el procedimiento a seguir podrían ser los mismos, sin importar el origen mencionado. El objetivo es recuperar los fondos pagados mediante la acción de repetición contra un servidor público cuyas acciones o decisiones hayan causado perjuicio a un particular.

**8.** A pesar de que la acción de repetición es un mecanismo que ha estado incorporado de manera directa o indirecta en las diferentes constituciones que el Ecuador ha tenido, es un mecanismo que por su deficiencia no ha sido utilizado en gran parte.

**9.** Con la comparación normativa de Ecuador con otros países de Latinoamérica respecto a la acción de repetición se pudo comprobar que la mayoría de los países estudiados tienen presente a esta acción dentro de su cuerpo normativo ya sea de manera directa o indirectamente.

**10.** La ineficacia de la acción de repetición no solo se debe a una cuestión de dispersión de normas, sino en cuestión de forma, en muchos casos, la ineficacia se debe a la presentación de la demanda o al cumplimiento de los requisitos legales establecidos, por lo que es necesario crear un proyecto de Ley de Repetición, ya que, al tener varias disposiciones en diferentes normas, al momento de presentar la demanda, está mal ejecutada.

## **RECOMENDACIONES**

Se torna imprescindible establecer una serie de recomendaciones de acuerdo a las conclusiones brindadas, puesto que aquello sirve para proporcionar sugerencias para investigaciones futuras o medidas que pueden establecerse en base a todo lo recopilado y hallazgos obtenidos en el desarrollo de toda la investigación, por lo tanto, estas son:

- 1.** Es determinante y necesario la creación de un procedimiento uniforme para el ejercicio de la acción de repetición, tomando en cuenta todas las normas y disposiciones vinculantes a este tema, ya que esta acción constitucional presenta algunos obstáculos.
  
- 2.** Elaborar un nuevo proyecto de ley, tomando como precedente el que fue expuesto a la Asamblea en el año 2021, para que aborde de manera seria y responsable el ejercicio de la acción de repetición e incorpore en un solo cuerpo normativo cada una de las directrices esenciales de todos los códigos y leyes que hacen referencia a la referida acción.
  
- 3.** Establecer un tipo de procedimiento de pago por parte del servidor público al momento que la acción de repetición proceda, ya que al ser en su mayoría cantidades altas del valor indemnizado, nunca llegan a pagar en su totalidad, por lo tanto, aunque la acción haya sido aceptada no cumple su finalidad.
  
- 4.** Establecer e incorporar dentro de las diferentes normas, el informe previo, indicando cuales son los requisitos necesarios, ya que, en la mayoría de los casos presentados, por falta de este informe, no se aceptaba la acción de repetición, además de indicar los requisitos legales suficientes para interponer la acción.
  
- 5.** Los cuerpos normativos vinculantes a la acción de repetición deberían contener requisitos o características que diferencien cuándo un servidor público actúa con dolo o culpa, ya que es una de las razones por la cuales la acción de repetición no es aceptada.
  
- 6.** Deben reformarse los artículos que mencionan a las Salas de lo Contencioso Administrativo, o si bien, cambiar el término o las palabras Tribunal Contencioso Administrativo de la Corte Provincial por Tribunal Distrital de lo Contencioso

Administrativo, o en su defecto, se podría establecer un nuevo órgano competente en sede provincial.

**7.** Cuatro a cinco cuerpos normativos para un solo fin, el de recuperar los fondos del Estado, dispersión de normas, cuyos requisitos en mayoría son iguales, y su función es la misma, podría crearse una ley en la que a los servidores públicos tanto administrativos como judiciales se les establezca lo mismo, o estén apartados en diferentes títulos, pero contenidos en un solo cuerpo normativo.

**8.** Implementar medidas preventivas para evitar actos de corrupción o delitos vinculados a la administración pública que atenten contra los fondos del Estado.

**9.** La acción de repetición debería tomar en consideración normas de otros países que ejecuten este tipo de acción para así poder disponer una ley o norma que reúna todo lo esencial y se adecúe de manera específica el procedimiento.

**10.** El detalle de establecer una norma adecuada se basa, en que, cuando a futuro se propongan acciones de repetición éstas no fallen ni en cuestiones de requisitos ni en situaciones de forma, en consecuencia, es indispensable un proyecto de ley de repetición como se ha mencionado en la recomendación número dos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Quevedo, R. (2010). Derecho de Repetición. Corporación de Estudios y Publicaciones
- Muñoz, M. (2019). Requisitos de procedencia de la acción de repetición, por la declaración de la responsabilidad extracontractual del Estado, por actuaciones administrativas. Quito: Universidad Internacional SEK.
- Méndez Álvarez, C. E. (2008). Metodología, Diseño y Desarrollo de Procesos de Investigación. En C. E. Mendez Alvarez, *Metodología, Diseño y Desarrollo de Procesos de Investigación* (págs. 231-284). Limusa.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. (2002) Obtenido de Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
- Hernández, Fernández Baptista.(1994). “Metodología de la Investigación”. McGraw Hill. Colombia.
- Enríquez, G. (2017). Ineficacia de la acción de repetición. *Revista de Derecho*. Vol. 6, 108.
- Cuestas, A & Cañón, M. (2008). La ley de acción de repetición y el servidor público. Bogotá, Colombia. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE.]. (2020, 12 de Marzo). Lexis Finder. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador\\_act\\_ene-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf)
- Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). (2020, 08 de Diciembre). *Artículo 33 [Título I]*. Lexis.
- Castillo Gallo, C., & Reyes Tomalá, B. (2015). Guía Metodológica de Proyectos de Investigación Social. En C. Castillo Gallo, & B. Reyes Tomalá, *Guía Metodológica de Proyectos de Investigación Social* (págs. 5- 239). Santa Elena: UPSE.

- Carrillo, F. (2021). El accionar del Estado ecuatoriano en el derecho de repetición. *Revista Sociedad & Tecnología*, 4(S2), 710-722  
<https://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/view/180/470>
- Carlos Fernández Collado, Pilar Baptista Lucio y Roberto Hernández Sampieri (2003) McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Cabanellas, G. (2010). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta
- Burbano, G. (2017). Ineficacia de la acción de repetición. *Revista de Derecho*, 107-122 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5877165>
- Bonilla Castro, E., & Rodríguez Sehk, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos*.
- Banfi del Río, C. (2000). La asimilación de la culpa grave al dolo en la responsabilidad contractual en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 302.

## REFERENCIAS

- Carbonell, J. C. (2013). La Corrupción como lacra social, política y económica. *Revista de Pensamiento Contemporáneo*, 4-13.
- Amato, P. M. (1958). *Introducción a la administración pública*.
- Muñoz Amato, P. (1958). *Introducción a la administración pública*.
- Muñoz Amato, P. (1958). *Introducción a la administración pública*.
- Guzmán Lara, A. (2006). *Manual de Procedimiento Administrativo*.
- Cabanellas, G. (2005). *Diccionario jurídico elemental*.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE.]. (2020, 12 de Marzo). *Artículo 227 [Título IV]*. Lexis Finder. Obtenido de <https://www.defensa.gob.ec/wp->

content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador\_act\_ene-2021.pdf

Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). (2020, 08 de Diciembre). *Artículo 33 [Título I]*. Lexis. Obtenido de <https://www.funcionjudicial.gob.ec>

Kerlinger, F. (2002). *Enfoque conceptual de la Investigación del comportamiento*.

Bonilla Castro, E., & Rodríguez Sehk, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos*.

Arias G, F. (2006). *El Proyecto de Investigación*.

Arias Galicia, F. (2006). *Introducción a la Técnica de Investigación en Ciencias de la Administración y del Comportamiento*.

ANDER-EGG, E. (1995). *Técnicas de Investigación Social*.

Maya, E. (2014). *Métodos y Técnicas de Investigación*.

Gutiérrez Sáenz, R., & Sánchez González, J. (1990). *Metodología del Trabajo Intelectual*.

Moreno, O. C. (2012). *Diez retos de la administración pública en clave de coordinación*.

Padilla, A. (2012). *La Responsabilidad del Estado*. Madrid.

Martin, R., & Díez, J. (2009). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: THOMSON REUTERS.

# ANEXOS

## Anexo #1 Ficha de análisis de contenido indicadores

FICHA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO INDICADORES	
<b>TEMA</b>	La acción de repetición como mecanismo normativo para la recuperación de los valores destinados como indemnización
<b>VARIABLE INDEPENDIENTE</b>	La acción de repetición como mecanismo normativo
<b>VARIABLE DEPENDIENTE</b>	La recuperación de los valores del Estado
<b>DIMENSIONES</b>	<b>INDICADORES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instrumento normativo</b></li> </ul>	<b>Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional</b>
<b>DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA:</b>	
<b>Contenido y alcance de la norma</b>	Aunque la acción de repetición tiene un procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Función Judicial y de Control Constitucional (LOGJCC), que establece los requisitos y la forma de presentar la demanda, aún existen dificultades en la interpretación o alcance de ciertas normas procesales.
<b>Vacíos normativos</b>	La Ley Orgánica de la Función Judicial y de Control Constitucional entre sus requisitos para presentar la demanda, indica que debe existir un informe previo. Dentro de su articulado, no especifica como debe ser este informe o que contenido debe llevar, por lo que, al momento de interponer la demanda, la acción de repetición no procede.
<b>Evaluación de la viabilidad y efectividad</b>	Existen dificultades de interpretación, esto puede afectar la efectividad de la acción de repetición y hacer que sea menos eficaz en la práctica.
<b>Observaciones y Análisis</b>	
Dentro de este cuerpo normativo se debería detallar, cuando se considera dolo o culpa grave por parte del funcionario público, ya que este detalle hace que no se pueda dictaminar y continuar con la acción de repetición	
<b>DIMENSIONES</b>	<b>INDICADORES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instrumento normativo</b></li> </ul>	<b>Código Orgánico de la Función Judicial</b>
<b>DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA:</b>	
<b>Contenido y alcance de la norma</b>	Al examinar los artículos relacionados con el Derecho de Repetición en el Código Orgánico de la Función Judicial, podemos observar que existen disposiciones legales que contemplan normas, principios, responsabilidades y procedimientos para abordar situaciones en las cuales se hayan vulnerado derechos dentro del ámbito de la función judicial.

<b>Vacíos normativos</b>	La normativa analizada no especifica de manera clara quién, cómo y cuándo se debe iniciar el proceso de Repetición, ni tampoco establece quién será responsable de investigar estos actos y cómo se llevará a cabo la recuperación de los recursos utilizados indebidamente por el Estado. Esta falta de precisión limita la efectividad de responsabilizar a aquellos que han ejercido mal sus funciones.
<b>Evaluación de la viabilidad y efectividad</b>	Si bien, la norma puede ser efectiva y viable al momento de aplicarla, pero la falta de precisiones y directrices claras en la normativa existente contribuye a una pobre efectividad en cuanto a que los responsables del mal ejercicio de sus funciones cumplan con las consecuencias y obligaciones derivadas de la acción de Repetición.
<b>Observaciones y Análisis</b>	
<b>DIMENSIONES</b>	
<b>INDICADORES</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Instrumento normativo</b></li> </ul>	<b>Código Orgánico Administrativo</b>
<b>DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA:</b>	
<b>Contenido y alcance de la norma</b>	La acción de repetición, regulada por el artículo 344 del Código Orgánico Administrativo, solo puede ser ejercida contra funcionarios públicos que hayan causado daño al ciudadano debido a dolo o culpa grave. Esto implica que si la actuación del funcionario público fue leve o levisima, el Estado no podrá ni estará facultado para ejercer la acción de repetición el servidor público
<b>Vacíos normativos</b>	Podemos observar que se debería de considerar la culpa leve levisima del ciudadano, ya que, aunque haya sido leve existe un daño, por lo que, al interponer la acción, se podría considerar que toman este tipo de culpa como grave y por lo tanto presentan la acción y esta no procede por aquello.
<b>Evaluación de la viabilidad y efectividad</b>	La norma es factible, pero la problemática se centra en la dispersión de normas, por lo tanto, no puede llegar a ser efectiva.
<b>Observaciones y Análisis</b>	
Está observación y análisis no va referente a la descripción metodológica, pero se indica que el Código Administrativo para sustanciar el procedimiento de la acción de repetición, seguirá lo que indica el Código Orgánico General de Procesos, pero este código establece un procedimiento ordinario ante los jueces contencioso administrativos, mientras que el COFJ sugiere un juicio verbal sumario ante jueces comunes. Si bien, los funcionarios judiciales y funcionarios públicos poseen su estatuto para proceder con esta acción, pero ambos son funcionarios del Estado por lo que es importante y recomendable que en un solo cuerpo normativo se regule a ambos.	
<b>DIMENSIONES</b>	
<b>INDICADORES</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Instrumento normativo</b></li> </ul>	<b>Ley Orgánica del Servicio Público</b>
<b>DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA:</b>	
<b>Contenido y alcance de la norma</b>	Si bien, es la ley que regula a los servidores público, no tiene un alcance significativo respecto a la sobre la acción de repetición ya que no presenta con detalle procedimientos referentes a esta acción constitucional. Además, por ser la ley de los funcionarios estatales, debería indicar como se efectúa o a que se considera culpa o dolo grave.

<b>Vacíos normativos</b>	Siendo la LOSEP el cuerpo normativo que regula tanto a los funcionarios públicos como judiciales, solo menciona a la acción de repetición para aquellas autoridades que pertenecen al grupo de entidades de la Función Ejecutiva.
<b>Evaluación de la viabilidad y efectividad</b>	No es factible, porque existe dos cuerpos normativos para un mismo fin.
<b>Observaciones y Análisis</b>	

## Anexo #2 Ficha de análisis de contenido normativo

### SEGUNDA FICHA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO NORMAS

INDICADOR	Ley Orgánica De Garantías Jurisdiccionales Y Control Constitucional	Código Orgánico De La Función Judicial	COA/ Código Orgánico General De Procesos
<b>Trámite</b>	Ordinario	Sumario	Ordinario
<b>¿Quién interpone?</b>	Cualquier persona podrá interponer la acción de repetición	El perjudicado, por sí mismo o por intermedio de su mandatario o representante legal, sus causahabientes o los representantes legitimados de las personas jurídicas	No indica
<b>Legitimado Activo</b>	Máxima Autoridad	Máxima Autoridad- Presidente del Consejo de la Judicatura	Máxima Autoridad
<b>Legitimado Pasivo</b>	Autoridades, servidoras o servidores públicos	Personas responsables del daño producido	
<b>Competencia</b>	Sala de lo Contencioso Administrativo	Sala de lo Contencioso Administrativo	Sala de lo Contencioso Administrativo
<b>Colaboración</b>	Procuraduría General del Estado	Procuraduría General del Estado	Procuraduría General del Estado
<b>Prescripción</b>	Tres años	Cuatro años	Cuatro años
<b>Pluralidad</b>	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.	De haber varios responsables, todos quedarán solidariamente obligados al reembolso del monto total pagado más los intereses legales desde la fecha del pago y las costas judiciales.	En caso de pluralidad de las o los servidores públicos que hayan actuado con dolo o culpa grave, el valor de las reparaciones a las que haya lugar, se distribuirá de acuerdo con la responsabilidad de la o del servidor y su grado de participación.
<b>Investigación Previa</b>	Se solicita informe previo	No indica nada de un informe previo	No indica nada de un informe previo

### Anexo 3 Ficha de análisis de contenido eficacia y funcionalidad

<b>FICHA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO</b> <b>Eficacia y</b> <b>Funcionalidad para la recuperación de los valores destinados como indemnización</b>	
<b>TEMA</b>	La acción de repetición como mecanismo normativo para la recuperación de los valores destinados como indemnización
<b>VARIABLE INDEPENDIENTE</b>	La acción de repetición como mecanismo normativo
<b>VARIABLE DEPENDIENTE</b>	La recuperación de los valores del Estado
<b>DIMENSIONES</b>	<b>INDICADORES</b>
- Factores que inciden en la falta de recuperación de los bienes estatales  - Funcionalidad para la recuperación de los valores del Estado	Duplicidad de procedimientos Dilatación de procesos Poco uso de la acción de repetición Problemas por la facultad del juez Dificultades para ejercer la acción de repetición en la legislación ecuatoriana
<b>DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA:</b>	
<b>Duplicidad de Procedimientos</b>	Existen varios cuerpos normativos que hacen referencia a la acción de repetición. Aquellos que son vinculados a los casos de los servidores públicos, y otros a los servidores judiciales, teniendo un procedimiento diferente para cada grupo. Por lo tanto, la duplicidad de normas genera que la acción de repetición no sea eficaz.
<b>Dilatación de Procesos</b>	La problemática de la acción de repetición es que posee varios obstáculos, y por los obstáculos que tiene los procesos se dilatan y en muchos casos, simplemente los niegan por las distintas deficiencias en su proceso.
<b>Dificultades para ejercer la acción de repetición</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facultad del juez</li> <li>- Informe previo</li> <li>- Presentación de demanda</li> <li>- Salas de lo Contencioso</li> </ul>
<b>Observaciones y Análisis</b>	